

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. Januar 2026

31. 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) am 1. Juli 2021 wurde die Zulassungsbeschränkung für Ärztinnen und Ärzte in der Schweiz neu geregelt. Art. 55a KVG verpflichtet die Kantone, in einem oder mehreren medizinischen Fachgebieten oder in bestimmten Regionen die Anzahl der Ärztinnen und Ärzte, die im ambulanten Bereich zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) Leistungen erbringen, mittels Höchstzahlen zu beschränken. Die Kriterien und methodischen Grundsätze hat der Bundesrat mit der Verordnung vom 23. Juni 2021 über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich (Höchstzahlenverordnung, SR 832.107) definiert. Ziel der nationalen Rechtsgrundlage ist es, den Kantonen ein Instrument zur Steuerung des ambulanten Angebots bereitzustellen. Dadurch möchte der Bund einerseits Kosteneinsparungen erzielen und andererseits eine bedarfsgerechte Versorgung in allen Fachgebieten sicherstellen. Es ist jedoch fraglich, ob diese Ziele mittels der Festlegung von Höchstzahlen erreicht werden können.

Die Umsetzung durch die Kantone gliedert sich in drei zeitlich aufeinanderfolgende Phasen. In der ersten Phase vom 1. Juli 2021 bis zum 30. Juni 2023 konnten die Kantone weiterhin das bisher geltende Recht anwenden. In der zweiten Phase vom 1. Juli 2023 bis zum 30. Juni 2025 konnten die Höchstzahlen von den Kantonen nach Massgabe von Art. 9 der Höchstzahlenverordnung bestimmt werden. Seit dem 1. Juli 2025 befindet sich die Umsetzung in der dritten Phase, in der die vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) festgelegten Versorgungsgrade bei der Bestimmung von Höchstzahlen anzuwenden sind.

Der Kanton Zürich erarbeitete 2023 gestützt auf Art. 9 der Höchstzahlenverordnung einen Verordnungsentwurf (Verordnung über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich, VHZA) für die zweite Phase und führte dazu ein Vernehmlassungsverfahren durch (vgl. RRB Nr. 313/2023). Weil zum Zeitpunkt der Vernehmlassungsauswertung aufgrund von ausserkantonalen Gerichtsurteilen unklar war, ob die Umsetzung auf Verordnungsstufe dem Legalitätsprinzip genügt, entschied der Regierungsrat am 6. März 2024, die Umsetzung vorläufig zu sistieren (vgl. RRB Nr. 239/2024). Dies erfolgte nicht nur wegen der erwähnten unklaren Anforderungen an die gesetzliche Grundlage, sondern auch deshalb, weil die Überprüfung der Versorgungsgrade durch das EDI ausstand.

Inzwischen stellte das Bundesgericht klar, dass die Kantone die Höchstzahlenverordnung mittels kantonaler Verordnung und somit ohne formelle kantonale Gesetzesgrundlage umsetzen können. Zudem veröffentlichte das EDI die aktualisierten Versorgungsgrade, woraufhin das Bundesamt für Gesundheit die Kantone mit Schreiben vom 9. Dezember 2024 aufforderte, die Zulassungsbeschränkung umzusetzen. In Anbetracht dieser Entwicklungen und weil das Bundesrecht die Kantone zur Umsetzung der Vorgaben verpflichtet, nahm die Gesundheitsdirektion im Frühling 2025 die Arbeiten zur Umsetzung der Zulassungsbeschränkung auf der Grundlage der Versorgungsgrade (dritte Phase) in Angriff. Das Amt für Gesundheit hat hierzu ein zweistufiges Verfahren erarbeitet, das sich an der Methodik der beiden Basler Kantone orientiert, welche die Zulassungsbeschränkung bereits umgesetzt haben. In einer ersten Stufe werden die zu beschränkenden Fachgebiete bestimmt, in einer zweiten wird die Höchstzahl pro zu beschränkendes Fachgebiet berechnet. Die Auswahl der Fachgebiete erfolgt anhand eines Datenmodells. Fachgebiete der Grundversorgung werden ausgenommen. Auch Fachgebiete mit einem jährlichen ambulanten Kostenvolumen zulasten der OKP von unter 30 Mio. Franken im Kanton werden – insbesondere aufgrund des geringen Einsparpotenzials – nicht berücksichtigt. Im kantonalen Datenmodell werden der Versorgungsgrad, ein Toleranzbereich sowie ein Indikator zur Bewertung der Versorgungslage berücksichtigt. Dieser Indikator setzt sich aus Einschätzungen der Grundversorger zur nationalen und kantonalen Versorgungssituation sowie der Altersstruktur der Ärzteschaft zusammen.

Das Ergebnis des Datenmodells ergibt derzeit eine Überversorgung in den Fachgebieten Radiologie und Urologie. Für diese beiden Fachgebiete werden daher Höchstzahlen festgelegt, die unterschiedliche Auswirkungen haben: Die Anzahl zugelassener Radiologinnen und Radiologen liegt noch unter der ab 2026 vorgesehenen Höchstzahl. Das Angebot an Urologinnen und Urologen überschreitet die entsprechende Höchstzahl hingegen bereits. Ende 2024 waren in Vollzeitäquivalenten 93,4 Ärztinnen und Ärzte im Fachgebiet Urologie tätig, während die für 2026 vorgesehene Höchstzahl bei 90,6 liegt. Für bislang in den Fachgebieten Urologie und Radiologie tätige Ärztinnen und Ärzte im Kanton Zürich gilt jedoch ein Bestandesschutz (vgl. nachfolgende Ausführungen). Die Einhaltung der Höchstzahl erfolgt somit über natürliche Veränderungen im ärztlichen Angebot, z. B. durch Pensionierungen oder Reduktionen des Beschäftigungsgrades. Die Berechnung der Höchstzahl erfolgt gemäss der in Art. 1 und 5 der Höchstzahlenverordnung definierten Formel. In die Berechnung fliessen das Angebot an Ärztinnen und Ärzten, der Versorgungsgrad sowie ein Gewichtungsfaktor ein. Der Gewichtungsfaktor dient dazu, Aspekte zu berücksichtigen, die im Versorgungsgrad nicht enthalten sind. Er setzt sich aus einem Toleranzbereich, dem Indikator zur Bewertung der Versorgungs-

lage sowie einem dynamischer Anpassungsfaktor zusammen. Der dynamische Anpassungsfaktor trägt künftigen Entwicklungen Rechnung, insbesondere der Bevölkerungsentwicklung, der Demografie und dem Grad der Ambulantisierung.

Zur Umsetzung von Art. 55a KVG und der Höchstzahlenverordnung bedarf es einer neuen kantonalen Verordnung über die Festlegung von Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich (VHZA). Diese Verordnung regelt die Methodik zur Festlegung der zu beschränkenden Fachgebiete und zur Berechnung der Höchstzahlen und weist im Anhang die zu beschränkenden Fachgebiete und deren Höchstzahlen aus. Zum Zweck der Einhaltung der Höchstzahlen regelt die Verordnung zudem das Verfahren zur Vergabe von Zulassungen für Leistungserbringer und Berechtigungen für angestellte Ärztinnen und Ärzte zur Abrechnung zulasten der OKP innerhalb der beschränkten Fachgebiete. Bei der Ausgestaltung dieses Verfahrens orientierte sich das Amt für Gesundheit am Kanton Zug, dessen entsprechende Regelung bereits einer rechtlichen Prüfung standgehalten hat.

Spezifisch für den Kanton Zürich sieht die Verordnung Bestimmungen zum Bestandesschutz vor, die sicherstellen, dass bislang selbstständig tätige Ärztinnen und Ärzte ihre Praxis weiterführen können und bislang angestellte Ärztinnen und Ärzte, zu denen auch Personen in Weiterbildung gehören, weiterhin in einem Anstellungsverhältnis tätig bleiben können, sei es beim bisherigen oder einem neuen Arbeitgeber.

Die Gesundheitsdirektion ist zu ermächtigen, zum Entwurf der Verordnung eine Vernehmlassung durchzuführen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

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

II. Mitteilung an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli