

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. September 2019

845. Verkauf der Kantonsapotheke, Vertragsabschluss (Ermächtigung)

A. Ausgangslage

Die Ausrichtung der Kantonsapotheke Zürich (KAZ) auf die zukünftigen wirtschaftlichen Herausforderungen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Auflagen erfolgte in zwei Schritten. Zunächst musste zur langfristigen Sicherstellung der nötigen Bewilligungen die Infrastruktur umfassend erneuert werden. In einem nächsten Schritt hat der Regierungsrat die Grundlagen für die geplante Verselbstständigung geschaffen. Beide Schritte werden nachfolgend zusammengefasst.

Erneuerung der Infrastruktur der Kantonsapotheke

Für ihre Tätigkeit bedarf die Kantonsapotheke einerseits einer kantonalen Detailhandels- und Herstellbewilligung der kantonalen Heilmittelkontrolle und andererseits einer Herstell-, Grosshandels- und Importbewilligung, die das Schweizerische Heilmittelinstitut (Swissmedic) erteilt, wenn die Vorgaben der eidgenössischen Heilmittelgesetzgebung erfüllt sind.

Gemäss Heilmittelgesetz (SR 812.21) erteilt und erneuert Swissmedic die Bewilligungen nur, wenn die international gültigen Qualitätsstandards der pharmazeutischen Industrie, Good Manufacturing Practice (GMP) und Good Distribution Practice (GDP), eingehalten werden. Dies wird von der Swissmedic mindestens alle zwei Jahre geprüft.

Der Betrieb der KAZ war vor dem Neubau in Schlieren auf insgesamt vier Gebäude verteilt: drei am Standort Zürich beim Universitätsspital Zürich (USZ) und eines am Standort Winterthur beim Kantonssspital Winterthur (KSW).

Obwohl die Swissmedic die technische Ausrüstung und die Infrastruktur der Herstellräume als nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechend beurteilte und eine Behebung der erheblichen Mängel forderte, wurde die Swissmedic-Bewilligung am 19. Februar 2014 bis Ende 2015 noch einmal erneuert. Die Erneuerung erfolgte indessen nur nach Zusicherung durch die Gesundheitsdirektion, dass der von der Swissmedic geforderte Endtermin für die Betriebsaufnahme der entsprechend den gesetzlichen Vorgaben vollständig erneuerten KAZ im Jahr 2017 eingehalten werden kann. Ein Bewilligungsentzug hätte weitreichende Folgen

für die Versorgungssicherheit im Bereich Arzneimittel der Zürcher Spitäler, für die Universitäre Medizin und damit für die hochspezialisierte Medizin im Kanton Zürich gehabt.

Mit Beschluss Nr. 325/2014 entschied der Regierungsrat, dass die Serienherstellung, die patientenindividuelle Herstellung, die Logistik und jene Lager der KAZ, die nicht der Versorgung des USZ im Rahmen von Notfällen dienen, ab 2017 von Zürich nach Schlieren verlegt und dort konsolidiert werden sollen. Weiter beschloss er, auf den gleichen Zeitpunkt auch die Serienherstellung und die Qualitätskontrolle von Winterthur nach Schlieren zu verlegen. Die Baudirektion schloss für die Kantonsapothek mit der Gewerbe- und Handelszentrum Schlieren AG, die den Büro- und Laborneubau erstellt hatte, einen langjährigen Mietvertrag ab.

Die ab 2017 schrittweise neu bezogenen Räumlichkeiten entsprechen von der Nutzfläche her der Summe der bisherigen Räumlichkeiten. Zusätzliche Raumvolumina waren erforderlich für die Erfüllung der heilmittelrechtlichen Vorgaben, so insbesondere umfangreiche Anlagen zur Luftreinigung in den Reinräumen. Die KAZ verfügt damit über Anlagen, die konform mit den Anforderungen der Swissmedic sind und damit auch dem heutigen (hohen) Stand der Technik in der pharmazeutischen Herstellung entsprechen. Das führte, zusammen mit der vollständigen Erneuerung der veralteten Anlagen, zu einem aufwendigeren und damit auch teureren Betrieb.

Verselbstständigung der Kantonsapothek

Im Jahr 2007 wurden das USZ und das KSW und damit die beiden Hauptkunden der Kantonsapothek in der Rechtsform einer öffentlichen-rechtlichen Anstalt verselbstständigt. Dabei wurde unterlassen, die Kantonsapothek selber ebenfalls aus der Verwaltung auszugliedern. Mit der umfassenden Erneuerung der Infrastruktur der Kantonsapothek und damit der langfristigen Sicherstellung aller nötigen heilmittelrechtlichen Bewilligungen ist nun der richtige Zeitpunkt gekommen, diese Ausgliederung vorzunehmen.

Am 11. Juli 2018 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat den Erlass eines Gesetzes über die Verselbstständigung der Kantonsapothek Zürich (VKG, Vorlage 5481). Das Gesetz wird zurzeit in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG) beraten und befindet sich dort in der 1. Lesung. Mit dem Gesetz soll die Kantonsapothek Zürich durch die Gründung einer Aktiengesellschaft (im Folgenden als «KAZ AG» bezeichnet) verselbstständigt werden, und die Aktiven und Passiven der Kantonsapothek sollen auf die KAZ AG übertragen werden. Im Anschluss soll die KAZ AG an das USZ veräussert werden. Die Gesundheitsdirektion (GD) hat die Eckpunkte des dafür notwendigen

Verkaufsvertrags mit dem USZ ausgehandelt und in einer Vereinbarung festgelegt. Massgebende Grundlage dafür war eine gemeinsam von USZ und GD in Auftrag gegebene Unternehmensbewertung.

B. Unternehmensbewertung

Gemäss § 10 Abs. 3 E-VKG legt der Regierungsrat den Kaufpreis für die Kantonsapotheke fest. Die von GD und USZ gemeinsam in Auftrag gegebene Unternehmensbewertung zur Kantonsapotheke soll als Grundlage für die Bestimmung des Kaufpreises dienen. Die Grundannahmen für die Geschäftsentwicklung wurden zwischen den Auftraggebern abgesprachen, unter Einbezug der Kantonsapotheke. Die Arbeiten wurden mit dem Schlussbericht vom 27. August 2019 abgeschlossen.

In methodischer Hinsicht wurde auf eine DCF-Bewertung (Discounted Cashflows) abgestellt. Zentrale Annahmen betrafen die Preise für Handelsprodukte wie auch das Ende des Bezugszwangs der kantonalen Anstalten. Frühestens fünf Jahren nach der Verselbstständigung können das KSW, die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich und die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland eine eigene Spitalapotheke betreiben und auf den Bezug von Leistungen der KAZ AG verzichten.

Eine weitere zentrale Annahme betraf die geplante Änderung in der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31). Die Vernehmlassungsvorlage zur KLV sieht vor, die Vertriebsanteile, welche die Leistungserbringer verrechnen können, um durchschnittlich 25% zu senken.

Aus diesen Gründen musste die Bewertung der Kantonsapotheke teilweise ausserhalb eines Marktumfeldes stattfinden. Ganz allgemein handelt sich um einen stark regulierten Markt, bei dem teilweise gar keine Konkurrenz besteht, so etwa bei der Herstellung der Zytostatika, und bei dem auch keine umfassenden Kostendaten anderer Spitalapotheken vorliegen.

Daraus ergibt sich ein grosser Einfluss der Annahmen. Entsprechend gross sind die Bandbreiten der Ergebnisse, wenn Sensitivitätsanalysen vorgenommen werden. Gleichwohl ermöglicht ein sinnvolles Annahmenset eine Beurteilung des Unternehmenswertes. Die DCF-Bewertung der Kantonsapotheke ergab eine Bandbreite von 0,1 Mio. Franken bis 32,2 Mio. Franken, je nach Auswirkung der zentralen Annahme bezüglich der geplanten KLV-Änderung. Der tiefere Wert entspricht einer Umsetzung gemäss Vernehmlassungsvorlage, wobei die Wirkung sofort und bereits im Jahr 2020 eintritt und sich vollumfänglich auf die Grosshandelspreise

und damit auch auf den stationären Spitalbereich erstreckt. Der höhere Wert demgegenüber geht nicht von einer spürbaren Wirkung auf die Grosshandelspreise aus.

Im Rahmen der Preisfindung wurde die Wirkung der Ordnungsänderung intensiv diskutiert. Wenngleich keine gesicherten Informationen darüber vorliegen, so ergab sich im Ergebnis folgende Beurteilung, die sich unter anderem auf die Einschätzung des Bundes stützt. Demnach hat die KLV-Änderung keine spürbaren Auswirkungen im stationären Bereich (ausser allenfalls bei separat verrechneten Medikamenten), da hier keine Vertriebsanteile in Rechnung gestellt werden, sondern nur Fallpauschalen. Der Bund selber rechnet hier nicht mit Auswirkungen, sondern im Umfeld der Spitäler lediglich bei Spitalambulatorien mit Einsparungen, dies in der Höhe von 7 Mio. Franken für die ganze Schweiz. Die Auswirkungen bei den Kunden der Kantonsapotheke sind aufgrund des Marktanteils der Kantonsapotheke entsprechend gering. Ob eine substantielle Wirkung auf Grosshandelspreise besteht, ist allerdings selbst bei Spitalambulatorien fraglich, da die Verordnung nicht für die privaten Anbieter im Grosshandel gilt, sondern nur für die Leistungserbringer selber. Auswirkungen im Medikamentenmarkt im Rahmen von Zweitrundeneffekten, z. B. über einen erhöhten Verhandlungsdruck seitens der Leistungserbringer, sind allerdings nicht auszuschliessen. Aus diesen Gründen ist mit einer sehr eingeschränkten Auswirkung der KLV-Änderung zu rechnen.

C. Vereinbarung

Preis

Der vereinbarte Kaufpreis von 27,5 Mio. Franken liegt im oberen Viertel der genannten Bandbreite und widerspiegelt die Annahme eines vergleichsweise geringen Einflusses der KLV-Änderung auf die relevanten Konkurrenzpreise im Grosshandel.

Dotationskapital

Der Kanton stellt dem USZ die Mittel zur Entrichtung des Verkaufspreises dadurch zur Verfügung, dass er das Dotationskapital durch eine Bareinlage im Umfang des Verkaufspreises um 27,5 Mio. Franken erhöht. Damit wird dasselbe Vorgehen gewählt wie bei der Verselbstständigung der Zentralwäscherei Zürich (ZWZ AG) und deren Verkauf an die Hauptkunden. Mit der Erhöhung des Dotationskapitals von 512,6 Mio. Franken auf 540,1 Mio. Franken wird die Beteiligung des Kantons am USZ aufgestockt. Gleichzeitig wird dadurch die Eigenkapitalquote des USZ gestärkt. Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat Antrag zur Beschlussfassung der Erhöhung des Dotationskapitals stellen.

Wertberichtigung

Die Beteiligung des Kantons an der Aktiengesellschaft wird zum Verkehrswert bewertet. Als Massstab wird der Kaufpreis der Aktien genommen. Da der Kaufpreis tiefer liegt als der Buchwert, ist eine Wertberichtigung vorzunehmen. Bei einem Buchwert von rund 51,1 Mio. Franken per 31. Dezember 2018 und einem Verkaufspreis von 27,5 Mio. Franken würde aus heutiger Sicht eine Wertberichtigung von 23,6 Mio. Franken resultieren.

Die Wertberichtigung erfolgt zum Zeitpunkt der Umwandlung der Kantonsapotheke in eine AG, nachdem alle für den Verkauf nötigen Entscheide rechtskräftig sind. Die Umwandlung kann, in Abhängigkeit von der Beratung des VKG im Kantonsrat, per 1. Juli 2020 stattfinden. Der entsprechende Zeitpunkt wird von beiden Parteien der Vereinbarung angestrebt. Massgebend für die Höhe der Wertberichtigung wird der Buchwert zu diesem Zeitpunkt sein.

Umgang mit Bewertungsrisiken

Der mit dem USZ vereinbarte Kaufpreis beruht auf verschiedenen Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung. Bedeutende negative Abweichungen der tatsächlichen Entwicklung gegenüber den Annahmen könnten dazu führen, dass das USZ auf dem Wert seiner Beteiligung an der KAZ AG eine Wertberichtigung vornehmen müsste.

