

Antrag des Regierungsrates vom 31. Mai 2023

5916

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Übertragungswerts
der Kantonsapotheke und die Bewilligung
der Eigenkapitalerhöhung des Universitätsspitals Zürich**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 31. Mai 2023,

beschliesst:

I. Die Übertragung der Aktien der Kantonsapotheke zum Buchwert per 1. Januar 2024 an das Universitätsspital Zürich wird genehmigt.

II. Für die Erhöhung des Eigenkapitals des Universitätsspitals Zürich wird ein Objektkredit von Fr. 22 000 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6000, Generalsekretariat, bewilligt.

III. Für die Umstrukturierung der Kantonsapotheke nach der Selbstständigkeit in den Jahren 2024 bis 2026 wird ein Objektkredit von Fr. 7 500 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6000, Generalsekretariat, bewilligt.

IV. Dispositiv II und III unterstehen dem fakultativen Referendum.

V. Mitteilung an den Spitalrat des Universitätsspitals Zürich und den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

Am 11. Juli 2018 stellte der Regierungsrat dem Kantonsrat Antrag auf Erlass eines Gesetzes über die Verselbstständigung der Kantonsapotheke Zürich (VKG, Vorlage 5481). Die Vorlage sah vor, die heutige Kantonsapotheke Zürich (KAZ) als Aktiengesellschaft zu verselbstständigen und an das Universitätsspital Zürich (USZ) zu veräussern. Mit Beschluss Nr. 845/2019 ermächtigte der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion, mit dem USZ den Vertrag über den Verkauf der Aktien der verselbstständigten KAZ (nachfolgend bezeichnet als «Gesellschaft») zum Preis von 27,5 Mio. Franken abzuschliessen. Dieser Kaufpreis wurde anhand einer Unternehmensbewertung nach der Discounted-Cashflow-(DCF-)Methode ermittelt. Es war vorgesehen, den Buchwert der KAZ in der Kantonsrechnung vor dem Verkauf auf den vereinbarten Preis zu berichtigen und dem Kantonsrat Antrag auf Erhöhung des Dotationskapitals des USZ im Umfang des Kaufpreises zu stellen.

Kurz darauf wurde wegen der Coronapandemie die Beratung der Vorlage 5481 im Kantonsrat sistiert. Während der Sistierung wurde geprüft, ob die Vorlage aufgrund der Erfahrungen aus der Pandemiebewältigung angepasst werden muss, damit die KAZ auch nach der Verselbstständigung ihre wichtige Rolle beispielsweise bei einer Pandemiebekämpfung wahrnehmen kann.

Am 6. Oktober 2021 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, in der Vorlage die Vorsorge bei aussergewöhnlichen Ereignissen zu präzisieren und die Epidemievorsorge ausdrücklich als Aufgabe der Gesellschaft festzuhalten. Zudem wurde bestimmt, dass die Vorhalteleistungen und weitere Leistungen, welche diese im Auftrag des Kantons erbringt, kostendeckend entschädigt werden.

Am 7. November 2022 hat der Kantonsrat das so ergänzte VKG (LS 810.4) erlassen. Der Regierungsrat hat das Gesetz auf den 1. Mai 2023 in Kraft gesetzt (RRB Nr. 156/2023). Damit liegt die gesetzliche Grundlage vor, um die Verselbstständigung zu vollziehen. Die Umsetzung erfolgt auf den 1. Januar 2024.

B. Vorgehen

Gemäss § 9 Abs. 3 VKG legt der Regierungsrat den Betrag fest, zu dem die Aktien der verselbstständigten KAZ an das USZ übertragen werden. Der Betrag bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat. Vorgängig hat die Gesundheitsdirektion den Buchwert der KAZ zu überprüfen und, sofern erforderlich, eine ausserplanmässige Abschreibung vorzunehmen.

1. Finanzrechtliche Vorgaben

Die finanzrechtlichen Vorgaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die weiterhin wahrzunehmenden öffentlichen Aufgaben der Gesellschaft wurden in § 4 Abs. 2 VKG verankert. Deshalb bleibt diese auch nach der Verselbstständigung im Verwaltungsvermögen und ist zum Buchwert an das USZ überzuführen. Die DCF-Methode ist für die Bewertung von Verwaltungsvermögen nicht anwendbar.
- Eine vorgängige ausserplanmässige Abschreibung der KAZ ist nicht möglich, da nach den Rechnungslegungsstandards des Kantons keine Gründe für eine Wertberichtigung im Verwaltungsvermögen gegeben sind.
- Die neue Gesellschaft und das USZ nehmen bei Bedarf Wertberichtigungen nach den eigenen Rechnungslegungsstandards vor.

2. Finanzielle Ausgangslage der KAZ

Die Infrastruktur der KAZ wurde 2017 vollständig erneuert und am heutigen Standort in Schlieren konzentriert. Die Modernisierung wurde damals vom Schweizerischen Heilmittelinstitut Swissmedic für die Verlängerung der Herstellbewilligung der KAZ vorausgesetzt (RRB Nr. 325/2014). Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 985/2014 den Mietvertrag über 20 Jahre und den Mieterausbau für die Liegenschaft bewilligt. Seit 2017 verzeichnete die KAZ jedes Jahr einen Verlust. Dieser stieg in den letzten Jahren von 3,8 Mio. Franken (2020) auf 6,9 Mio. Franken (2021) bis auf 10,9 Mio. Franken (2022), was im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen ist:

- Die Kapazität am neuen Standort wird von der KAZ bei Weitem nicht voll ausgelastet. Entsprechend fallen höhere Fixkosten pro Stück und tiefere Margen an (fehlende Skaleneffekte).

- Die KAZ hat ihre Leistungen bisher nicht kostendeckend verrechnet. Die für den Kanton erbrachten Vorhalteleistungen wurden bisher innerhalb der Leistungsgruppen der Gesundheitsdirektion nur zu einem Teil ausgeglichen. Der Regierungsrat hat deshalb im Hinblick auf die Verselbstständigung die Entschädigung für Vorhalteleistungen ab 2024 auf rund 2,0 Mio. Franken angehoben (RRB Nr. 439/2023). Aber auch bei den übrigen Angeboten wurden nicht überall kostendeckende Preise erzielt. Preiserhöhungen würden jedoch zu nicht gewollten Mehrbelastungen bei den kantonalen Spitälern führen. Deshalb hat die Gesundheitsdirektion darauf verzichtet, vor der Verselbstständigung ein neues Preismodell einzuführen.

Mit diesen Voraussetzungen (bestehende Kostenstruktur, tiefe Auslastung, nicht kostendeckende Preise) ist auch nach der Verselbstständigung ohne strategische Veränderungen weiterhin mit jährlichen Verlusten von bis zu 8,0 Mio. Franken zu rechnen.

Ende 2022 betrug die Bilanzsumme der KAZ 78,1 Mio. Franken bei einem Eigenkapital von 27,4 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung des prognostizierten Verlustes für das laufende Jahr von 8,6 Mio. Franken wird Ende 2023 ein Eigenkapital mit einem Buchwert von 18,8 Mio. Franken erwartet.

Die aktuelle (Plan-)Erfolgsrechnung zeigt, dass die KAZ strategisch und operativ neu ausgerichtet werden muss, um finanziell nachhaltige Ergebnisse zu erwirtschaften.

3. Konditionen der Aktienübertragung (Übertragungswert, Eigenkapital)

Der Kaufpreis ergibt sich aus dem Buchwert der umgewandelten KAZ im Übertragungszeitpunkt, d. h. per 1. Januar 2024 (vgl. Abschnitt B.1.). Der prognostizierte Buchwert der KAZ per Ende 2023 liegt bei 18,8 Mio. Franken (vgl. Abschnitt B.2.). Der tatsächliche Buchwert ist erst nach Vorliegen der revidierten Jahresrechnung 2023 der KAZ bekannt. Aus diesem Grund genehmigt der Kantonsrat keinen genauen Frankenbetrag, sondern den Buchwert per 31. Dezember 2023 als massgebenden Betrag für die Übertragung der Aktien an das USZ.

Der Kanton stellt dem USZ die Mittel für den Kauf der Aktien zur Verfügung, indem er das Eigenkapital des USZ durch eine Bareinlage in die Reserven im Umfang des Verkaufspreises erhöht. Mit diesem Vorgehen wird dem USZ bei der Übernahme der neuen Gesellschaft keine Liquidität entzogen. Der Verpflichtungskredit für die Eigenkapitalerhöhung wird auf 22 Mio. Franken festgelegt, die Verwendung wird aber auf den Betrag des Buchwerts und damit des Kaufpreises begrenzt.

4. Umstrukturierungsbeiträge an die KAZ nach Verselbstständigung

Ohne Umstrukturierung müsste bei der KAZ in den drei Jahren nach der Verselbstständigung mit Verlusten von kumuliert 22,5 Mio. Franken gerechnet werden. Der Regierungsrat erwartet, dass das USZ die KAZ in den drei Jahren nach der Verselbstständigung neu ausrichtet und die Verluste deutlich reduziert. Mittelfristig muss es nach einer Umstrukturierung möglich sein, wieder ein positives Ergebnis zu erzielen. Allerdings bindet die Restrukturierung Ressourcen. Zudem gelten in dieser Zeit die Besitzstandsgarantie für das Personal der KAZ und der Auftrag zur Vergünstigung der Preise, was das Ergebnis zusätzlich belasten wird.

Um diese Mehrbelastungen in den ersten drei Jahren nach der Verselbstständigung zu mindern, werden der neuen Gesellschaft À-fonds-perdu-Beiträge im Umfang von insgesamt 7,5 Mio. Franken bis Ende 2026 gewährt. Die Auszahlung erfolgt höchstens bis zum Jahresverlust. Die Details werden in einem Vertrag zwischen der Gesundheitsdirektion und der neuen Gesellschaft geregelt.

C. Finanzielle Auswirkungen

1. Umwandlung der KAZ in eine Aktiengesellschaft und Übertragung

Die KAZ wird per 1. Januar 2024 mit ihren Aktiven und Passiven in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Die Aktien werden anschliessend zum Buchwert des Eigenkapitals per 1. Januar 2024 an das USZ übertragen. Die neue AG fliesst über eine Vollkonsolidierung in die Rechnung des USZ und damit auch in die konsolidierte Rechnung des Kantons ein. Die Übertragung ist daher auf Stufe Kanton saldoneutral.

2. Eigenkapitalerhöhung

Der Kanton kann dem USZ gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über das Universitätsspital Zürich (LS 813.15) weitere Mittel zur Verfügung stellen. Die Einlage in die Reserven des Eigenkapitals gelten als solche weiteren Mittel. Dafür ist eine neue Ausgabe gemäss § 37 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) zu bewilligen. Die Bewilligung fällt in die Zuständigkeit des Kantonsrates (Art. 56 Abs. 2 lit. a Kantonsverfassung [KV, LS 101]), wobei der Beschluss dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV).

Die Erhöhung des Eigenkapitals des USZ geht zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6000, Generalsekretariat, und ist als Nachtrag zum Budgetentwurf 2024 aufzunehmen.

3. Umstrukturierungsbeiträge

Die Umstrukturierungsbeiträge an die verselbstständigte KAZ sind ebenfalls neue Ausgaben, die dem fakultativen Referendum unterstehen und die Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Kantonsrates verlangen. Der referendumsfähige Kantonsratsbeschluss bildet zugleich die erforderliche Rechtsgrundlage für die Ausgabe (§ 35 Abs. 2 lit. c CRG). Die Beiträge werden zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6000, Generalsekretariat, ausgerichtet und sind als Nachtrag zum Budgetentwurf 2024 aufzunehmen. Die Beiträge sind für die konsolidierte Kantonsrechnung saldoneutral; sie erhöhen zwar den Aufwand der Gesundheitsdirektion, reduzieren aber im gleichen Umfang die Verluste der Gesellschaft und entlasten somit über die Konsolidierung die Leistungsgruppe Nr. 9510, Universitätsspital Zürich. Zudem erwartet der Regierungsrat, dass das USZ die Gesellschaft neu ausrichten und Synergien erschliessen wird. Dies wirkt sich positiv auf das Ergebnis der Gesellschaft und entsprechend auf die konsolidierte Kantonsrechnung aus.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli