



REGIERUNGSRAT

27. November 2024

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

24.349 (24.224)

Gesundheitsgesetz (GesG); Änderung

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zur Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG) für die 2. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht:

Zusammenfassung

In das kantonale Gesundheitsgesetz (GesG) sollen neu der § 27a zum Zulassungsverfahren und der § 27b zum Teilaspekt der Höchstzahlen bei der Zulassung von Ärztinnen und Ärzten, die im ambulanten Bereich Leistungen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) erbringen, eingeführt werden.

Der Grosse Rat hat die vorgeschlagene Änderung des GesG vom 20. Januar 2009 an seiner Sitzung vom 24. September 2024 in 1. Beratung behandelt und in der Gesamtabstimmung mit 129 gegen 0 Stimmen gutgeheissen.

Der Grosse Rat hat keine Änderung beschlossen, aber drei Prüfungsaufträge überwiesen:

Einerseits betreffen zwei Prüfungsaufträge die Erarbeitung von alternativen Gesetzestexten, mit welchen der Grosse Rat gegebenenfalls das Zulassungsverfahren und die Einzelheiten bei der Festlegung der Höchstzahlen selbst per Dekret regeln kann. Der Regierungsrat hat die beiden in Auftrag gegebenen alternativen Gesetzestexte erarbeitet, empfiehlt aber weiterhin eine Verordnungslösung in der Zuständigkeit des Regierungsrats.

Andererseits ist gemäss einem dritten Prüfungsauftrag darzulegen, wie mit Gewichtungsfaktoren die regionalen Gegebenheiten im Kanton Aargau ausgeglichen werden könnten. Der Regierungsrat hat diesen Auftrag in der vorliegenden Botschaft zur zweiten Lesung beantwortet.

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorgeschlagenen Änderung des GesG beabsichtigt der Regierungsrat, die am 30. Juni 2025 definitiv ausser Kraft tretende Verordnung über Höchstzahlen bei der Zulassung von Ärztinnen und Ärzten zur Abrechnung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (HZV) durch eine formell-gesetzliche Grundlage in den neuen §§ 27a und 27b GesG und gleichzeitig mit einer hierzu geplanten Verordnung per 1. Juli 2025 zu ersetzen.

Die vorgeschlagenen Änderungen des GesG sollen am 1. Juli 2025 in Kraft treten.

1. Ausgangslage

Gestützt auf Art. 55a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 (SR 832.10) in Verbindung mit der Verordnung über die Festlegung der Höchstzahlen (HZV) für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich (nachfolgend: Bundesverordnung) vom 23. Juni 2021 (SR 832.107) haben die Kantone in mindestens einem Fachgebiet eine Höchstzahl für Fachärztinnen und Fachärzte, die zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen wollen, festzulegen.

Hierzu hat der Regierungsrat gestützt auf § 91 Abs. 2^{bis} lit. b der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000) am 31. Mai 2023 neu die Verordnung über Höchstzahlen bei der Zulassung von Ärztinnen und Ärzten zur OKP-Abrechnung (HZV) vom 31. Mai 2023 (SAR 311.416) erlassen. Die HZV trat per 1. Juli 2023 in Kraft und gilt befristet bis zum 30. Juni 2025.

Die HZV soll per 1. Juli 2025 durch zwei formell-gesetzliche Grundlagen im Gesundheitsgesetz (GesG) vom 20. Januar 2009 (SAR 301.100) ersetzt werden: Neu sollen § 27a das OKP-Zulassungsverfahren und § 27b den Teilaspekt der Höchstzahlen bei der Zulassung von Ärztinnen und Ärzten, die im ambulanten Bereich Leistungen zulasten der OKP erbringen wollen, regeln.

2. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat die Vorlage an seiner Sitzung vom 24. September 2024 in 1. Beratung behandelt. In der Gesamtabstimmung hat der Grosse Rat den Entwurf einer Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG) mit 129 gegen 0 Stimmen gutgeheissen. Er hat keine Änderung beschlossen, aber drei Prüfungsaufträge überwiesen.

3. Zwei Prüfungsaufträge zum Dekret als Alternative zur Verordnung

3.1 Prüfungsauftrag zu § 27a GesG: Zulassungsverfahren

Der von der grossrätlichen Kommission Gesundheit und Sozialwesen (GSW) beantragte und vom Grossen Rat mit 87 zu 35 Stimmen überwiesene Prüfungsauftrag lautet wie folgt:

"Der Regierungsrat wird aufgefordert, auf die 2. Beratung hin einen alternativen Gesetzestext vorzulegen, der dem Grossen Rat die Kompetenz erteilt, durch Dekret die Einzelheiten des Zulassungsverfahrens zu regeln."

3.2 Alternativer Gesetzestext für § 27a GesG: Zulassungsverfahren

¹ (unverändert)

² (unverändert)

³ (unverändert)

⁴ (unverändert)

⁵ Der Grosse Rat regelt durch Dekret die Einzelheiten des Zulassungsverfahrens. Er kann besondere Bestimmungen für Praxisübernahmen erlassen.

3.3 Prüfungsauftrag zu § 27b GesG: Höchstzahlen bei der Zulassung von Ärztinnen / Ärzten

Der von der Kommission GSW beantragte und vom Grossen Rat mit 91 zu 35 Stimmen überwiesene Prüfungsauftrag lautet wie folgt:

"Der Regierungsrat wird aufgefordert, auf die 2. Beratung hin einen alternativen Gesetzestext vorzulegen, der dem Grossen Rat die Kompetenz erteilt, durch Dekret die Einzelheiten bei der Festlegung der Höchstzahlen bei der Zulassung von Ärztinnen und Ärzten zu regeln."

3.4 Alternativer Gesetzestext für § 27b GesG: Höchstzahlen bei der Zulassung von Ärztinnen / Ärzten

¹ Der Grosse Rat legt durch Dekret in einem oder mehreren medizinischen Fachgebieten eine Höchstzahl an Ärztinnen und Ärzten, die im ambulanten Bereich zulasten der OKP Leistungen erbringen, für den gesamten Kanton, für eine oder für mehrere Regionen fest.

² (unverändert)

³ (unverändert)

⁴ (unverändert)

3.5 Gegenüberstellung des Regierungsrats-Vorschlags und der alternativen Gesetzestexte

GesG	Textvorschlag des Regierungsrats	Alternativer Textvorschlag
§ 27a Abs. 5	Der Regierungsrat regelt durch eine Verordnung die Einzelheiten der Zulassung und des Zulassungsverfahrens sowie die Meldepflichten der Inhaberinnen und Inhaber einer Zulassung. Er kann besondere Bestimmungen für Praxisübernahmen erlassen.	Der Grosse Rat regelt durch Dekret die Einzelheiten des Zulassungsverfahrens. Er kann besondere Bestimmungen für Praxisübernahmen erlassen.
§ 27b Abs. 1	Der Regierungsrat legt durch eine Verordnung in einem oder mehreren medizinischen Fachgebieten eine Höchstzahl an Ärztinnen und Ärzten, die im ambulanten Bereich zulasten der OKP Leistungen erbringen, für den gesamten Kanton, für eine oder für mehrere Regionen fest.	Der Grosse Rat legt durch Dekret in einem oder mehreren medizinischen Fachgebieten eine Höchstzahl an Ärztinnen und Ärzten, die im ambulanten Bereich zulasten der OKP Leistungen erbringen, für den gesamten Kanton, für eine oder für mehrere Regionen fest.

3.6 Beurteilung und Fazit betreffend die Prüfungsaufträge zu §§ 27a und 27b GesG

Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat gemäss seinen Prüfungsaufträgen vom 24. September 2024 unter der Ziffer 3 dieser Botschaft einen neu formulierten Gesetzestext zu §§ 27a Abs. 5 und 27b Abs. 1 GesG vor (Ermächtigung des Grossen Rats zum Erlass eines ausführenden Dekrets statt Kompetenzdelegation an den Regierungsrat zum Erlass von Verordnungsbestimmungen). Im Sinne einer Entscheidungsgrundlage für die zweite grossrätliche Lesung der vorgeschlagenen GesG-Änderungen werden die Varianten Dekret und Verordnung im Folgenden übersichtsmässig verglichen.

Gemäss § 78 Abs. 2 KV kann der Grosse Rat für ausführende Bestimmungen Dekrete erlassen, soweit die Gesetze ihn dazu ausdrücklich ermächtigen. Dekrete unterliegen keiner Volksabstimmung (§ 78 Abs. 2, zweiter Satz, KV). Bis zur Inkraftsetzung wie auch zur Änderung eines Dekrets dauert es in der Regel mindestens neun Monate.

Gemäss § 91 Abs. 2 KV kann der Regierungsrat Recht setzende Bestimmungen in der Form der Verordnung erlassen. Der Zweck und die Grundsätze der inhaltlichen Gestaltung der Verordnung müssen im Gesetz oder im Dekret festgelegt sein (§ 91 Abs. 2, zweiter Satz, KV). Bis zur Inkraftsetzung wie auch zur Änderung einer Verordnung dauert es in der Regel mindestens sechs Monate.

Verordnungen und Dekrete sind in der Systematischen Sammlung zum Aargauer Recht (SAR) öffentlich einsehbar. Das Dekret hat eine höhere demokratische Legitimation und ist im Unterschied zur Verordnung besser geeignet, um politisch gewichtige oder finanziell relevante Tatbestände oder umfangreiche Eingriffe in die Rechte und Pflichten von Betroffenen zu regeln.

Die Verordnung eignet sich demgegenüber für dynamische und technische Sachverhalte, die sich rasch entwickeln und schnell geändert werden müssen. In der Debatte des Grossen Rats vom 24. September 2024 wiesen die Grossräte auch darauf hin, dass sich die Verordnung für komplexere und spezifischere Themen besser eignet.

Eine Dekretslösung gemäss § 78 Abs. 2 KV ist denkbar. Per Dekret können notwendige Anpassungen jedoch weniger schnell umgesetzt werden als mit der Verordnung. Dies betrifft insbesondere eine zeitlich dringend notwendige, hoch fachspezifische und von bundesrechtlichen Vorgaben abhängige Festlegung von Höchstzahlen.

Eine Verordnung kann zudem mit weniger administrativem Aufwand erarbeitet werden als ein Dekret.

Der Regierungsrat spricht sich weiterhin für das Erarbeiten einer auf §§ 27a und 27b GesG gestützten Verordnung aus, um das OKP-Zulassungsverfahren wie auch die Höchstzahlen mit der notwendigen Flexibilität der Situation angemessen, vorausplanend und so wenig einschränkend wie möglich festzulegen. Er ist bestrebt, die ärztliche Gesamtversorgung der Aargauer Bevölkerung weiterhin prämienschonend zu gewährleisten. Es ist ihm wichtig, eine objektive, transparente und nachhaltige Regelung der Folgen nach Erreichen der Höchstzahlen vorzusehen – insbesondere für Ärztinnen und Ärzte sowie für Spitäler.

Der Regierungsrat informiert den Grossen Rat, dass der Prüfungsauftrag zu § 27a Abs. 5 GesG nur die Regelung des Zulassungsverfahrens durch ein Dekret umfasst. Die Einzelheiten der Zulassung und die Meldepflichten der Inhaberinnen und Inhaber einer Zulassung bleiben somit, auch bei einer Entscheidung des Grossen Rats für eine Dekretlösung, der Verordnungsregelung durch den Regierungsrat vorbehalten.

4. Prüfungsauftrag zum Gewichtungsfaktor

Der Prüfungsauftrag von André Rotzetter (Die Mitte, Buchs AG), überwiesen mit 125 gegen 0 Stimmen, lautet wie folgt:

"Der Regierungsrat wird eingeladen, in der Botschaft zur zweiten Lesung darzulegen, wie mit den vom Bund vorgesehenen Gewichtungsfaktoren die regionalen Gegebenheiten im Kanton Aargau ausgeglichen werden können, welche den Versorgungsgrad beeinflussen. Ausserdem sollen allfällige Konsequenzen für die Formulierung des § 27b und/oder der zugehörigen Verordnung geprüft werden, um dem Kanton Aargau einen maximalen Spielraum bei der bundesrechtskonformen Festlegung von Höchstzahlen zu ermöglichen. Dabei gilt es insbesondere zu klären, wie Expertenbefragungen, Indikatorensysteme, Referenzwerte und die Praxis der betroffenen Ärzteschaft in die Gewichtungsfaktoren einbezogen werden können."

4.1 Begriff des Gewichtungsfaktors

In Art. 5 Abs. 2 der Bundesverordnung ist vorgesehen, dass die Kantone einen Gewichtungsfaktor vorsehen können, mit dem Umstände berücksichtigt werden können, die bei der Berechnung des Versorgungsgrads nicht berücksichtigt werden konnten. Bei der Festlegung des Gewichtungsfaktors sollen sie sich namentlich auf Befragungen von Fachpersonen, Indikatorensysteme oder Referenzwerte stützen. Eine "Berücksichtigung der Praxis der betroffenen Ärzteschaft" ist von der bundesrechtlichen Verordnung nicht explizit vorgesehen. Diese Berücksichtigung kann jedoch unter der Befragung von Fachpersonen subsumiert werden.

Im Abschnitt 2.3 "Gewichtungsfaktor" des Berichts "Regionale Versorgungsgrade pro Fachgebiet als Grundlage für die Höchstzahlen in der ambulanten ärztlichen Versorgung" vom November 2022 erörtert das Schweizer Gesundheitsobservatorium (Obsan) die Funktion des Gewichtungsfaktors und formuliert Empfehlungen zu dessen Anwendung. Auch im Folgebericht "Weiterentwicklung der Methodik und Aktualisierung der regionalen Versorgungsgrade" vom Oktober 2024 formuliert das Obsan Empfehlungen zur Anwendung von Gewichtungsfaktoren (Abschnitt 6.3.4). Beispielsweise empfiehlt es die Verwendung von Gewichtungsfaktoren zur Korrektur des Versorgungsgrades zum Ausgleich einer schweizweiten Über- oder Unterversorgung. Zudem empfiehlt das Obsan, im Gewichtungsfaktor einen Toleranzbereich zuzulassen, damit Variationen aufgrund regionaler Unterschiede berücksichtigt werden können. Es nennt folgende Beweggründe für die Anwendung von Gewichtungsfaktoren:

- Nationale Über-/Unterversorgung
- Toleranzbereich
- Schnittstellen in der Versorgung (Berücksichtigung von regionalen Besonderheiten in den Versorgungsstrukturen)

- Datenlücken aufgrund von Leistungen, die nicht über die OKP abgerechnet werden
- Patientenströme aufgrund regionaler Unterversorgung

Der Regierungsrat erachtete es als sachgerecht, die Empfehlungen des Obsan zur Verwendung von Gewichtungsfaktoren zu berücksichtigen. Durch die Verwendung von spezifischen Gewichtungsfaktoren kann er die regionale Versorgungssituation und auch die Auswirkungen von Patientenströmen auf die Regionen miteinbeziehen.

Der Regierungsrat verzichtet auf eine weitergehende Regelung in § 27b GesG oder in der zugehörigen Verordnung. So stellt er sicher, dass er zeitnah auf sich ändernde Versorgungssituationen in einzelnen Fachgebieten reagieren und den maximal möglichen Handlungsspielraum bei der schonenden Umsetzung der Bundesgesetzgebung nutzen kann.

4.2 Konsequenzen für die Formulierung des § 27b und/oder der Verordnung

Es ergeben sich keine Konsequenzen für die Formulierung des § 27b, weil die Verwendung des Gewichtungsfaktors bereits in der Bundesverordnung vorgesehen und definiert ist.

5. Weiteres Vorgehen und Zeitplan

Meilenstein	Datum
2. Beratung in der Kommission	Dezember 2024
2. Beratung im Grossen Rat	Januar 2025
Redaktionslesung und Publikation	Februar 2025
Referendumsfrist	März bis Mai 2025
Inkraftsetzung und Publikation	1. Juli 2025

Zum Antrag

Der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV), sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b KV ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesundheitsgesetzes (GesG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Beilage

- Synopse Gesundheitsgesetz (GesG)