

Sitzung vom 11. Januar 2006

23. Dringliche Anfrage (Verweigerung einer Ausnahmegewilligung für eine augenärztliche Praxis im Säuliamt)

Die Kantonsräte Dr. Oskar Denzler, Winterthur, Robert Marty, Affoltern a. A., und Jürg Leuthold, Aeugst a. A., haben am 19. Dezember 2005 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Wie in den Medien kürzlich kolportiert, wurde einem Augenarzt, welcher in Affoltern a. A. eine Praxis eröffnen wollte und ein Gesuch um eine Ausnahmegewilligung stellte, diese verweigert mit Verweis auf den geltenden Zulassungsstopp.

Seit 2002 hat das Knonauer Amt mit einer Bevölkerung von 43 000 Einwohnern keine Augenarztpraxis mehr.

In der ganzen Schweiz gibt es auf 11 500 Einwohnende im Durchschnitt eine Augenärztin bzw. einen Augenarzt, im Kanton Zürich ist die Dichte entsprechend einer städtischen Region höher; nämlich 8700 Personen pro Ophthalmologe. Die Verteilung ist ungleich, indem sich die meisten Praxen in den städtischen Agglomerationen befinden.

Der bundesrätliche Zulassungsstopp, welcher voraussichtlich noch bis mindestens ins Jahr 2007 gelten soll, wird im Kanton Zürich recht restriktiv umgesetzt und ist in einer Einführungsverordnung zum bundesrätlichen Erlass festgeschrieben.

Die augenärztliche Fachgesellschaft wie auch die Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich sind der Meinung, dass im vorliegenden Fall durchaus eine Ausnahmegewilligung angezeigt wäre. Die Sollzahl der bundesrätlichen Verordnung liegt für den Kanton Zürich bei 146 Personen, aktuell sind aber nur 115 Personen als frei praktizierende Augenärztinnen oder Augenärzte tätig.

Die Bevölkerung des Säuliamts muss sich zurzeit im Kanton Zug (Baar, Cham und Zug) sowie in Zürich versorgen lassen, was z. T. mit erheblichen Wartezeiten verbunden ist und gerade für ältere Personen und Kinder an der Grenze des Zumutbaren ist.

In diesem Sinne ist der abschlägige Entscheid des Kantonsarztes, welcher offensichtlich einen Präzedenzfall befürchtet, nicht nachvollziehbar.

Eine ausgewogene medizinische Versorgung gerade auch in den Randregionen des Kantons mit guter Erreichbarkeit auch von Spezialarztpraxen muss im Interesse aller sein.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat bereit, den abschlägigen Entscheid des Kantonsarztes zu überprüfen und allenfalls doch noch eine Ausnahmebewilligung zu erteilen?
2. Wie soll die vorgeschlagene Anstellung eines Augenarztes oder einer Augenärztin am Bezirksspital Affoltern am Albis umgesetzt und finanziert werden?
3. Sieht der Regierungsrat geeignete Massnahmen, um der ungleichen Verteilung von gewissen Spezialarztpraxen entgegenzuwirken?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Dr. Oskar Denzler, Winterthur, Robert Marty, Affoltern a. A., und Jürg Leuthold, Aeugst a. A., wird wie folgt beantwortet:

Mit Datum vom 3. Juli 2002 erliess der Bundesrat die Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Zulassungsstopp, SR 832.103). Nach Art. 1 dieser Verordnung wird die Zahl der Leistungserbringer, die zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung tätig sind, in jedem Kanton und für jede Kategorie von Leistungserbringern auf die im Anhang 1 festgelegten Zulassungszahlen beschränkt. Nach Art. 2 können die Kantone gewisse Ausnahmeregelungen vorsehen.

Mit Beschluss vom 25. Mai 2005 hat der Bundesrat die Verordnung revidiert und ihre Gültigkeit um weitere drei Jahre verlängert (AS 2005/2353). Dabei hat er die im Anhang für die einzelnen Kantone und Versorgungsregionen publizierten Zulassungszahlen für ärztliche Leistungserbringer weiter differenziert. In den Erläuterungen der Revision wird festgehalten, dass diese Zahlen im Wissen um ihre beschränkte Aussagekraft (keine Berücksichtigung des Tätigkeitsumfanges, Miterfassung der Tätigkeit in einem Spital) als Richtwerte zu betrachten sind. Der Richtwert für Leistungserbringer und Leistungserbringerinnen, die im Bereich der Augenheilkunde tätig sind, beträgt für den Kanton Zürich, der gesamthaft als Versorgungsregion definiert wird, 146 Ärztinnen und Ärzte. Das sind im Fachgebiet der Augenheilkunde knapp 23% der in der ganzen Schweiz erfassten Leistungserbringer und Leistungserbringerinnen. Umgerechnet auf eine Versorgungsdichte pro 100 000 Ein-

wohner beträgt die Quote für den Kanton Zürich 11,5 Augenärztinnen und Augenärzte, dies bei einem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 8,7. Wegen des im Vergleich zu einer Allgemeinpraxis grösseren Einzugsgebietes sind die spezialärztlichen Praxen nicht nur im Bereich der Augenheilkunde auf städtische Zentren mit grösseren Einzugsgebieten konzentriert. Da zudem auch gerade in den spezialärztlichen Praxen hohe Investitionskosten für den Betrieb anfallen, finden sich hier auch vermehrt Gemeinschaftspraxen. Alleine in der Stadt Zürich befinden sich 66 zugelassene Augenärztinnen und Augenärzte. Die übrigen Augenärztinnen und Augenärzte betreiben ihre Praxis im näheren Agglomerationsgebiet der Stadt Zürich, in Winterthur, längs der beiden Zürichseeufer sowie im Limmattal. Weiter finden sich noch Augenarztpraxen in Bülach, Uster und Wetzikon. In Anwendung des bundesrätlichen Zulassungsstopps sind aber auch angrenzende Regionen mit zu berücksichtigen. Im konkreten Fall des Bezirks Affoltern gilt dies für den Kanton Zug, der gesamtschweizerisch zumindest über eine durchschnittliche Versorgungsdichte in der Ophthalmologie verfügt (8,7 Leistungserbringer auf 100 000 Einwohner). Es ist weiter festzuhalten, dass andere Kantone wie zum Beispiel der Kanton Aargau mit 4,8 oder Bern mit 7,5 Augenärztinnen und Augenärzten pro 100 000 Einwohner weit unterhalb der im Kanton Zürich festgestellten Richtwerte liegen. In der Umsetzung des Zulassungsstopps hat der Kanton Zürich eine Einführungsverordnung erlassen (LS 832.14). Darin wird festgehalten, dass die ambulante ärztliche Versorgung im Kanton zumindest grundsätzlich genügend sei und deshalb neue Leistungserbringer nur im Rahmen einer Praxisübernahme zugelassen werden dürfen. In der Verordnung hat er deshalb bewusst auf Ausnahmeregelungen verzichtet. Das Bundesgericht hat diese Regelung für zulässig erachtet. Im Gesundheitsgesetz vom 4. November 1962 (LS 810.1) besteht indessen immer noch eine Möglichkeit für Ausnahmezulassungen, sofern in einer Berufsart (z. B. Ärztinnen/Arzt) nicht genügend Berufsangehörige tätig sind, um die Betreuung der Bevölkerung sicherzustellen (§ 8 Gesundheitsgesetz). Seit Anfang der 80er-Jahre wurde indessen von dieser Notstandsregelung vor dem Hintergrund einer allgemein genügenden Versorgungslage nicht mehr Gebrauch gemacht, und entsprechende Gesuche wurden abgewiesen. Weiter muss berücksichtigt werden, dass vor Inkrafttreten des Zulassungsstopps – das heisst vor dem 4. Juli 2002 – im Kanton Zürich mehr als 700 Ärztinnen und Ärzte um eine Berufsausübungsbewilligung ersucht und diese auch erhalten haben und damit automatisch als Leistungserbringer zu Lasten der obligatorischen Kran-

kenpflegeversicherung zugelassen worden sind. Es wurde davon ausgegangen, dass sich unter diesen 700 Ärztinnen und Ärzten auch ausgebildete Augenärztinnen und Augenärzte befinden, die sich innerhalb des Kantons niedergelassen haben bzw. sich noch niederlassen werden. Diese Annahme hat sich insoweit auch im Fall Affoltern bestätigt, als eine Augenärztin mit gültiger Zulassung für den Kanton Zürich in der Folge der öffentlichen Diskussion um die ophthalmologische Versorgung ihr Interesse für die Eröffnung einer Praxis in Affoltern angemeldet hat. Daneben wäre auch die Verlegung einer bestehenden augenärztlichen Praxis im Sinne der Einführungsverordnung möglich. Im Wissen darum, dass die regionale Verteilung ungleich ist, hat der Kantonsärztliche Dienst der Gesundheitsdirektion immer darauf hingewiesen, bei Übernahmen von Spezialarztpraxen allfällige Praxisverlegungen aus den Städten in die kleineren Agglomerationen zu bewilligen bzw. zu ermöglichen. Durch die Verlängerung des Zulassungsstopps ist der Wunsch auf Ausnahmewilligungen gestiegen. Gerade von Spezialärztinnen und -ärzten wird für eine Ausnahmewilligung häufig geltend gemacht, in der weiteren Agglomeration bzw. in ländlichen Gebieten des Kantons bestehe eine Unterversorgung. Würde man die Bedarfsberechnungen ohne Berücksichtigung der tatsächlichen spezialärztlichen Ballungszentren kleinräumiger gestalten, so wäre der Zulassungsstopp nicht mehr vollziehbar, und die Gesundheitsdirektion müsste faktisch in allen Bereichen Ausnahmewilligungen erteilen. Zudem ist zu beachten, dass die Anziehungskraft des Kantons Zürich in der spezialärztlichen Versorgung nach wie vor gross ist. Durch vermehrte Zulassungen würde sich die Abwanderung aus weniger gut versorgten Kantonen in den Kanton Zürich noch vergrössern und die dortige ärztliche Versorgung entsprechend vermindern. Die betroffenen Kantone wären in der Folge gezwungen, ihrerseits neue Zulassungen zu erteilen. Auch die Ärztesellschaft macht in ihrer Stellungnahme keinen Versorgungsnotstand im Sinne des Gesundheitsgesetzes geltend, der die Erteilung einer Ausnahmewilligung rechtfertigen würde; es wird darin dargetan, dass die Versorgung zum überwiegenden Teil im Kanton Zug stattfindet sowie in der Agglomeration Zürich. Als störend empfunden wird aber der Anfahrtsweg und die damit verbundenen Umtriebe für weniger mobile Personen. Dem ist einerseits entgegenzuhalten, dass sich selbst in der Stadt Zürich von Aussenquartieren in eine ärztliche Praxis längere Anfahrtswege ergeben können. Andererseits hat der Kanton Zug gegenüber der Gesundheitsdirektion ohne Einschränkungen bestätigt, Versorgungskapazitäten auch für den Bezirk Affoltern zu haben. Vor die-

sem Hintergrund hat die Gesundheitsdirektion das Gesuch um eine Ausnahmegewilligung für einen Augenarzt zu Recht abgewiesen. Der Gesuchsteller hat kein Rechtsmittel ergriffen; die Verfügung ist demnach in Rechtskraft erwachsen.

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat hat für den Wunsch der Bevölkerung des Bezirks Affoltern für eine Augenarztpraxis vor Ort Verständnis, sieht aber auf Grund der oben dargelegten Argumente keine Möglichkeit für eine Ausnahmegewilligung angesichts der Rahmenbedingungen des Zulassungsstopps. Würde hier nachgegeben, müssten im Sinne der rechtsgleichen Behandlung auch in zahlreichen anderen Fällen und in verschiedenen Spezialisierungen wie auch bei Allgemeinpraxen Ausnahmegewilligungen erteilt werden, was letztlich den bundesrechtlichen Zulassungsstopp unvollziehbar machen würde. Zudem hat sich gezeigt, dass bei öffentlicher Bekanntmachung sich auch Ärztinnen und Ärzte mit gültiger Zulassung für einen Standort melden, wenn ein entsprechendes Interesse der Bevölkerung geltend gemacht und ein Patientenaufkommen für eine wirtschaftliche Praxisführung erwartet wird.

Zu Frage 2:

Falls sich die geplante Neuerung im Bezirk Affoltern indessen innert angemessener Frist nicht vollziehen liesse, hat sich die Gesundheitsdirektion bereit erklärt, insbesondere für wenig mobile Patientinnen und Patienten eine Lösung über die Anstellung eines Augenarztes am Bezirksspital Affoltern zu prüfen. Dies wäre möglich, nachdem die Tätigkeit von Ärztinnen und Ärzten an einem Spital nicht in den Anwendungsbereich des Zulassungsstopps fällt, wobei sich die Stelle über die private Sprechstunde eigenfinanzieren müsste. Sollte ein solcher Betrieb nicht möglich sein, müsste auch die Frage der Wirtschaftlichkeit für eine eigenständige Augenarztpraxis gestellt werden.

Zu Frage 3:

Eine Einschränkung der von der Bundesverfassung auch für Ärztinnen und Ärzte gewährleisteten Niederlassungs- und Wirtschaftsfreiheit bedürfte einer gesetzlichen Grundlage. Der bundesrechtliche Zulassungsstopp sieht keine Bindung der Praxisbewilligung an einen bestimmten Ort innerhalb des Kantons bzw. der Versorgungsregion vor, wobei der Kanton Zürich mit seinem ganzen Kantonsgebiet als eine Versorgungsregion gilt. Eine erteilte Berufsausübungsbewilligung bzw. Niederlassung bedeutet somit grundsätzlich für den Kanton Zürich auch die Freiheit, die Praxistätigkeit innerhalb des Kantonsgebietes verlegen zu dürfen. Damit ist aber auch garantiert, dass Inhaberinnen und Inhaber

einer Berufsausübungsbewilligung in städtischen Ballungszentren die Praxis in die weitere Agglomeration verlegen können, wenn es sich wirtschaftlich rechnen lässt. Eine Auflage zur Praxisführung in einem vermeintlich unterversorgten Gebiet würde demgegenüber auch die Frage nach staatlichen Subventionen nach sich ziehen, wenn die erwartete Wirtschaftlichkeit in der Folge ausbliebe.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi