

Beschluss Nr.
Schwyz,
Versandt am:

Teilrevision des Gesundheitsgesetzes (GesG): Anpassung der Regelung der Ersatzabgabe im Notfalldienst (Vernehmlassungsentwurf)
Erläuternder Bericht

1. Übersicht

Hauptanliegen der vorliegenden Teilrevision des Gesundheitsgesetzes vom 16. Oktober 2002 (GesG, SRSZ 571.110) ist eine Flexibilisierung der Höhe der Ersatzabgabe im ärztlichen und zahnärztlichen Notfalldienst. Neu soll die Höhe der Ersatzabgabe besser dem tatsächlichen Bedarf angepasst werden können. Dazu soll dem Regierungsrat die Kompetenz zur Herabsetzung oder Anhebung der Ersatzabgabe auf Antrag bzw. von Amtes wegen nach Anhörung der zuständigen Organisation für den Notfalldienst übertragen werden. Mit dieser Anpassung wird das Anliegen der als Postulat erheblich erklärten Motion M 13/19 «Für eine notwendige Anpassung der Ersatzabgabe im ärztlichen Notfalldienst» der Kantonsräte Antoine Chaix, Simon Stäubli, Markus Ming, Robert Gisler und Roman Bürgi erfüllt. Zudem soll die Regelung bezüglich der individuellen Kürzung der Ersatzabgabe bei jährlichen Einkommen unter Fr. 80 000.-- auf Gesuch der zur Ersatzabgabe verpflichteten Person differenzierter und damit gerechter ausfallen. Gleichzeitig soll sich das massgebende Einkommen nicht wie heute auf das Einkommen aus ärztlicher Tätigkeit am Patienten beschränken, sondern alle unter eine Berufsausübung fallenden medizinischen Tätigkeiten umfassen. Die Inkraftsetzung der Anpassungen ist auf den 1. Januar 2024 vorgesehen.

2. Ausgangslage

Gemäss § 31 Abs. 1 GesG sind Ärzte sowie Zahnärzte mit einer Berufsausübungsbewilligung verpflichtet, sich an einem Notfalldienst zu beteiligen. Wer aus einem wichtigen Grund vom Notfalldienst dispensiert wird, muss eine Ersatzabgabe bezahlen (§ 31a Abs. 1 GesG). Die Höhe der Ersatzabgabe beträgt Fr. 8000.--. Sie wird auf Gesuch hin im Verhältnis zum AHV-pflichtigen Einkommen aus ärztlicher Tätigkeit am Patienten reduziert, wenn dieses weniger als Fr. 80 000.--

pro Jahr beträgt. Die Einzelheiten regelt das Notfalldienstreglement (§ 31a Abs. 2 GesG). Die Ersatzabgabe ist zweckgebunden für die Deckung der Kosten der Organisation und Durchführung des Notfalldienstes zu verwenden (§ 31a Abs. 3 GesG).

Am 26. Juni 2019 haben die Kantonsräte Antoine Chaix, Simon Stäubli, Markus Ming, Robert Gisler und Roman Bürgi die Motion M 13/19 «Für eine notwendige Anpassung der Ersatzabgabe im ärztlichen Notfalldienst» eingereicht. Die Motionäre forderten, die bestehende Regelung in § 31a Abs. 2 und 3 GesG zu ersetzen, so dass die Höhe der Ersatzabgabe zwischen minimal Fr. 3000.-- und maximal Fr. 8000.-- pro Jahr zu betragen habe. Des Weiteren solle der Regierungsrat auf Antrag der kantonalen Ärztesgesellschaft die Ersatzabgabe so festlegen, dass damit die Kosten der Organisation zur Durchführung des Notfalldienstes gedeckt werden können. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 894/2019 vom 10. Dezember 2019 beantwortete der Regierungsrat die Motion M 13/19 und beantragte, diese nicht erheblich zu erklären. Der Kantonsrat wandelte an seiner Sitzung vom 5. Februar 2020 die Motion M 13/19 in ein Postulat um und erklärte dieses erheblich.

Nach § 65 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) wird der Regierungsrat mit einem erheblich erklärten Postulat aufgefordert, zu prüfen, ob über einen bestimmten Gegenstand dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten oder eine andere Massnahme zu treffen ist. Die im Sinne des parlamentarischen Vorstosses erfolgte Überprüfung der Finanzierung des Notfalldienstes veranlasst den Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Anpassung des GesG zu unterbreiten.

3. Revisionsziele und Grundzüge der Vorlage

3.1 Höhe der Ersatzabgabe

Zur Beurteilung der adäquaten Höhe der aktuellen Ersatzabgabe wurden die Kassabücher der kantonalen Ärztesgesellschaft, der einzelnen Notfalldienstkreise Schwyz, Einsiedeln, Küssnacht, March, Höfe und Arth-Goldau sowie die Bankguthaben der kantonalen Zahnärztesgesellschaft der Jahre 2019, 2020 und 2021 geprüft. Dabei zeigte sich eine heterogene Organisation der einzelnen Notfalldienstkreise. Zudem wurde festgestellt, dass die Höhe der Bankguthaben in allen Notfalldienstkreisen per 31. Dezember 2021 unter Berücksichtigung angemessener Reserven im beobachteten Zeitraum konstant waren.

Weiter wurde die maximale Höhe der Ersatzabgabe pro Jahr angrenzender Kantone betrachtet. Hierbei zeigt sich folgendes Bild:

- Schwyz (heutige Regelung): Fr. 8000.--, bzw. tiefer bei einem AHV-pflichtigen Einkommen von weniger als Fr. 80 000.--;
- Luzern: 1.5 % des AHV-pflichtigen Einkommens aus der medizinischen Tätigkeit, maximal jedoch Fr. 5000.--;
- Zug: zwischen Fr. 2000.-- bis Fr. 10 000.--;
- Glarus: maximal Fr. 15 000.--;
- Zürich: Fr. 5000.--, bzw. 2.5 % des AHV-pflichtigen Einkommens aus der medizinischen Tätigkeit.

Die maximale Höhe der aktuellen Ersatzabgabe im Kanton Schwyz befindet sich also im Mittel zur maximalen Abgabe angrenzender Kantone.

Die Höhe der jährlichen Einnahmen im Rahmen der Notfalldienstersatzabgabe unterliegt jedoch gewissen Schwankungen, da die Anzahl der abgabepflichtigen Ärzte bzw. Zahnärzte nicht konstant ist. Dem gegenüber sollten die Kosten bestehender Notfalldienstorganisationen kurzfristig

kaum schwanken, wengleich mittelfristig durchaus Änderungen der Kostenstruktur denkbar sind. Deshalb soll die Höhe der Ersatzabgabe neu grundsätzlich flexibler ausgestaltet werden, so dass sie an die Anzahl abgabepflichtiger Ärzte bzw. Zahnärzte und die Kostenstruktur der Notfalldienstorganisationen angepasst werden kann. Die maximale Höhe der Ersatzabgabe bedarf dabei einer formell-gesetzlichen Grundlage (BGer 2C_807/2010 vom 25. Oktober 2011). Die Kassabücher der kantonalen Ärztesgesellschaft sowie der einzelnen Notfalldienstkreise waren im beobachteten Zeitraum der Jahre 2019, 2020 und 2021 konstant, weshalb die maximale Höhe der Ersatzabgabe weiterhin Fr. 8000.-- betragen soll. Zur Übersicht sind die Bankguthaben 2019 bis 2021 jeweils per 31. Dezember der sechs Notfalldienstkreise, der Ärztesgesellschaft und der Zahnärztesgesellschaft aufgeführt:

Tabelle: Bankguthaben der sechs Notfalldienstkreise (NFDK), der Ärztesgesellschaft und der Zahnärztesgesellschaft

Organisation	Bankguthaben 2019 in Fr.	Bankguthaben 2020 in Fr.	Bankguthaben 2021 in Fr.
NFDK Arth-Goldau	7 239.--	16 630.--	15 875.--
NFDK Einsiedeln	38 044.--	30 051.--	34 235.--
NFDK Höfe	8 657.--	17 531.--	12 991.--
NFDK Küssnacht	21 023.--	13 423.--	10 643.--
NFDK March	56 734.--	67 030.--	62 924.--
NFDK Schwyz	49 259.--	48 769.--	28 146.--
Ärztesgesellschaft	11 012.--	26 470.--	14 774.--
Zahnärztesgesellschaft	46 482.--	50 702.--	60 922.--

Es soll davon abgesehen werden, einen Minimalbetrag für die Ersatzabgabe gesetzlich festzuschreiben. Dies, weil die Höhe der Ersatzabgabe so bemessen sein muss, dass damit ausschliesslich die zur Deckung der Kosten der Organisation und Durchführung des Notfalldienstes nötigen Mittel erhoben und angemessene Reserven gebildet werden können. Die Notfalldienstersatzabgabe dient nicht dazu, dass dienstpflichtige Personen sich aufgrund der Höhe der Abgabe für oder gegen eine Teilnahme im Notfalldienst entscheiden. Müsste in jedem Fall ein Minimalbetrag erhoben werden, obwohl dies nicht zur Deckung der Kosten nötig wäre, würden damit letztlich Mittel angehäuft, welche nicht gebraucht würden.

3.2 Kürzung der Ersatzabgabe auf Gesuch

Das geltende Gesetz sieht bereits die Möglichkeit zur Kürzung der Ersatzabgabe im Einzelfall vor (vgl. § 31 Abs. 2 aGesG). Hieran soll weiterhin festgehalten werden. Allerdings soll die Regelung differenzierter und damit gerechter ausfallen. Es soll berücksichtigt werden, dass zunehmend in einem Teilzeitpensum im Kanton gearbeitet wird. Dies ist zum einen auf eine Feminisierung mit kleineren Arbeitspensum und zum anderen auf eine erhöhte Mobilität mit Teilzeittätigkeiten in mehreren Kantonen zurückzuführen. Es muss auch in Zukunft mit einem weiter zunehmenden Anteil an Teilzeittätigkeiten im Kanton gerechnet werden. Gleichzeitig soll sich das massgebende Einkommen nicht wie heute auf das Einkommen aus ärztlicher Tätigkeit am Patienten beschränken, sondern alle unter eine Berufsausübung fallenden medizinischen Tätigkeiten, wie z. B. gutachterliche Tätigkeiten ohne Patientenkontakt, umfassen.

3.3 Herabsetzung und Anhebung der Ersatzabgabe

Damit sowohl eine Über- als auch eine Unterdeckung verhindert werden kann, soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, nach vorgängiger Anhörung der zuständigen Organisation für den Notfalldienst von Amtes wegen oder auf Antrag der Organisation die Ersatzabgabe unter Vorbehalt der Bildung angemessener Reserven zu reduzieren, wenn nicht die volle Abgabe für die Deckung der Kosten der Organisation und Durchführung des Notfalldienstes benötigt wird. Bei

drohender Unterdeckung soll der Regierungsrat ebenso die Kompetenz erhalten, nach vorgängiger Anhörung der zuständigen Organisation, von Amtes wegen oder auf Antrag der Organisation die Ersatzabgabe bis maximal auf Fr. 8000.-- anzuheben, soweit dies erforderlich ist. Damit kann sichergestellt werden, dass die zuständige Organisation für den Notfalldienst jederzeit eine sachgerechte Anpassung unter Einreichung der zur Beurteilung notwendigen Angaben beim Regierungsrat beantragen kann. Zu berücksichtigen ist, dass derselbe gesetzliche Mechanismus für zwei Berufsstände – Ärzte und Zahnärzte – Anwendung findet. Es wird damit zukünftig möglich sein, dass die Höhe der Abgabe je Berufsstand unterschiedlich ist.

3.4 Ziele der Teilrevision

Mit der Teilrevision werden zusammenfassend folgende Ziele verfolgt:

- Beibehaltung einer formell-gesetzlichen Grundlage für die Notfalldienstersatzabgabe;
- differenziertere Regelung bezüglich Kürzung der Ersatzabgabe auf Gesuch der zur Ersatzabgabe verpflichteten Person;
- Übertragung der Kompetenz zur Herabsetzung oder Anhebung der Ersatzabgabe durch den Regierungsrat auf Antrag der zuständigen Organisation für den Notfalldienst bzw. von Amtes wegen nach Anhörung der zuständigen Organisation für den Notfalldienst.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 31 Abs. 2 und 3

In Abs. 2 wird der für den Notfalldienst zuständigen Organisation die Aufgabe der Erarbeitung eines Reglements zugeteilt. Abs. 3 bleibt materiell grundsätzlich unverändert. Da der Regierungsrat die Ersatzabgabe neu nach § 31b Abs. 2 bis auf den Maximalbetrag heraufsetzen oder sie herabsetzen kann, wird in Abs. 3 ausdrücklich erwähnt, dass das zuständige Amt die hierfür notwendigen Unterlagen einfordern kann, namentlich die Unterlagen zur Kontoführung, die Dienst- und Einsatzpläne, die Listen der abgabebefreiten Personen und der Personen mit reduzierter Ersatzabgabe.

§ 31a

Zwecks Nachvollziehbarkeit sollen in § 31a nur noch die Grundsätze der Ersatzabgabe geregelt werden. Sie erfahren keine materiellen Änderungen. Die Ersatzabgabe ist weiterhin für die Deckung der Kosten der Organisation und Durchführung des Notfalldienstes zu verwenden, namentlich für das Erstellen der Dienstpläne, den Schriftenverkehr mit den Notfalldienstpflichtigen, die Kalkulation und das Inkasso der Ersatzabgabe sowie weitere organisatorische Aufgaben. Die Höhe der Ersatzabgabe wird hingegen im neuen § 31b geregelt.

§ 31b

Abs. 1 ist inhaltlich identisch mit der früheren Bestimmung von § 31 Abs. 2 erster Satz.

Mit der neu einzuführenden Flexibilisierung der Höhe der Ersatzabgabe (Abs. 2) soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass die zuständige Organisation für den Notfalldienst die adäquate Höhe der Abgabe selbst ermitteln und beim Regierungsrat die Festsetzung beantragen kann. Die Anträge müssen entsprechend begründet und durch Unterlagen belegt sein sowie die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Notfalldienstkreise angemessen berücksichtigen. Umgekehrt kann der Regierungsrat nach vorgängiger Anhörung der zuständigen Organisation von Amtes wegen die Höhe der Abgabe anpassen, soweit dies zur Deckung der Kosten der Organisation und Durchführung des Notfalldienstes benötigt wird. Damit soll eine den zukünftigen Anforderungen

anpassbare und nachhaltige Finanzierung der Notfalldienstorganisation sichergestellt werden. Es wird damit im Kanton jeweils pro notfalldienstpflichtigen Berufsstand eine Ersatzabgabe geben. Eine weitere Differenzierung, z. B. nach Ärzten bestimmter Fachrichtungen, ist nicht vorgesehen.

In Abs. 3 (bisher § 31a Abs. 2, Satz 2 GesG) wird neu die Kürzung der Ersatzabgabe auf Gesuch der zur Ersatzabgabe verpflichteten Person geregelt. Der heutige Schwellenwert für eine reduzierte Abgabe soll unverändert bei Fr. 80 000.-- belassen werden. Dies wird damit begründet, dass gemäss aktueller Statistik der Arztpraxen und ambulanten Zentren (MAS) des Bundesamtes für Statistik, das «Median-Nettoeinkommen» nach Abzug der obligatorischen Sozialabgaben (AHV, IV und EO) und Vorsorgebeiträge (2. Säule: Beiträge und Einkäufe) für Grundversorger Fr. 171 788.-- beträgt. Der Schwellenwert, ab welchem die Ersatzabgabe auf Gesuch der zur Ersatzabgabe verpflichteten Person gekürzt werden kann, liegt damit leicht unterhalb der Hälfte (47 %) des Median-Nettoeinkommens eines Grundversorgers. Neu soll jedoch als Bemessungsgrundlage das Einkommen aus der gesamten medizinischen Tätigkeit berücksichtigt werden und nicht nur dasjenige aus der ärztlichen Tätigkeit am Patienten. Durch das Festlegen der Berechnungsgrundlage für Einkommen unterhalb des Schwellenwerts mit 1.5 % des AHV-pflichtigen Einkommens aus der medizinischen Tätigkeit wird der tiefste Wert der umliegenden Kantone mit analoger Regelung übernommen, eine formal-gesetzliche Grundlage für die reduzierte Abgabe geschaffen und ein einheitlicher Vollzug sichergestellt.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Insgesamt dürften die durch die Teilrevision vorgenommenen Änderungen lediglich zu marginalen personellen Mehraufwand beim Kanton führen, sollte z. B. die Ersatzabgabe herabgesetzt oder angehoben werden. Dieser kann durch bestehendes Personal bewältigt werden und führt somit grundsätzlich zu keinem personellen und finanziellen Mehraufwand seitens des Kantons.

Für die Notfalldienstorganisationen ist mit einem geringfügigen Mehraufwand zu rechnen, da gegebenenfalls die Notfalldienstreglemente – insbesondere an die neu vorgesehenen Modalitäten zur Kürzung der Ersatzabgabe (§ 31b Abs. 3) – angepasst werden müssen. Durch die Revision kann demgegenüber aber auch Mehraufwand vermieden werden. Dies z. B., da die Kürzung der Ersatzabgabe neu auf das Einkommen aus der medizinischen Tätigkeit abstellt und nicht mehr geprüft werden muss, ob die Tätigkeit am Patienten ausgeübt wurde.

7. Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Teilrevision kann das erheblich erklärte Postulat M 13/19 gemäss § 65 Abs. 3 GOKR als erledigt abgeschrieben werden.

8. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

8.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 GOKR.

8.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;

- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Viertel der an der Schlussabstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Viertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Das Postulat M 13/19 wird gemäss § 65 Abs. 3 GOKR als erledigt abgeschlossen.
3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

