

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2016-068 von Pia Fankhauser: «Delegieren ärztlicher Tätigkeiten an medizinische Praxisassistentinnen (MPA)»

2016/68

vom 05. Dezember 2017

1. Text des Postulats

Am 10. März 2017 reichte Pia Fankhauser die Motion 2016-068 «Delegieren ärztlicher Tätigkeiten an medizinische Praxisassistentinnen (MPA)» ein, welche vom Landrat am 19. Mai 2016 mit folgendem Wortlaut als Postulat überwiesen wurde:

Wortlaut: Der Regierungsrat wird beauftragt das Gesundheitsgesetz anzupassen, damit ärztliche Tätigkeiten auf Anordnung und unter der Verantwortung einer Ärztin oder eines Arztes in einer Arztpraxis an die medizinischen Praxisassistentinnen (MPA) delegiert werden können, soweit diese durch die abgeschlossene Berufsausbildung bzw. ergänzende Sachkundenachweise dazu befähigt sind.

Begründung:

In der hausärztlichen medizinischen Grundversorgung fehlen immer mehr Ärztinnen und Ärzte. Trotz zahlreicher Bemühungen auf verschiedenen Ebenen ist eine Entspannung nicht absehbar. Auf der anderen Seite nimmt der Anteil der polymorbiden älteren Bevölkerung in Baselland zu, was einen Mehrbedarf an medizinischen Leistungen in der Grundversorgung/integrierten Versorgung ergibt. Einer Unterversorgung innerhalb der kostengünstigen hausärztlichen Grundversorgung muss deshalb mit neuen Betreuungsmodellen, insbesondere für Menschen mit chronischen Krankheiten, entgegengewirkt werden. Die Betreuung solcher Patientinnen und Patienten beinhaltet zahlreiche Routinebehandlungen, die von einem Arzt oder von einer Ärztin durchgeführt werden. Die Betreuung solcher Patientinnen und Patienten beinhaltet zahlreiche Routinebehandlungen, die innerhalb einer Arztpraxis nicht zwingend persönlich von einem Arzt bzw. einer Ärztin durchgeführt werden müssen. Solche Tätigkeiten sollen zukünftig deshalb vom Arzt an entsprechend geschulte medizinische Praxisassistentinnen und -assistenten (MPA) delegiert werden können, die Attraktivität des MPA-Berufes wird dadurch zusätzlich erhöht. Die Hausärztinnen und Hausärzte haben dadurch mehr Valenzen, um sich um komplexere Krankheitsbilder und Behandlungen zu kümmern und können dadurch die Anzahl Behandlungen pro Tag in der Hausarztpraxis erhöhen, Auf Bundesebene werden für MPA's bereits Lernmodule zu "Chronic Care Management" angeboten. Die Diagnosestellung als auch die Indikationsstellung für eine therapeutische Massnahme liegen weiterhin ausnahmslos bei der behandelnden Ärztin bzw. beim behandelnden Arzt und sind somit nicht übertragbar.

Im Kanton Zug wurde 2015 via Anpassung der Gesundheitsverordnung die rechtliche Grundlage dafür geschaffen. Als weiterer Schritt stehen nun die Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern an, da die Leistungen der MPA's bisher nicht abgerechnet werden können. Die Leistungen werden durch eine entsprechende Tarifposition verrechnet. Würden die rechtlichen Grundlagen im Kanton Baselland geschaffen, wird eine Lösung unter den Tarifpartnern mit grosser Sicherheit zeitnah

gefunden. Eine zukunftsgerichtete und kostengünstige Grundversorgung liegt zudem im Interesse aller. Der Regierungsrat wird beauftragt, das Gesundheitsgesetz analog dem Zuger Modell wie folgt zu ergänzen:

Medizinische Praxisassistentinnen und -assistenten arbeiten im Namen und auf Rechnung ihrer Arbeitgeberin oder ihres Arbeitgebers und unter der Verantwortung einer Ärztin oder eines Arztes mit einer Berufsausübungsbewilligung des Kantons. Sie verfügen über eine abgeschlossene Berufsausbildung mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis oder einem als gleichwertig anerkannten Ausweis.

Die gemäss Abs. 1 verantwortliche Person darf Tätigkeiten an die medizinischen Praxisassistentinnen und -assistenten delegieren, soweit diese durch die abgeschlossene Berufsausbildung bzw. ergänzende Sachkundenachweise dazu befähigt sind. Die Delegation hat patientenspezifisch und schriftlich zu erfolgen. Die Erhebung von Befunden nach strukturierten und standardisierten Vorgaben ist delegierbar; nicht delegierbar sind die Diagnose- und die Indikationsstellung.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1. Einleitende Bemerkung

Der Regierungsrat anerkennt, dass Angehörige nicht-universitärer Gesundheitsberufe (z.B. medizinische Praxisassistentinnen und -assistenten, MPA) eine wichtige Rolle in der medizinischen Grundversorgung einnehmen. Eine Delegation von Tätigkeiten an MPA kann z.B. zur Entlastung des Hausarztes oder der Hausärztin und somit zur Sicherung einer qualitativ hochstehenden und im Vergleich zu anderen Angeboten¹ kostengünstigen ambulanten Grundversorgung im Kanton Basel-Landschaft beitragen. Der Regierungsrat unterstützt die Möglichkeit der Delegation. Er hat sich entschlossen, die Stossrichtung des Postulates in eine erweiterte Betrachtung einzubetten und darüber zu berichten.

2.2. Definitionen zur medizinischen Grundversorgung

Begriff der medizinischen Grundversorgung ist weit gefasst und wird z.B. in der [Botschaft \(15.077\) des Bundesrates](#) vom 18. November 2015 zum Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe, Kapitel 5.1.1, sinngemäss wie folgt definiert:

[...] Der Begriff der medizinischen Grundversorgung orientiert sich am üblichen Bedarf der Bevölkerung an grundlegenden medizinischen Gütern und Dienstleistungen, die nicht von einer einzelnen Berufsgruppe, sondern von verschiedenen Fachpersonen und Institutionen erbracht werden. Die medizinische Grundversorgung umfasst Untersuchungen und Behandlungen:

- *einer gesundheitlichen Beeinträchtigung, einschliesslich einer Beeinträchtigung einer Körperfunktion, die einen Grossteil der Bevölkerung betreffen kann;*
- *die der Vorbeugung, Diagnose oder Behandlung einer solchen gesundheitlichen Beeinträchtigung dienen oder infolge einer solchen Beeinträchtigung ein rehabilitatives oder palliatives Ziel verfolgen;*
- *die von Personen vorgenommen werden, die zu diesem Zweck ausgebildet sind;*
- *die einem Grossteil der Personen mit einer solchen gesundheitlichen Beeinträchtigung zugänglich sind; [...].*

In seiner [Botschaft \(11.062\)](#) vom 16. September 2011 (Kapitel 7, Abs. 2, Seite 7579) zur Volksinitiative «Ja zur Hausarztmedizin» hält der Bundesrat zudem sinngemäss fest, dass

¹ z.B. Notfallstationen in Spitälern; Spezialärzte

... Die in der medizinischen Grundversorgung tätigen Fachpersonen nicht nur die gemein-
 hin als ärztliche Grundversorgerinnen oder Grundversorger, bzw. als Hausärztinnen oder -
 ärzte (Fachärztinnen und Fachärzte der Allgemeinen Inneren Medizin oder der Pädiatrie,
 praktische Ärztinnen und Ärzte) bezeichnete Ärzteschaft umfassen. Insbesondere leisten
 auch weitere ärztliche Gesundheitsfachpersonen (z.B. in den Bereichen Psychiatrie, Kardi-
 ologie, Gynäkologie) sowie Gesundheitsfachpersonen im zahnmedizinischen, pharmazeu-
 tischen und pflegerischen Bereich, aber auch z.B. in der medizinischen Praxisassistenten,
 Ernährungsberatung, Ergo- und Physiotherapie, medizinisch-technischen Radiologie und
 Rettungssanität) wesentliche Beiträge zur medizinischen Grundversorgung.

Die Berufsgruppe der medizinischen Praxisassistentinnen und –assistenten (MPA) wird somit vom
 Bundesrat explizit als wesentlicher Teil der medizinischen Grundversorgung gewürdigt.

2.3. Zur Situation der MPA generell

2.3.1 Aus- und Weiterbildung

Die Ausbildung und die Weiterbildungsmöglichkeiten von MPA sind auf Bundesebene geregelt.
 Die Festlegung der beruflichen Grundbildung findet sich in der [Verordnung Nr. 86910 des Bundes-
 amts für Berufsbildung und Technologie BBT über die berufliche Grundbildung](#). Die Ausbildung
 („medizinische Berufsausbildung auf Sekundarstufe II“) schliesst mit einem eidgenössischen Fä-
 higkeitszeugnis ab. Als Weiterbildungsmöglichkeiten bieten sich die Bereiche der „medizinischen
 Praxiskoordination“, bzw. der „medizinischen Praxiskoordination in klinischer Richtung“ an². Auch
 die Aus- bzw. Weiterbildungsmöglichkeit zur „Advanced Practice Nurse“ (APN) sei hier erwähnt³.

Diese beruflichen Perspektiven fördern nach Ansicht von Experten das Interesse an der Berufs-
 wahl „MPA“ und helfen, Fachleute im Beruf zu halten.

2.3.2 Kanton Zug

Der Kanton Zug hat mit einer Änderung von §11a der Verordnung über das Gesundheitswesen
 ([GesV; BGS 821.11](#)) die Delegation von Tätigkeit in der Arztpraxis an MPA detailliert geregelt.
 Danach können MPA, sofern sie entsprechend ausgebildet sind, auf Anordnung der Ärztin oder
 des Arztes insbesondere Patientinnen und Patienten mit einer chronischen Erkrankung betreuen.
 Dazu gehören z.B. Routinetests bei Personen mit Diabetes oder mit einer chronischen Lungener-
 krankung.

*Das heisst konkret, dass „die MPA weiterhin auf Rechnung der Arbeitgeberin oder des Arbeitge-
 bers (Ärztin oder Arzt in freier Praxis bzw. ärztlicher Praxisbetrieb) und unter der Verantwortung
 einer Ärztin oder eines Arztes mit einer kantonalen Berufsausübungsbewilligung arbeitet. Sie ist in
 keinem Fall fachlich eigenverantwortlich tätig sondern immer nach dem Delegationsprinzip. Der
 Beruf untersteht nicht der Bewilligungspflicht. Jedoch wird die Ärztin oder der Arzt, unter deren
 oder dessen Verantwortung die MPA arbeitet, ermächtigt, bestimmte medizinische Tätigkeiten an
 die MPA zu delegieren, soweit die MPA dazu befähigt ist. Der Erwerb der entsprechenden Sach-
 kunde (z. B. Zertifikat in Chronic Care Management) ist mit einem Ausweis zu belegen. Die Über-
 tragung von Aufgaben und Tätigkeiten mittels Delegation entbindet die Ärztin oder den Arzt nicht
 von der Verantwortung: Sie oder er hat sicherzustellen, dass die MPA auch tatsächlich über die
 notwendigen Handlungskompetenzen verfügt und hat die MPA genügend zu instruieren. Die In-
 struktion kann im Einzelfall oder anhand von strukturierten Prozessen erfolgen. Die einzelnen Auf-
 träge sind patientenbezogen und in klarer Form schriftlich zu erteilen. Die Delegation der entspre-
 chenden Tätigkeit in der Arztpraxis erstreckt sich, unter Beachtung der Sorgfaltspflichten, auch auf
 die Abwesenheit der verantwortlichen Ärztin oder des verantwortlichen Arztes. Dabei verbleibt die*

² Siehe: <http://www.odamed.ch/home.html>

³ Die Ausbildungsmöglichkeit zur „Advanced Practice Nurse“ (APN) beinhaltet z.B. einen Masterstudiengang
 im [Institut für Pflegewissenschaft der Universität Basel](#)

volle Verantwortung für die Tätigkeit der MPA bei der Ärztin oder beim Arzt, sodass die MPA jederzeit Rücksprache mit der Arztperson oder einer von dieser bezeichneten, geeigneten Stellvertretung nehmen können muss“.

„Die Delegationsmöglichkeit zur Abgabe von Medikamenten ist [jedoch] stark eingeschränkt. Sie ist lediglich dort erlaubt, wo die MPA chronisch erkrankte Praxispatientinnen und -patienten betreut, die regelmässig Medikamente brauchen (z. B. Insulin bei Diabetes). Im Rahmen der delegierten Tätigkeit ist die MPA auf konkrete Anweisung und unter ärztlicher Verantwortung berechtigt, das ärztlich verschriebene resp. verordnete Medikament in der vorgesehenen Dosierung abzugeben. Die Delegation zur allgemeinen Medikamentenabgabe an die Praxispatientinnen und -patienten ist hingegen weiterhin nicht möglich resp. gemäss Heilmittelrecht nicht gestattet“. (Quelle der Zitate: Schreiben vom 16. September 2015 des Kantonsarztes an die niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte des Kantons ZG).

2.3.3 Kanton Bern

Im Kanton Bern wurde die [Motion 014-2016](#) „Delegieren ärztlicher Tätigkeiten an medizinische Praxisassistentinnen (MPA)“ vom [Grossen Rat an seiner Sitzung vom 13. September 2016](#) angenommen und gleichzeitig abgeschrieben. Dies sinngemäss mit der Begründung, dass der „*Forderung des Motionärs, dass ärztliche Tätigkeiten auf Anordnung und unter der Verantwortung einer Ärztin oder eines Arztes in einer Arztpraxis an die medizinischen Praxisassistentinnen und -assistenten (MPA) delegiert werden können, mit dem geltenden Gesundheitsgesetz bereits Genüge getan sei. Artikel 25 des kantonalen Gesundheitsgesetzes (BSG 811.01) sieht vor, dass Fachpersonen, z.B. Ärztinnen und Ärzte mit Berufsausübungsbewilligung, einzelne Verrichtungen an Personen unter ihrer fachlichen Aufsicht und Verantwortung übertragen können, wenn diese dafür hinreichend qualifiziert sind und die allenfalls erforderlichen Fähigkeitsausweise besitzen. Der Kreis der Personen, die in Delegation und unter Aufsicht ärztliche Tätigkeiten ausführen dürfen, ist weder im Gesundheitsgesetz noch in der Gesundheitsverordnung festgelegt oder eingeschränkt. Der Kanton Bern verfügt damit über eine gesetzliche Regelung, die eine sehr liberale Haltung widerspiegelt und dadurch sogar weiter geht als das sogenannte „Zuger Modell“. Für Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern um Tarifpositionen für delegierte Tätigkeiten hat somit nie ein Hindernis bestanden*“.

2.3.4 Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH)

Die Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH) erwähnt in ihrer Stellungnahme zum [Postulat 14.3632](#) von NR Jean-François Steiert („Rolle der Praxisassistentinnen im schweizerischen Gesundheitssystem“) sinngemäss, dass „MPA bei zusätzlichen Belastung der Hausärztinnen und -ärzte zu einer Entlastung beitragen können“.

2.4. Zur Situation der MPA im Kanton Basel-Landschaft

2.4.1 Ausgangslage

In der [parlamentarischen Debatte zum Vorstoss 2016-068](#) wurde zum Ausdruck gebracht, dass einem sich allenfalls abzeichnenden Mangel an Ärzten in der Grundversorgung entgegengewirkt werden soll. Das Argument, dass insbesondere MPA in ihrer neuen Rolle wahrgenommen werden müssten, wurde insofern ergänzt, als dass generell Personen, die in nicht-universitären Gesundheitsberufen tätig sind, eingebunden werden sollen. Die Problematik einer Mengenausweitung verrechenbarer Leistungen wurde diskutiert.

Die Ärztesgesellschaft Baselland erwähnt im Editorial ihres Organs „Synapse“, Ausgabe 5 vom November 2016 sinngemäss, dass „aufgrund des latenten Ärztemangels und im Zuge einer Entwicklung zur Interprofessionalität der Ausbildung und dem Einsatz der MPA eine stetig wachsende Bedeutung zukommt“.

Anlässlich von informellen Austauschtreffen mit Vertretern der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion im Verlauf des Jahres 2017 haben sich verschiedene Mitglieder der Ärztesgesellschaft Baselland für die Möglichkeit ausgesprochen, Tätigkeiten an MPA delegieren zu können. Dadurch könnten insbesondere vermehrt Kapazitäten von (Haus-) Ärzten und Ärztinnen genutzt und das Aufsuchen von Notfallstationen durch Patientinnen und Patienten vermindert werden.

2.4.2 Gesetzliche Regelung

Im Kanton Basel-Landschaft ermöglicht §19 Gesundheitsgesetz ([GesG](#); [SGS 901](#)),

„dass Ärztinnen und Ärzte einzelne fachliche Tätigkeiten an Personen delegieren können, welche dafür hinreichend ausgebildet sind. Als hinreichende Ausbildung gilt in der Regel [...] ein eidgenössisch anerkannter Berufsabschluss für die entsprechende Tätigkeit. Die delegierte Tätigkeit erfolgt unter der persönlichen Verantwortung und fachlichen Aufsicht der Ärztinnen oder des Arztes“.

Eine Änderung des Gesundheitsgesetzes, wie im Postulat 2016-068 gefordert, ist demnach nicht erforderlich, weil bereits heute die Hauptanliegen abgebildet sind, dass nämlich (haus-) ärztliche Tätigkeiten auf Anordnung und unter der Verantwortung einer Ärztin oder eines Arztes in einer Arztpraxis an andere Personen delegiert werden können, sofern diese durch die abgeschlossene Berufsausbildung, bzw. ergänzende Sachkundenachweise dazu befähigt sind. Die in Kapitel 2.3.1 erwähnten Aus- und Weiterbildungstitel der MPA erfüllen hierbei die gestellte Anforderung an die „hinreichende Ausbildung“.

Zudem ist der Kreis der Personen, die in Delegation und unter Aufsicht ärztliche Tätigkeiten ausführen dürfen, nicht zum Vorneherein auf MPA eingeschränkt, so dass grundsätzlich generell Personen, die in nicht-universitären Gesundheitsberufen tätig sind, eingebunden werden können. Der Forderung des Postulats und den Voten aus der parlamentarischen Beratung im Landrat ist somit durch bereits bestehende, gesetzliche Bestimmungen Genüge getan.

2.4.3 Leistungsabrechnung

Leistungserbringende, die zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen können, sind in der Krankenversicherungsgesetzgebung⁴ benannt. Eine Abrechnung von „nichtärztlichen Leistungen“ ist in gewissen Fällen über die Tarifstruktur [TARMED](#) möglich⁵. Weitergehende Regelungen betreffend die Abgeltung von spezifischen Leistungen der MPA müssten auf Ebene der Bundesgesetzgebung erlassen und zwischen den Tarifpartnern ausgehandelt werden. Im Einklang mit seinen übergeordneten gesundheitspolitischen Zielen⁶ ist der Regierungsrat daran interessiert, dass solche Regelungen insbesondere die Leistungsfähigkeit der hausärztlichen Versorgung stärken. Sie sollen aber, gesamtheitlich betrachtet, keinen kostentreibenden Effekt haben. Der Regierungsrat würde sich bei allfälligen Vernehmlassungs- oder Tarifgenehmigungsverfahren dahingehend einbringen.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2016-068 «Delegieren ärztlicher Tätigkeiten an medizinische Praxisassistentinnen (MPA)» abzuschreiben.

⁴ Siehe z.B. Art 35 und 38 KVG (SR 832.10) oder 2. Kapitel KLV (SR 832.112.31)

⁵ z.B. Leistungsblock 01 „Leistungen durch nicht-ärztliches Personal gemäss TARMED 01.09, 1.1.2018

⁶ Siehe ZL-LZ-1 des [Regierungsprogramms 2016 – 2019](#): Stichworte: „hausärztliche Versorgung“ und „Dämpfung der Kostensteigerung“

Liestal, 05. Dezember 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Sabine Pegoraro

Der Landschreiber:
Peter Vetter