

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 5. April 2023

### **437. Amt für Gesundheit, Stärkung der Bewilligung und Aufsicht, Stellenplan**

#### **A. Ausgangslage**

Das Amt für Gesundheit (AFG) ist unter anderem für die Bewilligung und die Aufsicht von bewilligungspflichtiger Berufstätigkeit in Gesundheits- und Medizinberufen zuständig. Bewilligungen werden im AFG auf Gesuch hin durch die Abteilung Bewilligungen und Aufsicht (B&A) erteilt. Die Bewilligungen stützen sich auf das Medizinalberufegesetz (MedBG; SR 811.11) und das Gesundheitsberufegesetz (GesBG; SR 811.21). Seit Anfang 2022 erteilt die Abteilung B&A zudem gestützt auf das revidierte Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) die Zulassung von sämtlichen ambulanten Leistungserbringenden, die Leistungen zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen. Die Abteilung B&A ist auch für die laufende gesundheitspolizeiliche Aufsicht (laufende Einhaltung von Bewilligungsvoraussetzungen und Auflagen) zuständig und führt bei den Leistungserbringenden mit kantonaler Bewilligung Kontrollen durch.

Bereits mit RRB Nr. 550/2021 wurde aufgezeigt, dass die Arbeitslast in der Abteilung B&A in den vergangenen Jahren stetig und stark zugenommen hat. Grund dafür ist zunächst die allgemein steigende Anzahl an Leistungserbringenden im Zürcher Gesundheitswesen. Hinzu kommen jedoch auch neue Aufgaben mit der neuen Zuständigkeit für die Zulassung von Leistungserbringenden nach KVG und den Änderungen des MedBG und GesBG in Bezug auf die Bewilligung zur Berufsausübung. Ebenso nimmt die Komplexität der Bewilligungsarbeit aufgrund neuer Unternehmensformen und Berufsbilder laufend zu. Neben einer stark gestiegenen Anzahl an Bewilligungsgesuchen, die durch die Abteilung B&A zu bearbeiten sind, besteht auch ein grösserer Aufwand durch den erhöhten Abklärungs- und Koordinationsbedarf bei der Bearbeitung von Gesuchen.

Um die hohe Arbeitslast in der Abteilung B&A und die damit verbundenen Arbeiten im AFG bewältigen zu können, wurden bereits verschiedene organisatorische Anpassungen vorgenommen. Unter anderem wurde die Abteilung in drei Ressorts unterteilt, die sich je auf die Bearbeitung spezifischer Bewilligungstypen fokussieren. Zudem hat der Regierungsrat mit Beschlüssen Nrn. 550/2021 und 677/2022 insgesamt

neun zusätzliche Stellen bewilligt. Drei dieser Stellen müssen dabei durch die Erträge aus dem neuen Zulassungsverfahren kompensiert werden. Die gegenwärtige Situation zeigt jedoch, dass die bisherigen Bemühungen nicht ausreichen, um die Gesuche innert akzeptabler Frist bearbeiten zu können. Zurzeit sind rund 1200 Gesuche hängig und die durchschnittliche Wartezeit bis zur Entscheidung beträgt acht bis zehn Wochen. In komplexeren Fällen kann die Bewilligung noch einiges mehr Zeit in Anspruch nehmen.

Bei den Gesuchstellenden lösen die langen Wartezeiten verständlicherweise grossen Unmut aus, da sie während dieser Zeit nicht zulasten der OKP abrechnen können und somit Einkommensverluste erleiden. Hinzu kommt, dass die hohe Arbeitslast im Bereich der Bewilligungen die Abteilung B&A in ihren aufsichtsrechtlichen Tätigkeiten insbesondere in Bezug auf verdachtsunabhängige Kontrollen (laufende Aufsicht) stark einschränkt, worunter letztlich die Qualität der Versorgung leidet. Anstelle der für ein funktionierendes Gesundheitswesen notwendigen aktiven präventiven Kontrollen erfolgen Interventionen oft erst reaktiv auf entsprechende Verdachtsmeldungen hin. Um diesen Zustand zu beheben, sind weitere organisatorische Anpassungen und damit verbundene personelle Mittel erforderlich.

### **B. Zunahme der Beaufsichtigten**

Die Anzahl aktiver Bewilligungen, die durch die Abteilung B&A bearbeitet und beaufsichtigt werden, hat nochmals stark zugenommen. Wie die folgenden Tabelle zeigt, ist das Gesamtvolumen seit 2016 um über 40% gestiegen. Der grösste Anstieg erfolgte von 2021 auf 2022 aufgrund der Einführung des revidierten Zulassungsverfahrens. Ende 2022 lag die Gesamtzahl bei rund 23 400 aktiven Bewilligungen. Diese Zahl umfasst sowohl Bewilligungen von Einzelpersonen zur Berufsausübung wie unter anderem Ärztinnen und Ärzten, Zahnärztinnen und Zahnärzten, Pflegefachpersonen, psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten, Podologinnen und Podologen, Chiropraktorerinnen und Chiropraktoren sowie Ergotherapeutinnen und -therapeuten als auch Bewilligungen für den Betrieb von Trägerschaften wie Spitälern und Kliniken, ambulanten ärztlichen Institutionen, Alters- und Pflegeheimen und Spitex-Organisationen. Aus der Gesamtzahl der aktiven Bewilligungen gehen die ebenfalls zahlreicher werdenden Spezialbewilligungen hervor. Hinzu kommen jährlich inzwischen über 4000 Änderungen und Erneuerungen von aktiven Bewilligungen, die jeweils ebenfalls verfügt werden müssen. In Bezug auf den Arbeitsaufwand ist ausserdem relevant, dass die Anzahl Bewilligungen für den Betrieb von grösseren

Trägerschaften wie Spitälern, Alters- und Pflegeheimen, Spitex-Organisationen und ambulant ärztlichen Institutionen von 2016 bis 2022 ebenfalls stark zugenommen hat: Während 2016 insgesamt 148 Bewilligungen für diese Trägerschaften erteilt wurden, waren es 2022 deren 306 (einschliesslich erteilter Zulassung zur Abrechnung zulasten der OKP).

Anzahl aktiver Bewilligungen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Berufsausübungsbewilligung Einzelpersonen	11 900	12 300	12 800	13 100	13 300	14 000	14 600
OKP-Zulassung Einzelpersonen (ab 2022)							1 700
Betriebsbewilligung Trägerschaften	1 300	1 400	1 500	1 700	1 800	2 000	2 100
OKP-Zulassung Trägerschaften (ab 2022)							200
Sonstige	3 500	3 800	4 100	4 300	4 500	4 800	4 800
<b>Total</b>	<b>16 700</b>	<b>17 500</b>	<b>18 400</b>	<b>19 100</b>	<b>19 600</b>	<b>20 800</b>	<b>23 400</b>

Die Zahlen veranschaulichen den grossen Mehraufwand, den die Abteilung B&A zu bewältigen hat. Aufgrund des starken Anstiegs an aktiven Bewilligungen und insbesondere solcher für Trägerschaften haben aber auch der Umfang und die Komplexität der laufenden Aufsichtstätigkeit zugenommen. Nicht nur sind mehr verdachtsabhängige Kontrollen erforderlich, sondern auch die Anforderungen an die verdachtsunabhängige Inspektionstätigkeit steigen.

Der Mehraufwand fällt nicht nur in der eigentlichen Bewilligungsarbeit an, sondern belastet insbesondere auch die Führungsstrukturen der Abteilung B&A. Es besteht aufgrund der Vielzahl zusätzlicher Geschäfte ein erhöhter Koordinations- und Organisationsbedarf, den die Abteilungsleitung zu erbringen hat. Dazu gehört die Strukturierung der Arbeitsabläufe, die Verteilung der Arbeiten und die vorausschauende Planung der Mittel. Zudem ist die Anzahl der Mitarbeitenden in der Abteilung B&A aufgrund der eingangs erwähnten zusätzlichen Stellen deutlich gestiegen, was weitere Führungsarbeiten mit sich bringt. Auch nimmt die Anzahl komplexer Fragen zu, die zu klären und zu beantworten sind. Und schliesslich beansprucht auch die vermehrte aufsichtsrechtliche Tätigkeit die Ressourcen in der Führung. Aufgrund der hohen Arbeitslast kann diesen Anforderungen derzeit nicht in allen Belangen entsprochen werden. Das Ergebnis sind wie erwähnt lange Wartezeiten für die Gesuchstellenden und in Bezug auf die Aufsicht mögliche Einbussen bei der Qualität der Versorgung (fehlende präventive Kontrollen).

Erschwerend kommt hinzu, dass die Arbeiten in der Abteilung B&A unzureichend digitalisiert sind. Die Gesundheitsdirektion hat zwar das Projekt «elektronische Bewilligungen im Gesundheitswesen (eBeGe)» eingeleitet, das zum Ziel hat, das kantonale Bewilligungs- und Zulassungsverfahren im Gesundheitsbereich vollständig zu digitalisieren und medienbruchfrei zu gestalten. Der Zeitplan sieht vor, das Bewilligungs- und Zulassungsverfahren etappenweise bis 2027 zu digitalisieren. Bis zur Realisierung ist in dieser Hinsicht jedoch keine Entlastung zu erwarten. Es bleibt offen, inwiefern allfällige Effizienzgewinne nicht ohnehin durch die zu erwartende weitere Zunahme der Anzahl eingehender Bewilligungsgesuche kompensiert werden.

### **C. Stellenbedarf**

Aufgrund der dargelegten Zunahme der Anzahl Fälle, der komplexen Fragestellungen und der damit verbundenen erhöhten Beanspruchung der Abteilungsleitung werden zusätzliche personelle Mittel benötigt. Mit der Schaffung eines neuen Stabsressorts, das direkt der Abteilungsleitung unterstellt wird, soll die Abteilungsleitung insbesondere bei folgenden Aufgaben entlastet werden: Koordination und Organisation der Abteilungsgeschäfte, Ressourcenplanung, Beantwortung komplexer und juristischer Fragen sowie Stärkung der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit. Mit diesen zusätzlichen personellen Mitteln sollen die Wartezeiten für die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller konstant auf unter sechs Wochen gesenkt sowie die notwendige präventive Aufsicht sichergestellt werden.

Für die Leitung der neuen Stabseinheit ist ab 1. Mai 2023 folgende unbefristete Stelle zu schaffen:

- 1,0 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in mbA (Ressortleiter/in), Lohnklasse 21

Der Ressortleitung ist folgende, ebenfalls ab 1. Mai 2023 neu zu schaffende unbefristete Stelle unterstellt:

- 1,0 Stellen Juristische/r Sekretär/in, Lohnklasse 20

Es handelt sich dabei um Stellenaufstockungen. Die Stellenaufstockung erfolgt ergänzend zu den eingangs erwähnten Stellen, die mit RRB Nrn. 550/2021 und 677/2022 bewilligt wurden und ausnahmslos besetzt sind.

#### D. Finanzielle Auswirkungen

Der Zusatzaufwand für die Stellen fällt ab 1. Mai 2023 in der Leistungsgruppe Nr. 6010, Amt für Gesundheit, an. Der Lohnaufwand (einschliesslich Lohnnebenkosten) für die zwei zusätzlichen Stellen beläuft sich auf rund Fr. 375 000. Eine interne Kompensation der für die Stellen erforderlichen Mittel ist nicht möglich, ebenso wenig eine Kompensation durch die Erträge aus dem revidierten Bewilligungs- und Zulassungsverfahren, da diese Mittel bereits für die Kompensation der drei gemäss RRB Nr. 550/2021 ab 1. Januar 2023 bewilligten saldoneutralen Stellen verwendet werden, deren Aufwand rund Fr. 500 000 einschliesslich Lohnnebenkosten beträgt. Eine Beauftragung von Dritten ist angesichts der dauerhaften Belastung nicht wirtschaftlich. Die finanziellen Mittel sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2023–2026 nicht eingestellt und in das Budget 2024 sowie den KEF 2024–2027 aufzunehmen. Der Mehraufwand 2023 wird innerhalb der Leistungsgruppe kompensiert. Der jährliche Gesamtaufwand einschliesslich des Aufwands für die mit RRB Nrn. 550/2021 und 677/2022 geschaffenen Stellen beträgt ab 2024 rund 1,74 Mio. Franken.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Stellenplan des Amtes für Gesundheit wird mit Wirkung ab 1. Mai 2023 mit folgenden unbefristeten Stellen ergänzt:

Stellen	Richtposition	Klasse VO
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in mbA	21
1,0	Juristische/r Sekretär/in	20

II. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**