

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

Sitzung vom 5. Mai 2021

### **487. Gewährung eines Darlehens an die axsana AG, zusätzliche gebundene Ausgabe**

#### **Ausgangslage**

Das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG; SR 816.1) regelt die Rahmenbedingungen für die Einführung und Verbreitung des elektronischen Patientendossiers (EPD) und ist am 15. April 2017 in Kraft getreten. Mit dem EPD sollen die Qualität der medizinischen Behandlung gestärkt, die Behandlungsprozesse verbessert, die Patientensicherheit erhöht, die Effizienz des Gesundheitssystems gesteigert sowie die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten gefördert werden.

Das EPDG in Verbindung mit Art. 39 Abs. 1 Bst. f des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) verpflichtet die Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime, sich einer zertifizierten EPD-Gemeinschaft oder -Stammgemeinschaft anzuschliessen. Diese Leistungserbringer sind demgemäss nur zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zugelassen, wenn sie einer zertifizierten EPD-Gemeinschaft oder -Stammgemeinschaft angeschlossen sind.

Der Kanton Zürich hat sich am 25. Mai 2016 aufgrund seiner Versorgungsverantwortung entschieden, den Aufbau einer EPD-Stammgemeinschaft zu unterstützen, und hat dazu gemeinsam mit dem Kanton Bern die XAD-Stammgemeinschaft und deren Betriebsgesellschaft axsana AG (axsana) gegründet (vgl. RRB Nr. 504/2016). Nachdem sich zahlreiche weitere Kantone der XAD-Stammgemeinschaft angeschlossen hatten, wurde zur Bündelung der Trägerschaft der öffentlichen Hand die Cantosana AG (Cantosana) gegründet, die Aktionärin der axsana zu 50% ist.

Der Kanton Zürich hat zum Zeitpunkt der Gründung die zum Aufbau der Stammgemeinschaft notwendigen Mittel auf 3,75 Mio. Franken eingeschätzt und einen entsprechenden Staatsbeitrag zugesichert (RRB Nr. 503/2016). Die Hälfte dieses Staatsbeitrages war ein Vorschuss auf die Finanzhilfe des Bundes gemäss EPDG. Die axsana hat diese 1,875 Mio. Franken Ende September 2019 an den Kanton zurückbezahlt.

Gemäss Übergangsbestimmung zur Änderung vom 19. Juni 2015 des KVG hätten die Schweizer Spitäler am 15. April 2020 an ein gesetzeskonformes EPD angeschlossen werden müssen. Alle neun bestehenden schweizerischen EPD-Stammgemeinschaften haben diese Frist nicht einhalten können. Der Grund dafür ist insbesondere das umfangreiche Zertifizierungsverfahren, das deutlich mehr Zeit in Anspruch genommen hat als ursprünglich geplant.

Die axvana AG hat aufgrund der zeitlichen Verzögerung von ungefähr eineinhalb Jahren derzeit erhebliche Liquiditätsprobleme. Die Gründe dafür sind:

- Das Zertifizierungsverfahren ist deutlich aufwendiger als veranschlagt.
- Es hat sich gezeigt, dass das von der axvana ursprünglich gewählte Zertifizierungsunternehmen die gesetzlich vorgeschriebene Akkreditierung der Schweizerischen Akkreditierungsstelle nicht innert einer sinnvollen Frist zu erreichen vermag, was einen Wechsel zu einem anderen Unternehmen notwendig machte.
- Die axvana hat bereits 2020 mit Einkünften aus Gebühren der angeschlossenen Spitäler gerechnet. Die Gebühren sind vertraglich für ein gesetzeskonform betriebenes EPD geschuldet. Die axvana konnte die meisten Spitäler überzeugen, für das Jahr 2020 einen reduzierten Beitrag zu zahlen. Es ist verständlich, dass die Spitäler im Jahr 2021 erst Beiträge ab dem Zeitpunkt zu leisten bereit sind, ab dem sie ein betriebsberechtigtes EPD nutzen können.

### **Gewährung eines Darlehens**

Die axvana ist die grösste EPD-Stammgemeinschaft der Schweiz. Sie wird nach dem Echtbetriebsstart in 13 Kantonen den EPD-Zugang ermöglichen, d. h., den Einwohnerinnen und Einwohnern die Eröffnung von EPD ermöglichen und den Gesundheitsfachpersonen und -einrichtungen einen Systemanschluss bereitstellen. Aufgrund der Grösse der Stammgemeinschaft wäre ein Konkurs der axvana für das EPD in der Schweiz ein grosser Rückschlag, der möglichst vermieden werden sollte.

Die axvana hat in der gegenwärtigen Finanzkrise alle wesentlichen Stakeholder um Hilfe angefragt:

- Der Bund hat in Aussicht gestellt, einen Teil der vereinbarungsgemäss erst bei der Zertifizierung fälligen Tranche der Finanzhilfe im Umfang von 1,275 Mio. Franken bereits jetzt auszubehalten.
- Die Swisscom AG als wichtigster Technikprovider der axvana hat sich bereit erklärt, Rechnungen an die axvana im Umfang von insgesamt etwa 5 Mio. Franken über mehrere Jahre zu stunden.
- Die meisten der bei der axvana angeschlossenen Spitäler haben die reduzierten Rechnungen für das Jahr 2020 bezahlt, obwohl sie in diesem Jahr keine EPD-Leistungen erhalten haben. Die Zürcher Spitäler haben somit zusammen einen Beitrag von knapp 0,5 Mio. Franken geleistet.
- Die axvana hat die an der Cantosana beteiligten Kantone (Zürich, Bern, Zug, Luzern, Basel-Stadt, Uri, Schwyz, Nidwalden) um ein Darlehen im Umfang von knapp 1,8 Mio. Franken angefragt.

Die Verwaltungsrätinnen und -räte der Cantosana haben am 11. Dezember 2020 beschlossen, sich unter bestimmten Bedingungen an dieser von vielen Stakeholdern gemeinsam getragenen Überbrückungslösung zu beteiligen, und haben sich das Ziel gesetzt, sich für ein rückzahlbares Darlehen zugunsten der axvana in der Höhe von gesamthaft rund 1,7 Mio. Franken einzusetzen. Somit haben die Aktionärskantone der Cantosana (BE, ZG, LU, BS, UR, SZ, NW) und auch die Partnerkantone (BL, SO, SH, OW) verbindlich ihre Absicht erklärt, sich an diesem Darlehen zu beteiligen. In der Sitzung vom 21. April 2021 hat der Verwaltungsrat der Cantosana zusätzlich beschlossen, die Darlehensauszahlung u. a. aufgrund der erwähnten Zusage des Bundes zu priorisieren und die Beträge möglichst bis Ende Mai 2021 auszubezahlen. Zur Bekräftigung dieser Absicht haben die Verwaltungsrätinnen und -räte einen entsprechenden Letter of Intent unterzeichnet.

### **Finanzielle Auswirkungen und gesetzliche Grundlagen**

Der vom Kanton Zürich beizusteuern Teil beläuft sich auf Fr. 350000. Das ist mit rund 19% der gesamten Darlehenssumme deutlich weniger als der Aktienanteil des Kantons an der Cantosana von 37,5%. Das Darlehen des Kantons Zürich an die axvana soll zum internen Zinssatz des Kantons variabel verzinst sein und analog zu den Darlehen der anderen Kantone über fünf Jahre laufen. Das Darlehen wird nur unter folgenden, mit den anderen Kantonen abgeglichenen Bedingungen ausbezahlt:

- Die axvana liefert eine detaillierte Zeitplanung, welche die Zertifizierung (mit Datum) und dem Start ihres EPD-Regelbetriebs beinhaltet.
- Die axvana stellt einen detaillierten Businessplan zur Verfügung.
- Bis zur Genehmigung des Darlehensvertrags muss eine formalisierte Zusage der Swisscom zur Stundung ihrer Forderungen an die axvana vorliegen.
- Der Kanton Zürich zahlt sein Darlehen erst aus, wenn in den anderen Kantonen die Bewilligungsbeschlüsse für eine Darlehenssumme von insgesamt 1 Mio. Franken vorliegen.

Der erwähnte Staatsbeitrag des Kantons Zürich an die XAD-Stammgemeinschaft bzw. die axvana wurde als gebundene Ausgabe auf der Grundlage von § 46 des Gesundheitsgesetzes (GesG; LS 810.1) beschlossen (RRB Nr. 503/2016). § 46 GesG sieht vor, dass der Kanton und die Gemeinden Massnahmen zur Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung (Gesundheitsförderung) und zur Verhütung, Früherkennung und Früherfassung von Krankheiten (Prävention) unterstützen. Sie können dazu eigene Massnahmen treffen oder Massnahmen Dritter bis zu 100% subventionieren (§ 46 Abs. 2 GesG). Der Staatsbeitrag ist eine Subvention im Sinne von § 3 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2) und gilt als gebundene Ausgabe (§ 3 Abs. 2 lit. a Staatsbeitragsgesetz in Verbindung mit § 46 Abs. 2 GesG).

Das Darlehen wird entsprechend dem Verhältnis des Betriebsaufwands der somatischen bzw. psychiatrischen kantonalen Spitäler zu 85% (Fr. 297 500) der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, und zu 15% (Fr. 52 500) der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung, belastet. Der Betrag ist nicht im Budget 2021 bzw. in den Planjahren 2021–2024 des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans eingestellt. Er kann innerhalb der genannten Leistungsgruppen auf dem Hintergrund der Auswirkungen der Coronapandemie nicht kompensiert werden. Die Voraussetzung für die Bewilligung der Kreditüberschreitung ist gegeben (§ 22 Abs. 1 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [LS 611]). Ein Verzicht auf das Darlehen würde die Einführung des EPD im Kanton Zürich (wie auch in anderen Kantonen) wegen des Konnexes zur Stundung von Forderungen seitens des Technikproviders stark gefährden. Das hätte wegen der entsprechend starken Verzögerung in der Digitalisierung des Gesundheitswesens für den Kanton nachteilige Folgen.

Der Zusammenhang zu RRB Nr. 503/2016, mit dem ein Staatsbeitrag von 3,75 Mio. Franken gewährt wurde, ist eng. Während dieser Staatsbeitrag für den Aufbau der Stammgemeinschaft bestimmt war, ist das Darlehen deshalb erforderlich, weil der Aufbau, verstanden als Aufwand bis zum Echtbetriebsstart des EPD, noch nicht abgeschlossen ist. Demzufolge ist zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nr. 503/2016 eine zusätzliche gebundene Ausgabe zu bewilligen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den Aufbau einer kantonsübergreifenden Stammgemeinschaft im Sinne des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) wird zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nr. 503/2016 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von insgesamt Fr. 350 000 bewilligt. Davon gehen Fr. 297 500 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, und Fr. 52 500 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 4 100 000.

II. Der axsana AG wird ein rückzahlbares Darlehen für den Aufbau einer kantonsübergreifenden Stammgemeinschaft im Sinne des EPDG gewährt.

III. Das Darlehen wird unter den Bedingungen gewährt, dass die axsana AG eine detaillierte Zeitplanung, einen detaillierten Businessplan und eine formalisierte Zusage der Swisscom zur Stundung ihrer Forderungen vorlegt. Zudem wird das Darlehen nur gewährt, wenn die an der Cantosana AG beteiligten Kantone eine Gesamtdarlehenssumme von mindestens 1 Mio. Franken gewähren.

IV. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, einen entsprechenden Darlehensvertrag abzuschliessen.

V. Dieser Beschluss ist bis zum Abschluss des Darlehensvertrags nicht öffentlich.

VI. Mitteilung an die axsana AG, Technoparkstrasse 1, 8005 Zürich (E), sowie an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**