Daher sieht die Vereinbarung vor, dass das USZ eine allfällige Wertberichtigung auf der Beteiligung an der KAZ AG innerhalb von drei Jahren nach Übernahme gegen das Dotationskapital verrechnen kann. Dies erfolgt im Rahmen der Gewinnverwendung. Die Verrechnung ist vom Kantonsrat im Rahmen des ordentlichen Antrags zur Gewinnverwendung zu genehmigen. Die Finanzkontrolle trägt diese Lösung mit (vgl. Abschnitt F).

Diese Verrechnung mit dem Dotationskapital würde sich erst dann auf den Wert der Beteiligung des Kantons am USZ auswirken, wenn die verbleibenden Reserven geringer wären als die Korrektur des Dotationskapitals. Das ist während der auf drei Jahre befristeten Regelung unwahrscheinlich, weil die Reserven des USZ sehr hoch sind (262,4 Mio. Franken per 31. Dezember 2018).

Im umgekehrten Fall, einer besseren wirtschaftlichen Entwicklung der KAZ AG als erwartet, würde sich die Problematik nicht in der gleichen Weise stellen, weil keine ausdrückliche Neubewertung der Beteiligung erfolgen würde.

D. Änderung des VKG

Gemäss § 10 Abs. 3 E-VKG liegt die Kompetenz für die Genehmigung des Verkaufspreises beim Regierungsrat. Die Bestimmung lautet:

«Er legt abschliessend fest, zu welchem Preis dem USZ die Aktien der Gesellschaft übertragen werden.»

Da der Kaufpreis wie erwähnt durch Erhöhung des Dotationskapitals finanziert werden soll und für die Erhöhung des Dotationskapitals der Kantonsrat zuständig ist (§ 8 Ziff. 2 Gesetz über das Universitätsspital Zürich, LS 813.15), soll der Kantonsrat auch den Kaufpreis genehmigen. Es ist geplant, ihm in einem Antrag die Genehmigung des Kaufpreises und die Erhöhung des Dotationskapitals zur Beschlussfassung zu unterbreiten. Um dieses Vorgehen zu ermöglichen, soll § 10 Abs. 3 E-VKG wie folgt abgeändert werden:

«Der Kantonsrat genehmigt auf Antrag des Regierungsrates den Preis, zu welchem dem USZ die Aktien der Gesellschaft übertragen werden.»

Die GD soll die entsprechende Änderung in die Beratung des VKG in der KSSG einbringen.

E. Finanzielle Auswirkungen

Die Beschlüsse, die zur Umsetzung des Verkaufs der Kantonsapotheke an das USZ nötig sind, werden nach Vorliegen des Kaufvertrags dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet. Die finanziellen Auswirkungen sind nachfolgend im Überblick dargestellt, damit die Auswirkungen des Verkaufs bereits zum Zeitpunkt der Ermächtigung der Gesundheitsdirektion zum Vertragsabschluss bekannt sind. Der Unterschied zum Vorgehen bei der ZWZ AG liegt darin, dass beim damaligen Beschluss des Regierungsrates (RRB Nr. 1541/2009) der Kaufvertrag bereits vorlag.

Übertragung der Bilanzwerte: Die Anlagen sowie die übrigen Aktiven und Passiven der Kantonsapotheke werden im Hinblick auf den Verkauf der Kantonsapotheke zum Buchwert im Zeitpunkt des Verkaufs (geplant ist der 1. Juli 2020) an die KAZ AG übertragen. Die Bilanzwerte aus der Beteiligung des USZ an der Kantonsapotheke werden als Beteiligung in der konsolidierten Rechnung des Kantons gemeldet. Eine Vollkonsolidierung findet nicht statt (§ 30 Abs. 1 Rechnungslegungsverordnung [LS 611.1]).

Dotationskapital: Die Erhöhung des Dotationskapitals des USZ (Erhöhung der Beteiligung durch eine Bareinlage) um 27,5 Mio. Franken ist zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6150, Arzneimittelversorgung, in den Nachtrag zum Budgetentwurf 2020 (Novemberbrief) aufzunehmen. Dem gegenüber stehen Investitionseinnahmen aus dem Verkaufserlös in gleicher Höhe, sodass der Saldo der Investitionsrechnung diesbezüglich null beträgt.

Wertberichtigung: Ist auf einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauernde Wertminderung absehbar, so ist gemäss § 57 Abs. 3 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) der bilanzierte Wert zu berichtigen. Für die erwartete Wertberichtigung auf der Beteiligung (Berichtigung aus heutiger Sicht auf eine Grössenordnung von 23,6 Mio. Franken geschätzt, im Budgetentwurf 2020 nicht eingestellt) wird zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6150 im Geschäftsjahr 2019 eine Rückstellung von 23,6 Mio. Franken gebildet; dabei wird davon ausgegangen, dass die Beratung des VKG im Kantonsrat erst Anfang 2020 abgeschlossen werden kann. Zum Zeitpunkt der Wertberichtigung wird die entsprechende Rückstellung aufgelöst.

Bewertungsrisiken: Die Auswirkungen einer allfälligen zusätzlichen Wertberichtigung auf der Beteiligung des USZ an der KAZ AG sind in Abschnitt C (Umgang mit Bewertungsrisiken) dargelegt. Aus heutiger Sicht ist nicht mit Auswirkungen auf Leistungsgruppen im Konsolidierungskreis I zu rechnen.

F. Einbezug der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle wurde von der Gesundheitsdirektion bei allen wesentlichen Schritten auf dem bisherigen Weg zur Vereinbarung über den Verkauf der Kantonsapotheke einbezogen, soweit sie zuständig ist. So wurde die Finanzkontrolle bereits zu Beginn über das Vorgehen betreffend den Verkauf der Kantonsapotheke zum USZ und den Auftrag betreffend die Unternehmensbewertung der KAZ informiert.

Nach Abschluss der Unternehmensbewertung wurde die Finanzkontrolle um eine Prüfung der methodischen Grundlagen für die Bewertung gebeten. Die Finanzkontrolle hat dabei verlangt, dass eine unmittelbare Wertberichtigung bei der Übernahme der Beteiligung an der KAZ AG durch das USZ ausgeschlossen werden kann. Im Weiteren hat sich die Finanzkontrolle gegen eine Berücksichtigung des Substanzwertes bei der Festlegung des Kaufpreises ausgesprochen. Schliesslich hat die Finanzkontrolle festgehalten, dass eine allfällige spätere Wertberichtigung auf der Beteiligung des USZ an der KAZ AG zwingend über die Erfolgsrechnung erfolgen muss und der Kantonsrat einer Verrechnung gegen das Dotationskapital zustimmen muss. Unter diesen Voraussetzungen kann nach Einschätzung der Finanzkontrolle der Kantonsrat der vereinbarten Lösung mit einer Reduktion des Dotationskapitals zustimmen. Die genannten Bedingungen sind mit den vereinbarten Eckwerten zu einem Kaufvertrag erfüllt.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, mit dem Universitäts-
spital Zürich (USZ) einen Vertrag über den Verkauf der Aktien der Kan-
tonsapotheke Zürich AG (KAZ AG) zum Preis von Fr. 27 500 000 ab-
zuschliessen und diesen zu unterzeichnen. Für das Zustandekommen des
Vertrags gelten folgende Vorbehalte:

- a. Inkrafttreten des Gesetzes über die Verselbstständigung der Kantons-
apotheke (VKG, Vorlage 5481),
- b. Genehmigung des Preises von Fr. 27 500 000 durch den Kantonsrat,
- c. Erhöhung des Dotationskapitals des USZ von Fr. 27 500 000 durch
den Kantonsrat.

II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Differenz zwischen
dem Kaufpreis gemäss Dispositiv I und dem Buchwert der Kantonsapo-
theke Zürich zu einer Wertberichtigung von rund 23,6 Mio. Franken, ge-
messen am Buchwert per 31. Dezember 2018, führt.

III. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat
nach Unterzeichnung des Vertrags einen Antrag an den Kantonsrat zur
Erhöhung des Dotationskapitals des USZ um Fr. 27 500 000 zu unter-
breiten.

IV. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, der Kommission für
soziale Sicherheit und Gesundheit des Kantonsrates eine Änderung von
§ 10 Abs. 3 E-VKG in dem Sinne vorzuschlagen, dass der Verkaufspreis
der KAZ AG durch den Kantonsrat zu genehmigen sei.

V. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung der Medienmitteilung
nicht öffentlich.

VI. Mitteilung an den Spitalrat und die Direktion des Universitäts-
spitals Zürich sowie an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli