

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. März 2023

313. Verordnung über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich (Ermächtigung zur Vernehmlassung)

Mit Inkrafttreten des revidierten Art. 55a des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10; in der Fassung vom 19. Juni 2020, in Kraft seit dem 1. Juli 2021) wurde die Beschränkung der Anzahl Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich neu geregelt. Die bisherige, bis zum 30. Juni 2023 geltende Regelung ermächtigt die Kantone, einen Zulassungsstopp einzuführen, indem Zulassungen zur Abrechnung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) nur erteilt werden, wenn Ärztinnen und Ärzte drei Jahre an einer anerkannten Weiterbildungsstätte gearbeitet haben oder in ausgewählten Fachgebieten tätig sind. Neu verpflichtet Art. 55a KVG die Kantone, in einem oder mehreren medizinischen Fachgebieten oder in bestimmten Regionen die Anzahl der Ärztinnen und Ärzte, die im ambulanten Bereich zulasten der OKP Leistungen erbringen, mittels Höchstzahlen zu beschränken. Kriterien und methodische Grundsätze für die Festlegung der Höchstzahlen sind durch den Bundesrat zu definieren. Der Bundesrat hat dies mit der Verordnung vom 23. Juni 2021 über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich (Höchstzahlenverordnung, SR 832.107; ebenfalls in Kraft seit 1. Juli 2021) getan. Gemäss Art. 1 der Höchstzahlenverordnung werden die Höchstzahlen bestimmt, indem die Kantone das Angebot an Ärztinnen und Ärzten ins Verhältnis zu vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) festgelegten Versorgungsgraden setzen und bei Bedarf mit einem Gewichtungsfaktor multiplizieren. Die Höchstzahlen sind durch die Kantone innert zweier Jahre seit Inkrafttreten, somit bis 30. Juni 2023, festzusetzen. Gestützt auf die Übergangsbestimmung in Art. 9 der Höchstzahlenverordnung können die Kantone während einer Übergangsfrist bis 30. Juni 2025 medizinische Fachgebiete bestimmen, in denen das nach Art. 2 der Höchstzahlenverordnung ermittelte Angebot an Ärztinnen und Ärzten einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Versorgung entspricht. Für die Dauer dieser Übergangsfrist können in diesen Fachgebieten keine zusätzlichen, das ermittelte Angebot überschreitenden Zulassungen erteilt werden.

Der im Kanton Zürich Ende 2019 eingeführte Zulassungsstopp (RRB Nr. 1175/2019) sieht vor, dass Zulassungen zur Abrechnung zulasten der OKP nur erteilt werden, wenn Ärztinnen und Ärzte während min-

destens dreier Jahre an einer anerkannten Weiterbildungsstätte gearbeitet haben oder über einen Weiterbildungstitel Allgemeine Innere Medizin, Praktische Ärztin oder Praktischer Arzt, Kinder- und Jugendmedizin oder Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie verfügen. Dieser Zulassungsstopp fällt per 30. Juni 2023 weg und ist durch die neue Zulassungsbeschränkung zu ersetzen. Weil 2024 Anpassungen der nationalen Grundlagen zur Bestimmung der Höchstzahlen geplant sind, ist eine darauf abgestimmte Einführung der Höchstzahlen zweckmässig. Deshalb wird im Kanton Zürich zunächst die Übergangsbestimmung gemäss § 9 der Höchstzahlenverordnung angewendet. Ausserdem können mittels einer Begleitforschung zur Übergangsbestimmung Erfahrungen zur neuen Zulassungsbeschränkung gesammelt und bei der Ausgestaltung der definitiven, auf Höchstzahlen basierenden Beschränkung berücksichtigt werden. Der Kanton macht bis 30. Juni 2025 von der Möglichkeit Gebrauch, die ihm Art. 9 (Übergangsbestimmung) einräumt. Für diesen Zeitraum werden jene Fachgebiete auf das ermittelte Angebot beschränkt, in denen die gegenwärtige Versorgung bedarfsgerecht und wirtschaftlich ist. Die Versorgung im Kanton Zürich gilt gestützt auf eine Analyse der Gesundheitsdirektion als bedarfsgerecht und wirtschaftlich, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- ein Fachgebiet gehört nicht zur medizinischen Grundversorgung,
- es weist mit jährlichen OKP-Kosten von über 30 Mio. Franken im Kanton Zürich eine relevante Grösse und gemäss dem Versorgungsgrad des EDI keine klare Unterversorgung auf,
- es ist gemäss den Daten zu Leistungen und Angebot in den letzten Jahren stärker als die Bevölkerung gewachsen und ein weiteres Wachstum ist zu erwarten,
- die Erfahrungen der Grundversorger bei Zuweisungen sowie die Gespräche mit den Fachgesellschaften lieferten keine klaren Indizien für eine aktuelle oder absehbare Unterversorgung.

