

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. Juli 2022

1035. Änderung der Besitzverhältnisse bei der axsana AG, Verzicht auf Darlehensrückzahlung

Ausgangslage

Die Ausgangslage zum Elektronischen Patientendossier (EPD) ist in RRB Nr. 487/2021 ausführlich dargestellt. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Aufbau des EPD sich als deutlich komplexer und aufwendiger erwiesen hat, als dies der Bundesgesetzgeber ursprünglich eingeschätzt hat. Insbesondere die sogenannten Cross-Community-Funktionen zwischen den verschiedenen Plattformanbietern (schweizweiter Datenaustausch) konnten bisher nicht verwirklicht werden. Dies zeigt, dass ein dezentrales, fragmentiertes EPD klar an seine Grenzen stösst. Gerade auch im Hinblick darauf, dass das EPD fortwährend weiterentwickelt werden muss, ist eine parallele Umsetzung in verschiedenen Stammgemeinschaften und in verschiedenen Technologiesystemen mittelfristig nicht vorstellbar. Eine Konsolidierung des gesamtschweizerischen Systems EPD drängt sich auf.

Strategien von Post CH Kommunikation AG und Swisscom AG

Sowohl die Post CH Kommunikation AG als auch die Swisscom AG haben dies erkannt und deshalb ihre Strategien bezüglich des EPD überprüft. Post CH Kommunikation AG und Swisscom AG haben Gespräche über eine Konsolidierung der EPD-Plattformen aufgenommen. Ein erstes, vorläufig streng vertrauliches Zwischenergebnis dieser Gespräche besteht in folgenden Punkten: Die Swisscom AG erwägt, sich aus dem direkt auf das EPD ausgerichteten Geschäftsfeld zurückzuziehen und der Post damit das Nutzen von Skaleneffekten und weitergehenden Synergien zu ermöglichen. Die Post CH Kommunikation AG würde damit – vorausgesetzt, die derzeit laufenden Verhandlungsgespräche führen zu einem erfolgreichen Abschluss – zum mit Abstand grössten Plattformanbieter für das EPD.

Leistungen der Post CH Kommunikation AG

Für die Post CH Kommunikation AG würde dieser Schritt ein verstärktes Commitment für ein nachhaltiges EPD in der Schweiz bedeuten. Dazu wären von der Post CH Kommunikation AG weitere Investitionen in das EPD nötig. Insbesondere wäre die Post CH Kommunikation AG auch bereit, die Migration der bisherigen Anschlüsse und EPD auf die Post-Plattform zu finanzieren.

Bedingungen der Post CH Kommunikation AG

Die Post CH Kommunikation AG ist allerdings nur bereit zu diesem Schritt, wenn sie die Aktienmehrheit an der axsana AG erwerben kann. Dazu ist eine Aktienkapitalerhöhung der axsana AG und eine Zeichnung dieser neuen Aktien durch die Post CH Kommunikation AG geplant. Die zweite wesentliche Bedingung der Post CH Kommunikation AG ist, dass die axsana AG schuldenfrei in die neuen Besitzverhältnisse eintreten kann. Dazu sind Verzichte auf Forderungen der Swisscom und der Kantone notwendig. Die Swisscom wäre unter bestimmten Umständen bereit, auf Forderungen im Umfang von rund 6 Mio. Franken zu verzichten. Das bedingt aber ein Entgegenkommen der Post CH Kommunikation AG in anderen Belangen. Beide Parteien haben erklärt, dass eine Einigung in diesem Punkt und ein Forderungsverzicht für eine Vereinbarung vorausgesetzt wird. Von den Kantonen erwartet die Swisscom, dass die kantonalen Darlehen im Umfang von gesamthaft rund 1,8 Mio. Franken als Investition in den Neustart der axsana AG unter der Eigentümerschaft der Post CH Kommunikation AG aufgefasst würden. Für den Kanton Zürich würde dies ein Verzicht auf eine Rückzahlung eines Darlehens im Umfang von Fr. 350 000 bedeuten.

Zudem erwartet die Post CH Kommunikation AG, dass sich die Kantone gemäss den vom Bundesrat kommunizierten Eckwerte zur Revision des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1) beim Betrieb des EPD und namentlich bei den Eröffnungsstellen und der E-ID engagieren.

Zeitplan und nächste Schritte

Es ist die Absicht von Post CH Kommunikation AG und Swisscom AG, die Verhandlungen rasch voranzutreiben und abzuschliessen. Bereits in den nächsten Wochen soll es zu einem grundsätzlichen Einvernehmen kommen. Es ist damit zu rechnen, dass bereits vor Mitte August Ent-

scheide erforderlich sein werden, die der Zustimmung der Gesundheitsdirektion bedürfen. Wird kein solches Einvernehmen gefunden, würde das Projekt sistiert. Die Post führt dazu derzeit eine Due Diligence durch und wird auch Abklärungen mit der Wettbewerbskommission einleiten. Spätestens im September 2022 soll die Aktienkapitalerhöhung und die Übernahme der Aktienmehrheit durch die Post CH Kommunikation AG vollzogen werden.

Beurteilung aus Sicht des Kantons Zürich

Aus Sicht des Kantons Zürich ist die Konsolidierung der EPD-Plattformen zu letztlich einem Technologieanbieter ein sinnvoller und notwendiger Schritt hin zu einer zukunftsfähigen EPD-Landschaft in der Schweiz. Es hat sich gezeigt, dass der dezentrale Ansatz insgesamt enorme Kosten verursacht und technisch wie organisatorisch kaum zu bewältigen ist. Diese enormen Aufwände zur Bewirtschaftung der hohen Komplexität sind insgesamt unproduktiv; es entsteht daraus keinerlei Nutzen für die Einwohnerinnen und Einwohner.

Für den Kanton Zürich wie auch die anderen Kantone dürfte sich aus der Revision des EPDG eine verstärkte Mitverantwortung beim EPD ergeben. Die Verfügbarkeit eines technologisch, organisatorisch und wirtschaftlich stabilen Anbieters für das EPD ist deshalb im Interesse des Kantons. Die geplante Konsolidierung ermöglicht dies. Ein alternativer, ausreichend leistungsstarker Mitbewerber ist auf längere Sicht nicht vorhanden.

Die beschriebenen Umstände rechtfertigen, die geplante Veränderung mit dem Verzicht auf die Rückzahlung des Darlehens gemäss RRB Nr. 487/2021 zu ermöglichen. Der Verzicht gilt nur für den Fall, dass die Aktienkapitalerhöhung der axsana AG zustande kommt. Das Zustandekommen setzt grundsätzlich voraus, dass auch die anderen Kantone verzichten.

Der Kanton Zürich wird sich darüber hinaus mittelfristig weiter für das EPD engagieren müssen, insbesondere was die Finanzierung der E-ID, der Eröffnungsstellen und der Kommunikation betrifft. Massgebend dafür wird auch die Revision des EPDG sein. Die entsprechende Vernehmlassungsvorlage ist für das erste Halbjahr 2023 zu erwarten. Es sind erst wenige Eckpunkte dieser Revision bekannt. Ein zentraler Punkt wird der obligatorische Beitritt der ambulanten Leistungserbringer sein. Ferner wird ein Opt-out-Modell für die Versicherten geprüft. Zu erwarten ist insgesamt ein stärkerer Einbezug der Kantone.

Über die weitere Beteiligung an der Cantosana AG wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden, wenn die Neuorganisation der Post CH Kommunikation AG betreffend die axsana AG bzw. das EPD insgesamt bekannt ist.

Finanzielle Auswirkungen

Der Verzicht auf die Rückzahlung entspricht einem Einnahmenverzicht. Es sind mit dem Jahresabschluss 2021 keine Rückstellungen gebildet worden, weil das Darlehen gestützt auf die geplante Gesetzesreform des Bundes zum EPD als werthaltig betrachtet werden konnte. Dementsprechend sind die bisherigen Ausgabenbewilligungen gemäss RRB Nrn. 503/2016 und 487/2021 um Fr. 350 000 zu erhöhen. Der Einnahmenverzicht wird analog zur Gewährung des Darlehens 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. Die Gesundheitsdirektion nimmt die entsprechende Wertberichtigung des Darlehens mit dem Jahresabschluss 2022 vor. Die entsprechenden Mittel sind weder im Budget 2022 noch im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2022–2025 enthalten. Sie können innerhalb der betroffenen Leistungsgruppen 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 die Zustimmung zu den oben ausgeführten, notwendigen Schritten würde die sinnvolle Konsolidierung des EPD-Systems verunmöglichen. Das hätte wegen der insgesamt höheren Gesamtkosten im EPD-System für den Kanton nachteilige Folgen.

Nichtöffentlichkeit des Beschlusses

Ein vorzeitiges Bekanntwerden der beschriebenen Verhandlungen würde bei allen Beteiligten erheblichen Schaden verursachen. Insbesondere bei einem Scheitern der Pläne wären zusätzliche Zweifel an der Leistungskraft von Swisscom AG und axsana AG die Folge. Aus diesem Grund ist dieser Beschluss bis zum Vollzug der Aktienkapitalerhöhung bzw. der gemeinsamen Kommunikation durch die betroffenen Akteure nicht öffentlich. Bei einem Scheitern der Verhandlungen ist dieser Beschluss als hinfällig aufzufassen und von einer Veröffentlichung ebenfalls abzusehen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, die notwendigen Beschlüsse der Cantosana AG für die Übernahme der Aktienmehrheit an der axsana AG durch die Post CH Kommunikation AG mittels einer Aktienkapitalerhöhung zu unterstützen.

II. Der Kanton Zürich verzichtet auf die Forderung der Rückzahlung des Darlehens gemäss RRB Nr. 487/2021 im Umfang von Fr. 350 000 der axsana AG an den Kanton Zürich. Dafür wird zu den Ausgabenbewilligungen gemäss RRB Nrn. 503/2016 und 487/2021 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 350 000 bewilligt. Davon gehen Fr. 297 500 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, und Fr. 52 500 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 4450 000.

III. Die Gesundheitsdirektion nimmt gestützt auf § 57 Abs. 3 CRG die entsprechende Wertberichtigung mit dem Jahresabschluss 2022 vor.

IV. Erfolgt die geplante Übernahme der Aktienmehrheit durch die Post CH Kommunikation AG nicht bis am 30. November 2022, ist dieser Beschluss hinfällig.

V. Dieser Beschluss ist bis zum Vollzug der Erhöhung des Aktienkapitals der axsana AG nicht öffentlich.

VI. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli