



Kleine Anfrage der SP-Fraktion

betreffend die Frage: Diskriminiert der Regierungsrat als Sparmassnahme Frauen im Gesundheitswesen?

(Vorlage Nr. 3739.1 - 17721)

Antwort des Regierungsrats
vom 25. Juni 2024

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion reichte am 30. Mai 2024 eine Kleine Anfrage mit vier Fragen zur Umsetzung der Zulassungssteuerung nach Art. 55a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) ein. Der Regierungsrat beantwortet diese wie folgt:

1. Wieso beschränkt der Regierungsrat als Sparmassnahme die Zulassung von Ärzt:innen, welche die medizinische Versorgung von Frauen sicherstellen?

Mit der am 1. Juli 2023 in Kraft getretenen Verordnung über die Zulassung von Ärztinnen und Ärzten im ambulanten Bereich [Zulassungsverordnung; BGS 842.13] werden nebst der Gynäkologie und Geburtshilfe jene elf (von insgesamt 45) Fachrichtungen der Zulassungssteuerung unterstellt, in denen der Kanton Zug gemäss den vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) erhobenen Daten im schweizweiten Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Versorgungsgrad aufweist. Die Zulassungsverordnung ist keine Sparmassnahme des Kantons zulasten der Frauen, sondern erfolgt in Umsetzung der Vorgaben des im Jahr 2020 vom Bundesparlament revidierten Art. 55a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10). Gemäss dieser Bestimmung müssen neu alle Kantone in einem oder mehreren medizinischen Fachgebieten für Ärztinnen und Ärzte, die im ambulanten Bereich zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung Leistungen erbringen, Höchstzahlen festlegen (Art. 55a Abs. 1 KVG).

Die Steuerung der Ärztezahl durch Höchstzahlen hat in der Schweiz eine lange Geschichte. Schon im Jahr 2002 sah das Krankenversicherungsgesetz erstmals eine nach Fachgebieten unterschiedene Steuerung der Anzahl Ärztinnen und Ärzte vor (Art. 55a KVG). Folglich reicht auch die Unterstellung der Gynäkologie und Geburtshilfe unter die Zulassungssteuerung vor den 1. Juli 2023 zurück. Bis 30. Juni 2023 lag im Kanton Zug die Höchstzahl für den Fachbereich Gynäkologie und Geburtshilfe bei 17 Fachärztinnen und Fachärzten (vgl. Anhang 1 der Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [VEZL; SR 832.103]). Sie galt allerdings kraft Bundesrechts nicht für Personen, welche über eine dreijährige Tätigkeit an einer anerkannten schweizerischen Weiterbildungsstätte verfügten, weshalb die Zahl der in den Kantonen tätigen Fachärztinnen und Fachärzte weiter deutlich ansteigen konnte. Diese bundesrechtliche Ausnahmebestimmung wurde mit der letzten Revision von Art. 55a KVG aufgehoben. Mit der letzten Änderung des kantonalen Ausführungsrechts wurde die Höchstzahl per 1. Juli 2023 auf 27,2 erhöht. Neu wird die Höchstzahl zudem in Vollzeitäquivalenten statt in Köpfen ausgedrückt (vgl. Anhang zur Verordnung über die Zulassung von Ärztinnen und Ärzten im ambulanten Bereich [Zulassungsverordnung; BGS 842.13]).

2. Viele Frauen müssen lange auf ihre Termine bei der Gynäkologin warten oder finden keine neue Ärztin. Wie kommt der Regierungsrat trotzdem zum Schluss, dass im Kanton Zug angeblich fünf Gynäkologinnen mehr praktizieren, als für die Versorgung der Bevölkerung nötig ist?

Im Fachbereich Gynäkologie und Geburtshilfe verfügt der Kanton Zug mit 115,1 Prozent über den vierthöchsten Versorgungsgrad aller Kantone. Der Kanton Zug verfügt gar über einen höheren Versorgungsgrad als städtisch geprägte Kantone wie Basel-Stadt oder Genf. Die Zahl der Fachärztinnen und Fachärzte für Gynäkologie und Geburtshilfe im Kanton Zug stieg gemäss der Ärztestatistik der Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH) in den Jahren 2013 bis 2023 von 21 auf 32, was einer Steigerung von rund 52 Prozent in zehn Jahren entspricht. Zum Vergleich: Obwohl der Kanton Solothurn mehr als doppelt so viele Einwohnerinnen und Einwohner als der Kanton Zug zählt (288 836 Personen Ende 2023) und sich über eine mehr als dreimal so grosse Fläche erstreckt, arbeiten gemäss FMH in beiden Kantonen im Praxissektor ähnlich viele Gynäkologinnen und Gynäkologen (Solothurn: 27; Zug 25; Stand 2023).

Verglichen mit den übrigen Kantonen verfügt der Kanton Zug somit über eine deutlich überdurchschnittliche Versorgung im Fachgebiet Gynäkologie und Geburtshilfe. Eine Unterversorgung im Kanton Zug könnte nur angenommen werden, wenn das gesamte Land in diesem Fachgebiet stark unterversorgt wäre. Weil aber die Zahl der Gynäkologinnen und Gynäkologen landesweit im Zeitraum von 2013 bis 2023 um 29 Prozent wuchs (von 1602 auf 2064) und sich das Betreuungsverhältnis (Anzahl Einwohner/-innen pro Ärztin und Arzt) gleichzeitig deutlich absenkte, ist dies nicht der Fall. Natürlich kann es sein, dass besonders beliebte Praxen ausgelastet sind und keine neuen Patientinnen aufnehmen. Daraus kann aber keine Unterversorgung abgeleitet werden.

3. Wenn der Regierungsrat die Zahl der Gynäkologinnen im Kanton reduzieren will: Wo sollen sich Patientinnen stattdessen untersuchen und behandeln lassen?

Wie oben bereits ausgeführt, verfügt der Kanton Zug im Bereich Gynäkologie und Geburtshilfe im gesamtschweizerischen Vergleich über eine überdurchschnittlich gute Versorgung und Zuger Patientinnen können sich somit im Kanton Zug untersuchen und behandeln lassen. Dass die Versorgung im Kanton Zug gut ist, bezeugt auch der Umstand, dass sich viele Patientinnen mit ausserkantonalem Wohnsitz bei Gynäkologinnen und Gynäkologen im Kanton Zug behandeln lassen: Eine Auswertung des Datenpools der SASIS AG durch das Obsan für das Jahr 2022 ergab, dass von den im Kanton Zug anfallenden Kosten im Fachgebiet Gynäkologie und Geburtshilfe 29 Prozent und damit fast ein Drittel aus der Behandlung von Patientinnen mit ausserkantonalem Wohnsitz stammen.

4. Das Kantonsgericht Basel-Landschaft (BL) hat mit Urteil 810 22 81 vom 18. Januar 2023 festgestellt, für die Umsetzung von Art. 55a KVG seien in den Kantonen «grundlegende und wichtige Bestimmungen zu treffen, weshalb diese in der Form eines Gesetzes zu erlassen sind» (E. 5.4). Weshalb hat der Regierungsrat trotz dieser klaren Rechtslage darauf verzichtet, dem Parlament eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten?

Der Regierungsrat hat die Frage der rechtlichen Grundlage geprüft und kam in Kenntnis des Urteils des Kantonsgerichts des Kantons Basel-Landschaft – ebenso wie diverse andere Regierungen – zum Schluss, dass auch nach der letzten Revision von Art. 55a KVG weiterhin eine

genügende gesetzliche Grundlage im KVG selbst besteht. Diese sehr ausführliche und detaillierte Gesetzesnorm wird durch die neue Verordnung des Bundesrats über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich (SR 832.107) sowie die Verordnung des EDI über die Festlegung der regionalen Versorgungsgrade je medizinisches Fachgebiet im ambulanten Bereich (SR 832.107.1) noch weiter präzisiert. Die umfassenden Vorgaben des Bundesrechts erlauben angesichts der klaren Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Krankenversicherung (Art. 117 Bundesverfassung) keine abweichende oder ergänzende Gesetzgebung durch die Kantone; diese können weiterhin nur Vollzugsnormen erlassen. Der Regierungsrat ist für Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung, wozu auch die Zulassungssteuerung gehört, zuständig (§ 3 Abs. 1 Bst. d Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung [EG KVG; BGS 842.1]). Er ist in diesem Gebiet ausdrücklich ermächtigt, ergänzende Vollzugsbestimmungen zu erlassen (§ 3 Abs. 2 EG KVG).

Das Kantonsgericht des Kantons Basel-Landschaft beurteilte lediglich die Rechtmässigkeit der basellandschaftlichen Vollzugsverordnung. Es liegt auf der Hand, dass das Urteil eines Gerichts eines Kantons über eine Verordnung der dortigen Regierung keine Rechtswirkungen in Bezug auf das anderslautende Ordnungsrecht der übrigen Kantone hat. Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nur kurz nach dem Urteil im Kanton Basel-Landschaft die Verfassungskammer des Justizhofs des Kantons Genf ein Urteil über die vom Genfer Staatsrat beschlossene Verordnung zur Umsetzung der Zulassungssteuerung fällte (Urteil A/3504/2022 vom 6. März 2023). Anders als das Kantonsgericht des Kantons Basel-Landschaft erkannte der Genfer Justizhof im Umstand, dass der Genfer Staatsrat das Ausführungsrecht weiterhin auf dem Verordnungsweg regelte, keine Verletzung von übergeordnetem Recht. Es ist daher keineswegs so, dass das von den Anfragenden genannte Urteil aus dem Kanton Basel-Landschaft für die übrigen Kantone wegweisend wäre – genauso wenig wie das anderslautende Genfer Urteil. Beide Entscheide haben nur für die jeweiligen Kantone Rechtswirkung. Einzig eine Beurteilung durch das Bundesgericht kann für eine verbindliche Rechtsprechung betreffend die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 55a KVG sorgen.

Gegen die Vollzugsbestimmungen mehrerer Kantone, darunter auch die revidierte Zulassungsverordnung des Kantons Zug, wurden diverse Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht eingereicht. Diese Beschwerdeverfahren sind nach wie vor hängig. Ob im Kanton Zug Änderungen der kantonalen Rechtsgrundlagen nötig werden sollten, wird sich anhand der ausstehenden Rechtsprechung des Bundesgerichts weisen.

Beschluss des Regierungsrats vom 25. Juni 2024