

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. April 2024

378. Elektronische Bewilligungen im Gesundheitswesen (zusätzliche gebundene Ausgabe, Vergabeerhöhung)

1. Ausgangslage

Das Vorhaben «elektronische Bewilligungen im Gesundheitswesen» (eBeGe) verfolgt das Ziel, die Bewilligungsverfahren zu digitalisieren, und gliedert sich in zwei Teilprojekte: Beschaffung einer neuen internen Fachanwendung (eBeGe-Fachanwendung) und Anwendungsentwicklung in ZHservices (eBeGe-Portal). Mit Beschluss Nr. 462/2022 hat der Regierungsrat für das Gesamtvorhaben eBeGe eine gebundene Ausgabe von Fr. 1 579 270 bewilligt. Zudem wurde für den Betrieb der eBeGe-Fachanwendung und die Anwendung ZHservices ab 2023 eine jährlich wiederkehrende gebundene Ausgabe von Fr. 166 840 bewilligt. Insbesondere aufgrund der Covid-19-Pandemie, aber auch aufgrund von Fluktuationen innerhalb der Projektorganisation hat sich das Vorhaben verzögert.

Während des Projekts musste festgestellt werden, dass die Komplexität der Datenmigration deutlich unterschätzt wurde. Bei der genauen Analyse hat sich gezeigt, dass die Datenmigration beträchtliche Betriebsrisiken mit sich bringt, da unvollständig oder falsch migrierte Daten in den Berufsregistern angezeigt werden könnten. Auch die Datenqualität ist weit schlechter als angenommen, weshalb eine Doublettenbereinigung durchgeführt werden muss. Weiter wurden bei der Datenmigration nur die Aufwände des Realisierungspartners für die neue Fachanwendung einberechnet, jedoch nicht die Aufwände der Dienstleister, welche die bestehende Fachapplikation betreiben und die Daten zur Verfügung stellen müssen. Gleich verhält es sich bei den Kosten für die Anbindung an die SAP-Schnittstelle; es wurden nur die Aufwände vom Realisierungspartner für die neue Fachanwendung berücksichtigt, die Aufwände des Amtes für Informatik wurden nicht in die Projektkosten einberechnet.

Zudem wird eine zusätzliche Schnittstelle zu einem weiteren bestehenden Umsystem benötigt. Dies, da die Kantonale Heilmittelkontrolle neben Bewilligungen weitere Geschäftsprozesse ausführt, die nicht in der neuen Fachanwendung abgebildet werden, deren Stammdaten jedoch für die weiteren Prozesse im Umsystem benötigt werden und ohne Schnittstelle manuell übertragen werden müssten. Zu diesen Geschäftsprozessen

sen gehören unter anderem die Vergabe von Betäubungsmittelrezeptblöcken, die Durchführung amtlicher Entsorgungen, die Meldungen von Arzneimitteln usw.

Zuletzt wurden aufgrund der langen Laufzeit des Projektes in der Zwischenzeit Weiterentwicklungen und Optimierungen an der bestehenden Fachanwendung oder an bestehenden Prozessen vorgenommen, die in die neue Fachanwendung übernommen werden müssen. Diese entstanden unter anderem auch aufgrund notwendiger Anpassungen von relevanten Gesetzesänderungen, wie z. B. die Zulassung zur Leistungsabrechnung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und die Anbindung an das Zürikonto. Es wird davon ausgegangen, dass bis zum Projektende noch weitere Aufwände aufgrund von Weiterentwicklungen oder Anpassungen an Gesetzesänderungen anfallen werden, die zu berücksichtigen sind.

2. Zusätzliche Ausgabe und Finanzierung

Unter Berücksichtigung der erwähnten Änderungen und Erweiterungen werden die Kosten für das Gesamtvorhaben eBeGe auf 2,843 Mio. Franken geschätzt. Die Beträge für die Mehrkosten stützen sich auf Schätzungen der Realisierungspartner und der Projektleitung. Da einzelne Anforderungen vorerst nur grob geschätzt werden können und das Projekt noch bis 2027 läuft, wird wie bisher eine Reserve von rund 12% berücksichtigt.

	Betrag in Franken
Teilprojekt eBeGe-Fachanwendung	1 758 070
Projektkosten gemäss RRB Nr. 462/2022 (ohne Reserven)	980 070
Datenmigration	328 000
Schnittstellen	296 000
Weiterentwicklungen / Anpassung an Gesetzesänderungen	154 000
Teilprojekt eBeGe-Portal	780 000
Projektkosten gemäss RRB Nr. 462/2022 (ohne Reserven)	430 000
Weiterentwicklungen / Anpassung an Gesetzesänderungen	350 000
Zwischentotal Gesamtvorhaben eBeGe	2 538 070
Reserven rund 12%	304 930
Total Gesamtvorhaben eBeGe	2 843 000
Bewilligte Ausgabe gemäss RRB Nr. 462/2022	1 579 270
Zusätzlich zu bewilligende Ausgabe	1 263 730
davon zulasten Investitionsrechnung	813 730
davon zulasten Erfolgsrechnung	450 000

Für die Mehrkosten ist eine zusätzliche Ausgabe von Fr. 1 263 730 zu bewilligen. Es handelt sich dabei um gebundene Ausgaben gemäss § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611). Mit dem Projekt werden die vom Bund und Kanton gesetzlich vorgeschriebenen Bewilligungs- und Zulassungsverfahren (im Wesentlichen Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe [SR 811.11], Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe [SR 811.21] und Bundesgesetz über die Krankenversicherung [SR 832.10]) sowie damit in Verbindung stehende aufsichtsrechtliche Verfahren digitalisiert und die bestehende analoge Abwicklung abgelöst. Die Änderungsanträge im Projekt wurden nach mehreren Kriterien bewertet. Sie sind entweder zwingend erforderlich für die Inbetriebnahme, können zu einem späteren Zeitpunkt nicht umgesetzt werden oder haben eine sehr grosse negative Auswirkung auf die Prozesseffizienz oder Aussenwirkung bei Nichtumsetzung.

Die Ausgaben gehen grundsätzlich zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6010, Amt für Gesundheit. Weiterhin gilt, dass die Ausgaben zu einem späteren Zeitpunkt wegen der Verwendung der Applikation durch die Kantonale Heilmittelkontrolle auch teilweise auf die Leistungsgruppe Nr. 6100, Kantonale Heilmittelkontrolle, Kantonales Labor, Veterinäramt, zu übertragen sind. Aufgrund der Rechnungslegungsvorschriften gemäss CRG/IPSAS sind unter anderem die Kosten für die Datenmigration und Schulungen nicht aktivierbar. Von der zusätzlichen Ausgabe gehen somit Fr. 450 000 (einschliesslich anteiliger Reserven) zulasten der Erfolgsrechnung und Fr. 813 730 zulasten der Investitionsrechnung. Aus den zusätzlichen Investitionsausgaben ergeben sich Kapitalfolgekosten von jährlich rund Fr. 165 800, davon Fr. 162 700 für Abschreibungen bei einer Nutzungsdauer von fünf Jahren und Fr. 3100 für kalkulatorische Zinsen gemäss internem Zinssatz von 0,75%.

Im Budget 2024 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 sind die Mehrkosten nicht eingestellt. Bis Ende 2023 sind für das Gesamtvorhaben eBeGe Investitionsausgaben von Fr. 872 635 getätigt worden. Für die Investitionsrechnung ergibt sich folgender Mehrbedarf:

	2022*	2023*	2024	2025	2026	2027	Total 2022–2027
Ist 2022–2023 / KEF 2024–2027	98 045	774 590	120 000	230 000	130 000	100 000	1 452 635
Projektplan	98 045	774 590	816 000	425 000	180 000	100 000	2 393 635
Mehrbedarf Investitionsrechnung	0	0	696 000	195 000	50 000	0	941 000

* gemäss Rechnung 2022 bzw. 2023

Die bis zum Projektabschluss fehlenden Mittel von insgesamt Fr. 941 000 können zu einem grossen Teil mit Kreditübertragungen gemäss § 25 CRG gedeckt werden. Die im Projekt eBeGe getätigten Ausgaben 2023 blieben rund Fr. 256 000 unter dem Budget 2023, weshalb die Mittel entsprechend übertragen werden sollen. Zudem waren Vorhaben für die vom Projekt eBeGe betroffenen Umsysteme im Budget 2023 der Leistungsgruppe Nr. 6000, Generalsekretariat, eingestellt, weil die von mehreren Ämtern genutzten Anwendungen in der Gesundheitsdirektion zentral geplant werden. Aufgrund des Grundsatzes der Einheit (§ 40 CRG) werden vorliegend die Kosten der Anpassungen an Umsystemen ebenfalls in die Ausgabenbewilligung für das Gesamtvorhaben eBeGe eingerechnet, entsprechend sollen auch die budgetierten Mittel dem Projekt zugeführt werden. Die Gesundheitsdirektion hat deshalb im Rahmen des Geschäftsberichts 2023 eine Kreditübertragung von Fr. 590 000 von der Leistungsgruppe Nr. 6000, Generalsekretariat, zugunsten der Leistungsgruppe Nr. 6010, Amt für Gesundheit, beantragt. Unter Berücksichtigung der Kreditübertragungen bleiben Fr. 95 000 ungedeckte Investitionsausgaben. Die Mittel werden im KEF 2025–2028 eingestellt, soweit sie nicht kompensiert werden können.

Die Projektkosten zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6010, Amt für Gesundheit, von Fr. 450 000 werden 2024 und 2025 anfallen. Für die Datenbereinigung waren im Budget 2023 rund Fr. 350 000 eingestellt, die im Geschäftsbericht 2023 als Kreditübertragung beantragt werden. Die übrigen Mittel von Fr. 100 000, die 2025 anfallen, werden im KEF 2025–2028 eingestellt, soweit sie nicht kompensiert werden können.

Die Umsetzung der Änderungsanträge führt zu keinen höheren Folgekosten im Betrieb der Fachanwendung. Die Kosten gehen zulasten von im Anhang 1 der Finanzcontrollingverordnung (FCV, LS 611.2) aufgeführten Konten: 3133 Informatik-Nutzungsaufwand für externe Kosten und 39 für interne Verrechnungen im Zusammenhang mit ZHservices. Die Gesundheitsdirektion kann deshalb gestützt auf § 39 lit. c FCV die entsprechenden Ausgaben bewilligen. Die jährlich wiederkehrende Ausgabe gemäss RRB Nr. 462/2022, Dispositiv II, kann aufgehoben werden.

3. Vergabeerhöhung

Ein grosser Teil der Mehrkosten wird für Leistungen der Zuschlagsempfängerin Reber Informatik + Engineering GmbH, Münsingen, anfallen.

Für das Vorhaben eBeGe wurde bereits 2020 im offenen Verfahren gemäss Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 (LS 720.11) und dem Gesetz über den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung

über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2002 (LS 720.1) im Staatsvertragsbereich ein Dienstleistungsauftrag ausgeschrieben. Die Leistungserbringung wurde an die Reber Informatik + Engineering GmbH, Münsingen, vergeben (RRB Nr. 462/2022, Dispositiv III). In der Folge wurde am 21. September 2022 ein Rahmenvertrag abgeschlossen, in dem die Leistungserbringung gemäss Pflichtenheft vereinbart wurde. Da sowohl die Datenmigration als auch die neue Schnittstelle im Zusammenhang mit der neuen Fachapplikation aus technischen Gründen nicht durch eine Drittpartei übernommen werden kann, müssen die weiteren geplanten Arbeiten im Rahmen der Realisierungsphase notwendigerweise von der beauftragten Dienstleisterin ausgeführt werden. Die Vergabe erfolgt deshalb gestützt auf Art. 21 Abs. 1 lit. e der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, LS 720.1) im freihändigen Verfahren ebenfalls an die Reber Informatik + Engineering GmbH.

Gestützt auf Schätzungen ist die Vergabesumme von Fr. 980 070 auf Fr. 1 456 070 zu erhöhen. Unter Berücksichtigung der Reserve kann sich die Vergabesumme auf Fr. 1 631 000 erhöhen.

Änderungen im Teilprojekt eBeGe-Portal werden submissionsrechtlich über die Rahmenverträge der Staatskanzlei mit den Zuschlagsempfängerinnen gemäss RRB Nr. 168/2021 umgesetzt. Der Einbezug der Anbieterinnen der übrigen Umsysteme erfolgt freihändig unter dem Schwellenwert.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für das Gesamtvorhaben elektronische Bewilligungen im Gesundheitswesen (eBeGe) wird zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nr. 462/2022 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 1 263 730 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6010, Amt für Gesundheit, bewilligt. Davon gehen Fr. 813 730 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 450 000 zulasten der Erfolgsrechnung. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 2 843 000.

II. Der Betrag der Vergabe an die Reber Informatik + Engineering GmbH, Münsingen, gemäss RRB Nr. 462/2022 für das Gesamtvorhaben eBeGe wird von Fr. 980 070 auf Fr. 1 456 070 erhöht. Die Vergabesumme kann sich für Unvorhergesehenes auf Fr. 1 631 000 erhöhen.

III. Die Ausgabenbewilligung für die jährlich wiederkehrende gebundene Ausgabe gemäss RRB Nr. 462/2022, Dispositiv II, wird aufgehoben.

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion, die Staatskanzlei sowie an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli