

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 23. Mai 2025

Verwaltungsrichter Daum, Abteilungspräsident
Gerichtsschreiberin Reichelt

1. **A._____ (vormals ... und ...)**
Verein, handelnd durch die statutarischen Organe, p.A. ...
 2. **B._____ AG**
handelnd durch die statutarischen Organe
 3. **C._____ AG**
handelnd durch die statutarischen Organe
 4. **D._____ AG**
handelnd durch die statutarischen Organe
alle vertreten durch Rechtsanwalt ... und Rechtsanwalt ...
- Beschwerdeführende

gegen

Kanton Bern

handelnd durch den Regierungsrat, vertreten durch die Gesundheits-,
Sozial- und Integrationsdirektion, Generalsekretariat, Rathausplatz 1,
Postfach, 3000 Bern 8

Beschwerdegegner

betreffend Zulassungsbeschränkung von Ärztinnen und Ärzten zur Tätigkeit
zulasten der obligatorischen Krankenversicherung im ambulanten Bereich
gemäss Art. 2 ZulaV; Vorliegen einer Allgemeinverfügung (Beschluss des
Regierungsrats des Kantons Bern vom 22. November 2023 betreffend
Inkraftsetzung der ZulaV)



Prozessgeschichte:

A.

Der Regierungsrat des Kantons Bern erliess am 22. November 2023 im Rahmen der Umsetzung der Zulassungsbeschränkung für Ärztinnen und Ärzte, die zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung tätig sind, die Verordnung über die Zulassung zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (ZulaV; BSG 842.111.5). Diese Verordnung stützt sich unter anderem auf Art. 55a des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und sieht insbesondere Folgendes vor:

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

¹ Diese Verordnung legt die bedarfsgerechte und wirtschaftliche medizinische Versorgung im Kanton in Form von Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte mit eidgenössischem Weiterbildungstitel fest, die zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) im ambulanten Bereich tätig sind (Zulassungsbeschränkung).

² Die Höchstzahlen werden pro medizinisches Fachgebiet und Region festgelegt.

³ Das Gesundheitsamt (GA) der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) publiziert und aktualisiert auf seiner Internetseite laufend die verfügbaren Vollzeitäquivalente im jeweiligen medizinischen Fachgebiet.

2 Festlegung und Anpassung der Höchstzahlen

Art. 2 Festlegung der Höchstzahlen

¹ Der Regierungsrat bestimmt die Höchstzahlen nach Artikel 5 der Verordnung über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich.

² Er legt die Regionen und den Versorgungsgrad fest, ab dem ein Zulassungsstopp erfolgt.

³ Die Höchstzahlen pro medizinisches Fachgebiet und pro Region werden wie folgt festgelegt:

Medizinisches Fachgebiet	Region	Höchstzahlen in Vollzeitäquivalenten (bei Versorgungsgrad 115 %)
Allgemeine Innere Medizin	Bern-Mittelland	489,1

Medizinisches Fachgebiet	Region	Höchstzahlen in Vollzeitäquivalenten (bei Versorgungsgrad 115 %)
Chirurgie	Emmental-Oberaargau	16,7
Chirurgie	Biel-Seeland	16,4
Gastroenterologie	Bern-Mittelland	19,0
Orthopädische Chirurgie und Traumatologie des Bewegungsapparates	Bern-Mittelland	63,2
Orthopädische Chirurgie und Traumatologie des Bewegungsapparates	Emmental-Oberaargau	15,5
Orthopädische Chirurgie und Traumatologie des Bewegungsapparates	Oberland	21,1
Orthopädische Chirurgie und Traumatologie des Bewegungsapparates	Biel-Seeland	18,6
Pneumologie	Bern-Mittelland	17,7

⁴ Der maximale Versorgungsgrad für alle medizinischen Fachgebiete und Regionen wird auf 115 Prozent festgelegt.

Art. 3 Anpassung der Höchstzahlen

¹ Der Regierungsrat überprüft die Versorgungssituation periodisch und nimmt bei Bedarf eine Anpassung der Höchstzahlen vor, insbesondere wenn eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Versorgung in einem entsprechenden medizinischen Fachgebiet einer Region nicht gewährleistet ist.

[...]

Art.12 Inkrafttreten

¹ Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

B.

Am 3. Januar 2024 haben die Vereine ... und der Verband ..., seit dem 1. Mai 2025 fusioniert zum Verein A._____, die B.____ AG, die C.____ AG sowie die D.____ AG gegen verschiedene Bestimmungen der ZulaV Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragen, die unter der Bezeichnung ZulaV erlassene Allgemeinverfügung des Regierungsrats und insbesondere die Höchstzahlen gemäss Art. 2 Abs. 3 ZulaV und die Festlegung des maximalen Versorgungsgrads gemäss Art. 2 Abs. 4 ZulaV seien aufzuheben. Eventuell sei der Teil der Allgemeinverfügung bildende Art. 12 ZulaV aufzuheben und eine angemessene Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten der Höchstzahlen vorzusehen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragen sie, es sei eine öffentliche mündliche Verhandlung anzusetzen. Die eingangs genannten Gesellschaften haben zudem in Aussicht gestellt, dass sie beim Bundesgericht eine Beschwerde gegen die ZulaV einreichen werden. Sie haben deshalb beantragt, das Verfahren sei «bis zum Vorliegen eines bundesgerichtlichen Urteils über die Frage der richtigen Normstufe des Erlasses» zu sistieren. Am 12. Januar 2024 haben sie Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen die ZulaV beim Bundesgericht eingereicht (Verfahren 9C_38/2024).

Die GSI hat namens des Kantons Bern mit Beschwerdeantwort vom 1. März 2024 beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.

Gemäss Verfügung vom 11. März 2024 ist das verwaltungsgerichtliche Verfahren bis zum Abschluss des bundesgerichtlichen Verfahrens 9C_38/2024 sistiert worden.

Mit Verfügung vom 27. Juni 2024 hat das Bundesgericht im Verfahren 9C_38/2024 das Gesuch der Beschwerdeführenden um aufschiebende Wirkung abgewiesen. Darauf hat der Kanton Bern (GSI) mit Eingabe vom 27. September 2024 beantragt, das verwaltungsgerichtliche Verfahren sei wieder aufzunehmen und «aufgrund fehlender Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts [...] abzuschreiben». In der Folge haben die Beschwerdeführenden dazu und beide Parteien zum Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde Stellung genommen.

Mit Urteil vom 15. Januar 2025 hat das Bundesgericht (III. öffentlich-rechtliche Abteilung) im Verfahren 9C_38/2024 die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten abgewiesen. Darauf hat die GSI namens des Kantons Bern den Antrag bestätigt, das Verfahren vor Verwaltungsgericht sei wieder aufzunehmen und «mangels Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts abzuschreiben» (Eingabe vom 26.2.2025). Mit Verfügung vom 4. März 2025 hat der Abteilungspräsident das verwaltungsgerichtliche Verfahren wieder aufgenommen. Die Beschwerdeführenden haben sich nochmals geäußert und halten an ihren Rechtsbegehren fest (Eingabe vom 25.3.2025).

Erwägungen:

1.

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 kantonale 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).

1.2 Fraglich ist, ob ein taugliches Anfechtungsobjekt vorliegt. Die Beschwerde richtet sich im Hauptstandpunkt gegen Art. 2 Abs. 3 und 4 ZulaV. Die Beschwerdeführenden 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 argumen-

tiert hingegen, es sei von generell-abstrakten Bestimmungen auszugehen (kantonalen Erlass). Sie könnten nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Beschwerdeantwort, act. 5).

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 Erlasses (siehe 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 Konkretheit 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.

2.

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

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 ZBI 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 ZBI 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).

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 ZBI 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 ZBI 2011 S. 629 ff.,

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).

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]).

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

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 Beschwerdeführenden 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.

2.5 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden 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).

2.6 An dieser Beurteilung ändert das Urteil 9C_38/2024 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

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 Beschwerdeführenden 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).

3.

Die Beschwerdeführenden 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 10 f.).

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

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).

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.

4.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich nach dem Gesagten und insbesondere mit Blick auf das Urteil 9C_38/2024 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).

5.

Bei diesem Prozessausgang haben die Beschwerdeführenden 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).

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 Beschwerdeführenden auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführende
 - 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.