Die Ergebnisse der Analyse zeigten, dass diese Kriterien zurzeit in den folgenden vier Fachgebieten kumulativ erfüllt sind: Kardiologie, Orthopädische Chirurgie und Traumatologie des Bewegungsapparates, Radiologie sowie Urologie. In diesen vier Fachgebieten werden bis zum 30. Juni 2025 neue Zulassungen nur noch in dem Umfang vergeben, in dem bisherige Zulassungen zurückgegeben werden.

Das derzeitige ambulante Angebot zeichnet sich durch bedeutsame Unterschiede zwischen den verschiedenen medizinischen Fachgebieten aus. Während die Anzahl Ärztinnen und Ärzte in den finanziell attraktiven spezialisierten Fachgebieten zunimmt und in der Folge die Kosten und damit auch die Krankenkassenprämien steigen, stagniert das Angebot in der Grundversorgung, der wie allgemein anerkannt die grösste

Bedeutung in der medizinischen Versorgung der breiten Bevölkerung zukommt. Der neue Art. 55a KVG zielt darauf ab, den Kantonen ein wirksames Instrument zur Steuerung des ambulanten Angebots bereitzustellen. So sollen einerseits Kosteneinsparungen erzielt und andererseits eine bedarfsgerechte Versorgung in allen Fachgebieten sichergestellt werden. Eine solche Steuerung kann nur zielführend ausgestaltet werden, wenn die Beschränkung ausgewählter Fachgebiete mit einer Förderung unterdurchschnittlich versorgter Fachgebiete verknüpft wird. So sollen neben der Umsetzung der neuen Zulassungsbeschränkung gemäss Art. 55a KVG die Weiterbildungsbeiträge in der Grundversorgung erhöht werden, in der wie allgemein anerkannt ein Mangel an Fachärztinnen und Fachärzten besteht (vgl. RRB Nr. 314/2023). Ebenso sollen die Zielerreichung sowie allfällige unerwünschte Nebeneffekte der Zulassungsbeschränkung gemeinsam mit der Erhöhung der Weiterbildungsbeiträge mit einer wissenschaftlichen Begleitforschung untersucht werden.

Zur Umsetzung von Art. 55a KVG bedarf es einer Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen. Die Einführungsverordnung zur eidgenössischen Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 10. Dezember 2019 (LS 832.14), die bis anhin den Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben auf kantonaler Ebene geregelt hat, wird durch eine neue Verordnung über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich ersetzt. Die neue Verordnung vollzieht die Zulassungsbeschränkung des revidierten Art. 55a KVG sowie der Höchstzahlenverordnung. Einzelne Kantone haben die Zulassungsbeschränkungen bereits auf Stufe Verordnung umgesetzt. Im Kanton Basel-Landschaft hat das kantonale Verwaltungsgericht zusätzlich eine gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene gefordert. Ob dieser Entscheid Bestand haben wird und inwiefern er Auswirkungen auf andere Kantone haben kann, ist offen. Unabhängig davon ist aufgrund der zeitlichen Vorgaben im Bundesrecht zur geplanten Regelung im Kanton Zürich eine Vernehmlassung durchzuführen. Sollte sich zeigen, dass ein Teil der geplanten Regelung wider Erwarten auf Gesetzesstufe erfolgen müsste, kann eine entsprechende Vorlage aus dem Vernehmlassungsentwurf abgeleitet werden.

Die Verordnung legt die vorne genannten Fachgebiete fest, in denen das Angebot an Ärztinnen und Ärzten im Kanton Zürich einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Versorgung entspricht und die folglich beschränkt werden, und regelt das Verfahren zur Einhaltung der Höchstzahlen bei der Vergabe von neuen Zulassungen. Die Gesundheitsdirektion ist zu ermächtigen, zum Vorentwurf der Verordnung eine Vernehmlassung durchzuführen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, zum Entwurf der Verordnung über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich eine Vernehmlassung durchzuführen.

II. Mitteilung an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli