

~~VERTRAULICH~~ ENTKLASSIFIZIERT
(gemäss Direktionsentscheid vom 27.1.2022)

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Stammgemeinschaft axsana AG

Generalsekretariat EDI / Bundesamt für Gesundheit

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	316.21604
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Aktueller Kontext zum elektronischen Patientendossier	15
2.1 Aufbau und Betrieb des EPD erfolgen dezentral	15
2.2 Komplexes Zertifizierungsverfahren führt zu verspäteter EPD-Einführung	17
2.3 Das EPD wird einer grundlegenden Prüfung unterzogen	17
3 Prüfergebnisse	19
3.1 Sowohl exogene als auch endogene Faktoren beeinflussen die finanzielle Situation der axsana AG	19
3.2 Exogene Risiken wurden identifiziert und adressiert	21
3.3 Keine Hinweise auf finanzielle Probleme aufgrund von unwirtschaftlichem Miteinsatz	23
3.4 Die nachhaltige Finanzierung enthält Planungsunsicherheiten	23
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	26
Anhang 2: Abkürzungen	27

Prüfung der Stammgemeinschaft axsana AG

Generalsekretariat EDI / Bundesamt für Gesundheit

Das Wesentliche in Kürze

Das elektronische Patientendossier (EPD) ist eine Sammlung persönlicher Dokumente und strukturierter Daten mit Informationen rund um die Gesundheit. Das EPD wird in der Schweiz dezentral eingeführt. Es ist ein Zusammenschluss von regionalen Umsetzungen, sogenannten Stammgemeinschaften (StamG). Die axsana AG ist die Betriebsgesellschaft der grössten StamG XAD für die Einführung des EPD. Das Einzugsgebiet erstreckt sich über 14 Deutschschweizer Kantone. Aufgrund der erst am 11. Oktober 2021 erfolgten Zertifizierung konnte die axsana AG den Betrieb des EPD nicht wie geplant 2020 aufnehmen und befindet sich wegen fehlender Einnahmen in finanziellen Schwierigkeiten. Der Bund unterstützt den Aufbau der StamG XAD mit Finanzhilfen im Umfang von rund 8,5 Millionen Franken.

Der Bundesrat hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beauftragt, eine Beurteilung der Geschäftstätigkeit der axsana AG im Hinblick auf die vom Bund erhaltenen Finanzhilfen sowie der langfristigen Finanzierung der StamG vorzunehmen¹. Dabei hat sich gezeigt, dass die finanziellen Schwierigkeiten der axsana AG primär auf die verspätete Zertifizierung zurückzuführen sind und ihre nachhaltige Finanzierung mit gewissen Unsicherheiten verbunden ist.

Verzögerung bei der Zertifizierung bringt die axsana AG in finanzielle Notlage

Die finanziellen Schwierigkeiten der axsana AG rühren einerseits daher, dass infolge der ausstehenden Zertifizierung der Betrieb des EPD nicht aufgenommen werden konnte. Dadurch sind die auf der Einnahmeseite notwendigen Gebühren von den angeschlossenen Leistungserbringern weggefallen. Andererseits sind beim Aufbau des EPD Mehrkosten angefallen, die durch die Anschubfinanzierungen des Bundes und von Dritten (Kantone und Gesundheitseinrichtungen) nicht gedeckt waren. Die von der axsana AG primär mithilfe Dritter ergriffenen Massnahmen, um gegenzusteuern und einen möglichen Konkurs abzuwenden, sind nachvollziehbar.

Alle beteiligten Organisationen haben den Umfang und die Komplexität für den Aufbau des EPD sowie den Akkreditierungs- und Zertifizierungsprozess unterschätzt. Dies betraf unter anderem die Anforderungen an Datenschutz und -sicherheit, was Verzögerungen bei der EPD-Einführung zur Folge hatte. Seit November 2020 ist die KPMG als einzige EPD-Zertifizierungsstelle zugelassen und hat im gleichen Monat die erste StamG erfolgreich zertifiziert. Die axsana AG, die bis ins erste Quartal 2021 auf eine andere Zertifizierungsstelle gesetzt hatte, wurde erst elf Monate später zertifiziert.

Altlasten beeinträchtigen eine nachhaltige Finanzierung der axsana AG

Auch nach der erfolgten Zertifizierung steht die axsana AG vor verschiedenen finanziellen Herausforderungen, die einen tragfähigen und erfolgreichen Betrieb erschweren. Die Mittel und Massnahmen, die zur Abwendung des Konkurses aufgeboden worden sind, müssen in den nächsten Jahren zusätzlich zu den laufenden Betriebskosten zurückbezahlt werden.

¹ Die EFK hat sich der EPD-Thematik bereits 2019 angenommen und damals schon erhebliche Mängel festgestellt: «Einführung des elektronischen Patientendossiers» (PA 19265), verfügbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch).

Die EFK stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die StamG längerfristig die Kosten für den Betrieb und die Weiterentwicklung alleine mit Einnahmen aus Mitgliedsgebühren der angeschlossenen Gesundheitseinrichtungen sowie kostenpflichtigen Zusatzdiensten finanzieren können. Ein Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) kommt zum Schluss, dass die langfristige Finanzierung von Betrieb und Weiterentwicklung der EPD-Infrastruktur nicht ausreichend sichergestellt ist. Im Auftrag des Bundesrates hat das BAG bis Ende Februar 2022 ein Aussprachepapier zur zukünftigen Ausgestaltung des EPD zu erarbeiten.

Audit de la communauté de référence axsana SA

Secrétariat général du DFI / Office fédéral de la santé publique

L'essentiel en bref

Le dossier électronique du patient (DEP) est un ensemble de documents personnels et de données structurées, contenant des informations sur la santé. En Suisse, le DEP est introduit de manière décentralisée, à l'échelon régional, dans le cadre de communautés dites de référence. axsana SA est la société d'exploitation de XAD, la plus grande communauté de référence pour l'introduction du DEP. Son rayon d'activité couvre quatorze cantons alémaniques. Comme sa certification s'est fait attendre jusqu'au 11 octobre 2021, axsana SA n'a pas pu commencer à exploiter le DEP comme prévu en 2020 et, faute d'encaisser des recettes, rencontre des difficultés financières. La Confédération soutient la mise en place de la communauté de référence XAD avec des aides financières de quelque 8,5 millions de francs.

Le Conseil fédéral a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'évaluer l'activité économique d'axsana SA, eu égard aux aides financières reçues par la Confédération, ainsi que son financement à long terme en qualité de communauté de référence¹. L'audit a montré que les difficultés financières d'axsana SA tiennent essentiellement à sa certification tardive et que des incertitudes entourent son financement durable.

Le retard dans la certification met axsana SA dans une situation financière difficile

Les difficultés financières d'axsana SA sont dues, d'une part, à l'absence de certification, sans laquelle l'exploitation du DEP ne pouvait commencer. Ceci l'a privée, sur le plan des recettes, des cotisations d'affiliation exigées des fournisseurs de prestations. D'autre part, la mise en place du DEP a occasionné des coûts supplémentaires, non couverts par le financement initial accordé par la Confédération et par des tiers (cantons et établissements de santé). Les mesures prises par axsana SA, principalement avec l'aide de tiers, pour remédier à cette situation et éviter une possible faillite sont cohérentes.

Toutes les organisations participantes ont sous-estimé l'ampleur et la complexité de la mise en place du DEP ainsi que le processus d'accréditation et de certification. Cela concernait notamment les exigences en matière de protection et de sécurité des données, ce qui a entraîné des retards dans l'introduction du DEP. Depuis novembre 2020, KPMG est le seul organisme agréé de certification du DEP et a certifié au cours du même mois la première communauté de référence. axsana SA, qui avait misé sur un autre organisme de certification jusqu'au premier trimestre 2021, n'a été certifiée que onze mois plus tard.

Les charges héritées du passé nuisent au financement durable d'axsana SA

Même après sa certification, axsana SA fait face à des défis financiers qui sont autant d'obstacles à une exploitation durable et fructueuse. En plus des frais d'exploitation courants, il lui faudra rembourser dans les années à venir les apports en espèces et les mesures prises pour éviter sa faillite.

¹ Le CDF s'est déjà penché sur le thème du DEP en 2019 et avait signalé à cette occasion d'importantes lacunes : « Introduction du dossier électronique du patient » (PA 19265), disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

Le CDF se demande plus généralement si, à long terme, les communautés de référence parviendront à financer leurs coûts d'exploitation et de développement avec les seules recettes provenant des cotisations d'affiliation des établissements de santé et par leurs services supplémentaires payants. Un rapport mandaté par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) conclut que le financement à long terme de l'exploitation et du développement de l'infrastructure du DEP n'est pas suffisamment garanti. Le Conseil fédéral a chargé l'OFSP d'élaborer d'ici fin février 2022 une note de discussion sur l'organisation future du DEP.

Texte original en allemand

Verifica della comunità di riferimento axsana SA

Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno / Ufficio federale della sanità pubblica

L'essenziale in breve

La cartella informatizzata del paziente (CIP) è una raccolta di documenti personali e di dati strutturati contenenti informazioni sulla salute del paziente. In Svizzera la CIP è introdotta in modo decentralizzata su scala regionale e nel quadro di comunità di riferimento. Axsana SA è la società di gestione di XAD, la più grande comunità di riferimento per l'introduzione della CIP. Il bacino di utenza comprende 14 Cantoni della Svizzera tedesca. Poiché ha ottenuto la certificazione soltanto l'11 ottobre 2021, axsana SA non ha potuto avviare la gestione della CIP nel 2020 come previsto e ora si trova in difficoltà finanziarie a causa delle mancate entrate. La Confederazione sostiene la creazione della comunità di riferimento XAD mediante aiuti finanziari dell'ordine di 8,5 milioni di franchi.

Il Consiglio federale ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di valutare l'attività economica di axsana SA in relazione agli aiuti finanziari ottenuti dalla Confederazione e al suo finanziamento a lungo termine quale comunità di riferimento¹. Dalla verifica si evince che le difficoltà finanziarie di axsana SA sono da ricondurre in primo luogo alla certificazione tardiva e che il suo finanziamento sostenibile presenta alcune incertezze.

La certificazione tardiva mette axsana SA in una situazione finanziaria precaria

Le difficoltà finanziarie di axsana SA sono riconducibili da un lato all'assenza di certificazione, senza la quale la gestione della CIP non poteva iniziare. Di conseguenza, sul fronte delle entrate sono andati persi gli emolumenti chiesti dei fornitori di prestazioni affiliati. Dall'altro lato, la creazione della CIP ha comportato costi supplementari non coperti dal finanziamento iniziale da parte della Confederazione e di terzi (Cantoni e strutture sanitarie). Le misure adottate da axsana SA, principalmente con l'aiuto di terzi, per porre rimedio a questa situazione ed evitare un eventuale fallimento sono coerenti.

Tutte le organizzazioni coinvolte hanno sottovalutato la portata e la complessità della creazione della CIP così come del processo di accreditamento e di certificazione. In particolare i requisiti in materia di protezione e sicurezza dei dati hanno causato ritardi nell'introduzione della CIP. Dal novembre 2020 KPMG è l'unico organismo di certificazione autorizzato per la CIP e nello stesso mese ha certificato la prima comunità di riferimento. axsana SA, che fino al primo trimestre del 2021 aveva un altro organismo di certificazione, ha ottenuto la certificazione soltanto 11 mesi dopo.

¹ Il CDF ha affrontato la tematica relativa alla CIP nel 2019 e constatato già allora delle lacune considerevoli: «Introduzione della cartella informatizzata del paziente» (PA 19265), disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

Gli oneri ereditati dal passato pregiudicano il finanziamento sostenibile di axsana SA

Anche dopo la sua certificazione, axsana SA affronta diverse sfide finanziarie che rendono difficile una gestione duratura e proficua. Oltre a coprire i costi di gestione correnti, nei prossimi anni sarà necessario rimborsare i mezzi impiegati e le misure adottate per prevenire il fallimento.

In generale, il CDF si chiede se a lungo termine le comunità di riferimento riusciranno a finanziare i costi di gestione e di ulteriore sviluppo solo tramite le entrate provenienti dagli emolumenti delle strutture sanitarie affiliate e tramite i loro servizi supplementari a pagamento. Un rapporto commissionato dall'UFSP conclude che il finanziamento a lungo termine della gestione e dell'ulteriore sviluppo dell'infrastruttura della CIP non è sufficientemente garantito. Il Consiglio federale ha incaricato l'UFSP di elaborare, entro febbraio 2022, un documento interlocutorio concernente l'organizzazione futura della CIP.

Testo originale in tedesco

Audit of the axsana AG core community

General Secretariat FDHA/Federal Office of Public Health

Key facts

The electronic patient record (EPR) is a collection of personal documents and structured data containing health information. In Switzerland, the EPR is being introduced in a decentralised manner, and involves the merger of regional implementation schemes, so-called "core communities". axsana AG is the operating company of the largest core community for EPR introduction, XAD. Coverage extends over 14 German-speaking cantons. As certification did not take place until 11 October 2021, axsana AG was unable to start operating the EPR in 2020 as planned, and is in financial difficulties due to a shortfall in receipts. The Confederation is supporting the establishment of the XAD core community with financial assistance amounting to around CHF 8.5 million.

The Federal Council instructed the Swiss Federal Audit Office (SFAO) to assess axsana AG's business activities in light of the federal financial assistance received, as well as the core community's long-term financing¹. The audit revealed that axsana AG's financial difficulties are primarily attributable to the delayed certification and that there is some uncertainty regarding its sustainable financing.

Delay in certification put axsana AG in financial difficulties

In part, axsana AG's financial difficulties stem from the fact that the delayed certification meant that the EPR could not go into operation. As a result, the fee revenue it needed from connected service providers was lacking. Moreover, when developing the EPR, additional costs were incurred which were not offset by the start-up funding from the Confederation and third parties (cantons and healthcare institutions). The measures taken by axsana AG to redress the situation and avoid possible bankruptcy, which were primarily taken with the help of third parties, are comprehensible.

All the involved organisations underestimated the scope and complexity involved in establishing the EPR, and in the accreditation and certification process. Among other things, this affected the requirements in terms of data protection and data security, which resulted in the delayed introduction of the EPR. Since November 2020, KPMG has been the sole authorised EPR certification organisation; in the same month, it certified the first core community. Axsana AG, which had gambled on a different certification organisation until the first quarter of 2021, was not certified until eleven months later.

Legacy problems are affecting axsana AG's sustainable financing

Even now that certification has taken place, axsana AG is still facing various financial challenges, which are making sustainable and successful operation difficult. The funds and measures provided to avert bankruptcy will have to be repaid over the next few years, in addition to the ongoing operating costs.

¹ The SFAO already addressed the subject of the EPR in 2019, and found considerable shortcomings even then: see "Introduction of the electronic patient record" (audit mandate 19265), available on the SFAO's website (www.sfao.admin.ch).

For the SFAO, the fundamental question is whether, over the longer term, the core community will be able to finance operation and development solely with revenues from membership fees of connected healthcare institutions and purchasable additional services. A report commissioned by the Federal Office of Public Health (FOPH) concluded that the long-term financing for the operation and development of the EPR infrastructure is not sufficiently secure. The Federal Council has instructed the FOPH to draw up a discussion paper on the future design of the EPR by the end of February 2022.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern und des Bundesamts für Gesundheit

Die Einschätzungen der EFK sind für das GS-EDI und das BAG nachvollziehbar. Die Wahrnehmung der EFK zu den im Bericht genannten Rahmenbedingungen, welche die Gründe für Verzögerungen bei der Einführung des EPD beschreiben, decken sich mit derjenigen des GS-EDI und des BAG.

GS-EDI und BAG teilen die Einschätzung der EFK zum Zeitpunkt des Wechsels der Zertifizierungsstelle nur bedingt: Der Entscheid zum Wechsel zur KPMG hätte von der axsana AG durch frühzeitiges und konsequentes Nachfragen bei der Zertifizierungsstelle SQS und der Analyse der Situation der SQS früher getroffen werden können, zumal dies spätestens im Sommer 2020 auch schon Gegenstand von Gesprächen zwischen BAG und axsana AG war. Die Frage im Bericht nach allfälligen (fehlenden) Verfügbarkeiten der KPMG hat sich im Zertifizierungsverfahren nicht gestellt.

Bis im Frühling 2022 sollen die letzten Stammgemeinschaften flächendeckend in der Schweiz den Betrieb aufnehmen. Der Fokus liegt ab diesem Zeitpunkt einerseits auf der Verbreitung des EPD und andererseits auf der nachhaltigen Finanzierung des Betriebs der Stammgemeinschaften, welche aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen mit fehlenden Zuweisungen von Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zu wenig geklärt ist.

Die Betriebsfinanzierung stellt auch für andere Stammgemeinschaften eine Herausforderung dar. Sie unterscheidet sich jedoch je nach gewähltem Finanzierungsmodell. Neben den laufenden Kosten und Erträgen aus dem Betrieb muss je nach Stammgemeinschaft ein besonderes Augenmerk auf bereits bestehende Defizite und deren Rückführung gelegt werden. Hierbei ist die Unterstützung durch die jeweilige Trägerschaft generell und speziell bei axsana AG von zentraler Bedeutung.

Der Bundesrat hat entschieden, das EPDG einer grundlegenden Prüfung zu unterziehen. Im Rahmen dieser Prüfung soll auch abschliessend entschieden werden, welche Massnahmen, u. a. zur Regelung der Betriebsfinanzierung, im Zuge einer Gesetzesrevision umgesetzt werden sollen. Der Bundesrat wird bis April 2022 über das weitere Vorgehen entscheiden.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit Schreiben vom 5. Juni 2021 ersuchte das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI) die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Auftrag des Bundesrates, eine Prüfung der Geschäftstätigkeit der axsana AG durchzuführen. Mit Schreiben vom 8. Juli 2021 hat die EFK dem Bundesrat die Annahme des Auftrags gemäss Art. 1 Abs. 2^{bis} Finanzkontrollgesetz bestätigt.

Die EFK hat die Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) bereits 2019 geprüft und dabei erhebliche Mängel und Schwierigkeiten festgestellt².

Die Mitte 2016 gegründete axsana AG ist die Betriebsgesellschaft der schweizweit grössten Stammgemeinschaft (StamG) XAD für die Einführung des EPD und für die Entwicklung von eHealth-Dienstleistungen. Eigentümer der axsana AG sind die Kantone (Cantosana AG) und kantonale Leistungserbringerverbände (Trägerverein XAD). Beide Gruppen halten je 50 % der Aktien und sind im Verwaltungsrat paritätisch vertreten. Das Einzugsgebiet der XAD-StamG erstreckt sich über 14 Deutschschweizer Kantone³.

Der Bund stellt für den Aufbau und die Zertifizierung der StamG gesamthaft und zeitlich befristet eine Anschubfinanzierung in Höhe von maximal 30 Millionen Franken zur Verfügung, sofern sich Kantone oder Dritte mindestens in gleicher Höhe beteiligen.

Die axsana AG befindet sich im Frühjahr 2021 in ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten. Zur Abwendung des Konkurses hat sie beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) um einen Vorbezug der restlichen Bundesunterstützung angefragt. Gemäss Subventionsgesetz (SuG) dürfen vor der Festsetzung des endgültigen Betrags in der Regel höchstens 80 Prozent der Finanzhilfe oder Abgeltung ausbezahlt werden. Vom zugesicherten Betrag von 8,5 Millionen Franken hatte das BAG bis dahin 6,8 Millionen überwiesen. Um eine mögliche Liquidation der axsana AG abzuwenden, hat das BAG im Sinne einer Ausnahmeregelung Mitte 2021 vorzeitig weitere 1,275 Millionen Franken – insgesamt 95 Prozent der zugesicherten Finanzhilfe – ausbezahlt. Der Restbetrag von 425 000 Franken wird bis zur Einreichung der Schlussabrechnung zurückbehalten.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung der Geschäftstätigkeit der axsana AG im Hinblick auf die vom Bund erhaltenen Finanzhilfen sowie eine Beurteilung der nachhaltigen Finanzierung der StamG.

Nach Rücksprache mit dem GS-EDI werden die folgenden Prüffragen untersucht:

1. Sind die Ursachen für die finanziellen Schwierigkeiten der axsana AG auf exogene Faktoren zurückzuführen?
 - 2.1 Wenn ja, sind diese durch das Risikomanagement identifiziert und angemessen adressiert worden?

² «Einführung des elektronischen Patientendossiers» (PA 19265), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

³ BL, BS, BE, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, ZH, ZG

- 2.2 Wenn nein, führt die Geschäftsleitung die axsana AG wirtschaftlich?
3. Kann die axsana AG belegen, dass sie mit der geleisteten Zusatzfinanzierung durch Subventionen des Bundes und Darlehen der Kantone den Betrieb nachhaltig sicherstellen kann?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Ueli Luginbühl (Revisionsleitung) und Daniel Zoss (Prüfungsexperte) im September 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Gabriela Carrapa. Eine Ergebnisbesprechung fand am 30. September 2021 mit der axsana AG und am 1. Oktober 2021 mit dem GS-EDI sowie dem BAG statt. Der vorliegende Bericht basiert auf dem Wissensstand per Mitte Oktober 2021 und berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfung wurde anhand von Gesprächen mit den beteiligten Akteuren (BAG, axsana AG, Cantosana AG, Trägerverein XAD, Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS), Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Managementsysteme (SQS), KPMG Schweiz) durchgeführt. Zudem wurden von den Gesprächspartnern zur Verfügung gestellte Dokumente (u. a. die Budget- und Finanzplanung der axsana AG) analysiert.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zukünftig erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 12. November 2021 statt. Teilgenommen haben seitens des GS-EDI der Generalsekretär und die Fachreferentin sowie vom BAG die Direktorin und der Sektionsleiter Digitale Gesundheit. Von der EFK dabei waren die Mandatsleiterin und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt allen Beteiligten für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Aktueller Kontext zum elektronischen Patientendossier

2.1 Aufbau und Betrieb des EPD erfolgen dezentral

Das EPD wird in der Schweiz dezentral eingeführt. Dabei ging der Gesetzgeber davon aus, dass soweit möglich Marktbedingungen geschaffen werden sollten.

Die formelle Umsetzung des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) war in zwei Schritten geplant. In einem ersten Schritt mussten sich Spitäler und Rehakliniken per April 2020 an das EPD anschliessen. Ab April 2022 kommen die Pflegeheime und ab Januar 2022 neu zugelassene ambulant tätige Ärzte dazu. Für die übrigen ambulanten Leistungserbringer ist die Teilnahme am EPD, genauso wie für die Patienten, noch freiwillig. Bereits ab Frühjahr 2020 war vorgesehen, dass erste Patienten ein EPD eröffnen können. Darin sollen von den Gesundheitseinrichtungen behandlungsrelevante Unterlagen und Daten abgelegt und von an der Behandlung eines Patienten beteiligte Gesundheitsfachpersonen und den Patienten selber eingesehen und ergänzt werden können.

Die Umsetzung des EPD erfolgt durch privatrechtlich organisierte Stammgemeinschaften oder Gemeinschaften (in Folge StamG). Diese können erst nach der erfolgreichen Zertifizierung den Betrieb aufnehmen bzw. das EPD in einem bestimmten Einzugsgebiet anbieten. Gesundheitseinrichtungen müssen sich einer zertifizierten StamG anschliessen, damit sie das EPD anbieten können.

Neben den StamG sind weitere Akteure, wie die Entwickler der technischen Plattformen, die Zertifizierungsstellen, die Akkreditierungsstelle und die Anbieter von elektronischen Identifikationsmitteln (eID) bei der EPD-Einführung beteiligt.

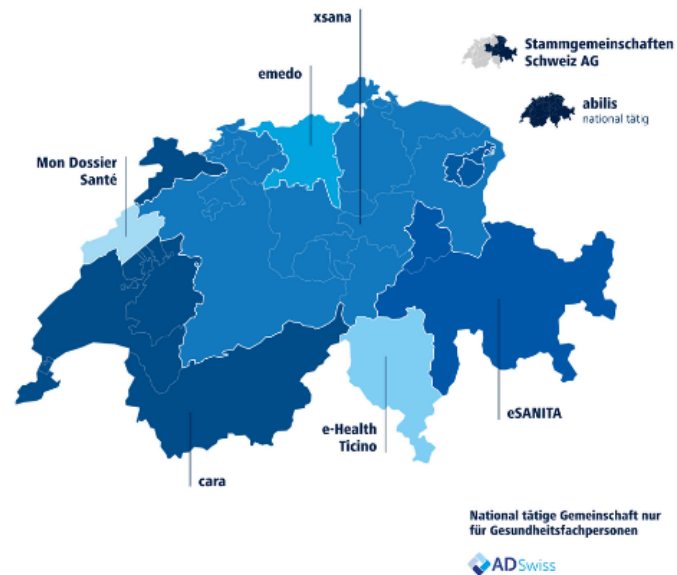
Das BAG begleitet den Aufbau- und Einführungsprozess. Ursprünglich wurde angenommen⁴, dass 20 bis 40 StamG entstehen und die Kosten für den Aufbau und die Zertifizierung rund 60 Millionen Franken betragen dürften. Der Bund stellte daher für den Aufbau und die Zertifizierung der StamG eine Anschubfinanzierung von insgesamt maximal 30 Millionen Franken zur Verfügung, sofern sich Kantone oder Dritte mindestens in gleicher Höhe daran beteiligen. Eine Bundesbeteiligung an die laufenden Betriebskosten sowie für die Weiterentwicklung des EPD ist nicht vorgesehen.

Heute sind noch zehn StamG aktiv. Zwei StamG (abilis AG und AD Swiss) sind national tätig und fokussieren sich auf Gesundheitsfachpersonengruppen (z. B. Ärzte und Apotheker). Die übrigen StamG haben ein kantonales bzw. regional definiertes Einzugsgebiet. Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die EPD-Anbieter in der Schweiz:

⁴ Botschaft EPDG 2013



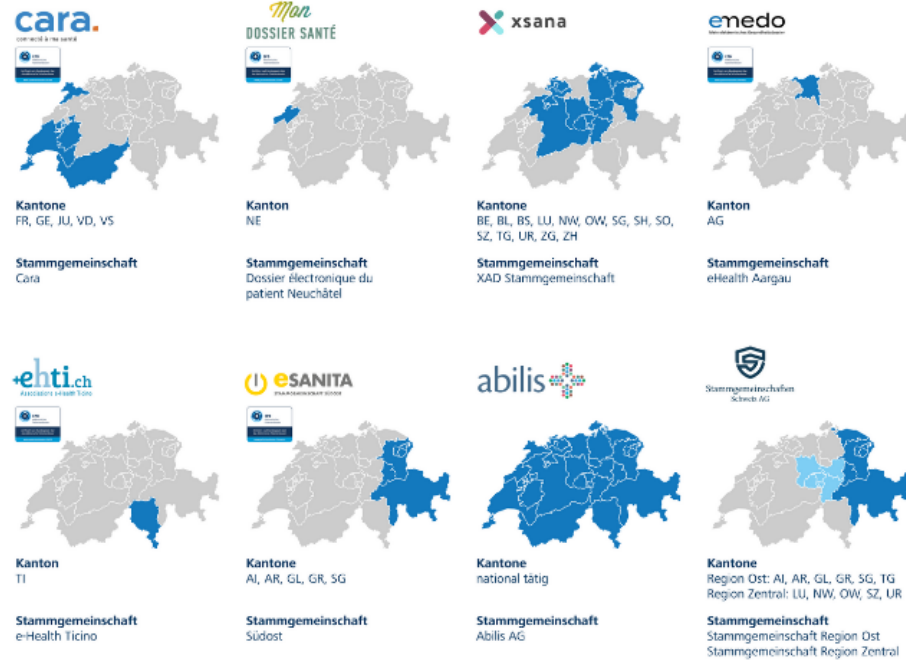
Elektronisches Patientendossier Gemeinschaften im Überblick September 2021



www.patientendossier.ch/anbieter

Genannt werden alle (Stamm-)Gemeinschaften, die sich im Zertifizierungsverfahren befinden. Eine (Stamm-)Gemeinschaft wird dann einem Kanton zugeordnet, wenn dieser darin eine tragende Rolle spielt (bspw. Trägerverein) oder offiziell eine Empfehlung ausgesprochen hat (bspw. Finanzhilfe).

© eHealth Suisse, 30.04.2021



ehealthsuisse
Kompetenz- und Koordinationsstelle
von Bund und Kantonen

Infografik 1: Gemeinschaften im Überblick (Quelle: ehealthsuisse)

2.2 Komplexes Zertifizierungsverfahren führt zu verspäteter EPD-Einführung

Der Aufbau des national vernetzten EPD erweist sich als äusserst aufwendig. Insbesondere die Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren sind u. a. aufgrund der hohen Anforderungen an Datenschutz und -sicherheit für alle Involvierten sehr anspruchsvoll. Die Anforderungen wurden unterschätzt und führten zu Verzögerungen bei der EPD-Einführung. Nebst den StamG müssen auch die Plattform-Provider und die einer StamG angeschlossenen Gesundheitseinrichtungen zertifiziert werden. Der gemäss EPDG vorgesehene Einführungstermin von Mitte April 2020 für Spitäler, Reha-Kliniken und stationäre Psychiatrien konnte von keiner StamG eingehalten werden.

Bevor eine StamG zertifiziert werden kann, muss die zuständige Zertifizierungsstelle von der SAS als EPD-Zertifizierungsstelle akkreditiert bzw. anerkannt werden. Seit November 2020 ist die KPMG als erste und einzige EPD-Zertifizierungsstelle zugelassen. Die zweite im Zulassungsverfahren involvierte Firma (SQS) hat sich im März 2021 aus dem EPD-Akkreditierungsverfahren zurückgezogen. Die KPMG hat somit das Monopol.

Die StamG eHealth Aargau (emedo) hat am 18. November 2020 als erste die Zertifizierung gemäss EPDG erhalten und den Betrieb im Mai 2021 aufgenommen. Der Aargau ist der erste Kanton, in dem seit Mai 2021 ein EPD eröffnet werden kann.

Inzwischen haben fünf weitere StamG⁵ die Zertifizierung erfolgreich bestanden und teilweise den Betrieb mit einigen Spitälern gestartet. Als letzte dieser fünf StamG wurde die axsana AG mit der XAD-StamG am 11. Oktober 2021 zertifiziert. Bei den anderen vier StamG laufen die Verfahren noch bzw. stehen kurz vor Abschluss. Die Einführung des EPD erfolgt somit schrittweise ab 2021.

2.3 Das EPD wird einer grundlegenden Prüfung unterzogen

Der Bericht «Massnahmen zur Verbreitung des elektronischen Patientendossiers» im Auftrag des BAG⁶ kommt zum Schluss, dass die langfristige Finanzierung von Betrieb und Weiterentwicklung der EPD-Infrastruktur ein Problem darstellt und nicht ausreichend sichergestellt ist.

Der Bundesrat hat den Bericht zur Kenntnis genommen und verschiedenste Massnahmen mit dem Ziel der Förderung zur Verbreitung und zur Nutzung des EPD beschlossen⁷. Dabei soll das EPD einer grundlegenden Prüfung unterzogen werden. Das EDI (BAG) wird beauftragt, dem Bundesrat bis Ende Februar 2022 ein Aussprachepapier betreffend die zukünftige Ausgestaltung des EPDG zu unterbreiten.

Gemäss Bundesrat können jedoch nicht alle Fragen mit der Umsetzung der empfohlenen Massnahmen abschliessend geklärt werden. So bleibt u. a. die Sicherstellung einer nachhaltigen EPD-Betriebsfinanzierung weiterhin offen. Der Bund verfügt mit dem EPDG nicht über umfassende Regelungskompetenzen und kann deshalb insbesondere die Frage, wer für die Finanzierung der StamG verantwortlich ist, nicht abschliessend bestimmen. Das

⁵ Südost (eSANITA), CARA, Mon Dossier Santé (Neuenburg) StamG e-Health Ticino und axsana AG für XAD StamG

⁶ Grundlagenbericht zum Postulat Wehrli 18.4328, Schlussbericht ECOPLAN, März 2021

⁷ Bundesratsbeschluss vom 11. August 2021 in Erfüllung des Postulats 18.4328 Wehrli vom 14.12.2018

EPDG regelt vor allem die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Bearbeitung der Daten im EPD.

Das Aussprachepapier wird sich deshalb auch mit allfälligen Gesetzesanpassungen auseinandersetzen müssen.

3 Prüfergebnisse

3.1 Sowohl exogene als auch endogene Faktoren beeinflussen die finanzielle Situation der axsana AG

Die zeitliche Verzögerung beim Akkreditierungs- bzw. Zertifizierungsverfahren der StamG hat sich nachteilig auf die finanzielle Situation der axsana AG ausgewirkt. Durch die fehlende Zertifizierung konnte der Betrieb nicht aufgenommen und die Nutzungsgebühren nicht erhoben werden. Auch die kostenpflichtigen Zusatzdienstleistungen konnten noch nicht angeboten werden. Wie bereits unter Kapitel 2.2 erwähnt, sind davon alle StamG betroffen. Tatsache ist, dass alle beteiligten Akteure den Umfang, die Komplexität für den Aufbau des EPD sowie den Akkreditierungs- und Zertifizierungsprozess unterschätzt haben.

Der Faktor der zeitlichen Verzögerung wurde bei der axsana AG dadurch verstärkt, dass sie als einzige StamG den Zertifizierungsprozess mit SQS in Angriff genommen hatte⁸. Beim Verfahren für die Akkreditierung der SQS⁹ als EPD-Zertifizierungsstelle kam es zu zusätzlichen Verspätungen und sie konnte die Akkreditierung von der SAS am Ende im Gegensatz zur KPMG nicht erlangen. Dies hat schlussendlich dazu geführt, dass die axsana AG im März 2021 entschieden hat, die KPMG mit der Zertifizierung der StamG zu beauftragen. Diese hat die axsana AG am 11. Oktober 2021 erfolgreich zertifiziert.

Die zentrale Frage ist, ob die axsana AG bereits früher den Wechsel zur KPMG hätte vornehmen sollen. Dies hätte je nach Verfügbarkeit der KPMG zu einer früheren Betriebsaufnahme führen können, was sich positiv auf die finanzielle Situation der axsana AG ausgewirkt hätte. Aus den Unterlagen ist ersichtlich, dass bereits zwischen Frühjahr und Sommer 2020 Gespräche zwischen den betroffenen Akteuren (u. a. BAG, axsana AG, SAS, SQS, ██████████¹⁰) zur ausstehenden EPD-Zertifizierung stattgefunden haben. Dabei wurde jeweils auf die Besorgnis rund um die Akkreditierung bzw. Zertifizierung der XAD-StamG hingewiesen. Die SQS hat jeweils gegenüber den Akteuren – auch der axsana AG – beteuert, dass sie weiterhin alles Notwendige unternahme, um die Akkreditierung bzw. Zertifizierung zu erreichen. Für SQS war gemäss eigenen Angaben erst im März 2021 klar, dass die angestrebte Akkreditierung innert nützlicher Frist nicht möglich ist.

Aus den Unterlagen geht hervor, dass die axsana AG versucht hat, Druck auf die Beteiligten des Akkreditierungsprozesses auszuüben, um schnellstmöglich die Zertifizierung zu erhalten. Eine direkte Einflussnahme auf den Prozess war jedoch nicht möglich. Die Normen der Zertifizierung sehen vor, dass die Kommunikation zur Akkreditierung ausschliesslich zwischen SAS und SQS erfolgt. Die SAS hat dies strikt eingehalten. Die SQS hat im März 2020 gegenüber der axsana AG die volle Transparenz insbesondere betreffend die «nonconformities¹¹» zugesagt.

Im Herbst 2019 hat der Kanton Zürich zudem das für den Aufbau der axsana AG gewährte Darlehen von 1,875 Millionen Franken zurückgefordert. Dieser Faktor hat sich insbesondere

⁸ Die Gemeinschaft AD Swiss hatte ebenfalls die SQS als Zertifizierer gewählt, wollte jedoch zuerst deren Akkreditierung abwarten.

⁹ Das Auswahlverfahren für die Auftragsvergabe an die SQS wurde nicht untersucht.

¹⁰ ██████████ ist der Plattform-Provider der axsana AG für das EPD.

¹¹ Bei der Akkreditierung wird eine konkrete Abweichung von einer Anforderung als «nonconformity» (Nichtkonformität) bezeichnet.

auf die Liquidität der StamG ausgewirkt. Im Gegensatz zum Kanton Bern mit einem Darlehen von 1,265 Millionen Franken hat der Kanton Zürich der axsana AG keinen Rückzahlungsaufschub gewährt. Der gleiche Betrag wurde von den beiden Kantonen zudem à-fonds-perdu bezahlt. Für die später der XAD-StamG beitretenden Kantone war vorgesehen, dass diese nur einen A-fonds-perdu-Beitrag zu leisten haben. Als letzter Kanton wird Basel-Stadt seinen ausstehenden Beitrag voraussichtlich im 2022 leisten.

Das von der axsana AG gewählte Geschäftsmodell sieht vor, den Aufbau des EPD durch den Bundesbeitrag sowie A-fonds-perdu-Beiträge und Darlehen der Kantone zu finanzieren. Der Betrieb des EPD soll ohne staatliche Zuschüsse ausschliesslich durch Nutzungsgebühren der angeschlossenen Gesundheitseinrichtungen finanziert werden.

Die Westschweizer Kantone sind im Gegensatz zur Deutschschweiz eher bereit für das EPD finanzielle Unterstützung zu leisten. So finanzieren die Kantone bei der StamG CARA sowohl den Aufbau als auch den Betrieb des EPD. Bei anderen StamG wird der Aufbau wie auch der Betrieb durch Mitgliedergebühren der Gesundheitseinrichtungen sowie Beiträge des Kantons finanziert (z. B. emedo im Aargau).

Die 2020 angeschlossenen Gesundheitseinrichtungen (Spitäler) haben auch ohne zertifizierten EPD-Betrieb einen Teil ihrer Gebühren an die axsana AG bezahlt. 2021 waren sie dazu aber nicht mehr bereit, da die Zertifizierung noch nicht erfolgt war. Der XAD-Trägerverein steht weiterhin hinter der axsana AG. Er vertritt die Meinung, dass die Kantone, wie bei anderen StamG, zusätzliche Beiträge leisten sollten.

Die axsana AG hat die EPD-Aufbaukosten zu Beginn mit rund 18 Millionen Franken budgetiert. Effektiv werden die Kosten Ende 2021 rund 28 Millionen betragen. Die Mehrkosten von 10 Millionen sind einerseits Anpassungen beim Aufbau der EPD-Plattform geschuldet und andererseits laufenden Betriebskosten infolge der zeitlichen Zertifizierungsverzögerung. Die ursprüngliche Planung ging wie gesetzlich vorgesehen von der Betriebsaufnahme im April 2020 aus. Ein Vergleich mit anderen StamG zeigt, dass die finanziellen Unterstützungsbeiträge bis zur Zertifizierung von Dritten (Kantone und Mitglieder) gesamthaft 2,3 Mal höher ausfallen als die Anschubfinanzierung des Bundes. Umgerechnet auf die Situation bei der axsana AG entspräche dieser Wert den benötigten Drittmitteln zur Deckung der Aufbaukosten¹².

Beurteilung

Die übrigen StamG waren weniger von den Verzögerungen im Zertifizierungsprozess betroffen, weil sie sich erstens für eine andere Zertifizierungsstelle entschieden hatten und zweitens entweder durch die Kantone oder die Mitglieder eine Defizitdeckung erhalten haben.

Die axsana AG hat stetig versucht, den Zertifizierungsprozess abzuschliessen. Dieser Prozess, der primär von der Akkreditierung des Zertifizierers abhängt, kann durch die axsana AG nicht beeinflusst werden. Sie hätte ihn höchstens abrechnen und zur KPMG wechseln können. Ab Mitte 2020 gab es Hinweise, dass eine rasche und erfolgreiche Akkreditierung bzw. Zertifizierung durch die SQS schwierig werden könnte. Die axsana AG hat sich jedoch stets auf die Beteuerungen der SQS verlassen und den Wechsel zur KPMG erst nach dem Rückzug der SQS im März 2021 vorgenommen. Dadurch ging wertvolle Zeit für eine allfällige frühere Betriebsaufnahme verloren.

¹² Beitrag des Bundes 8,5 Millionen Franken, multipliziert mit 2,3 = 19,5 Millionen Franken, ergibt addiert 28 Millionen Franken

3.2 Exogene Risiken wurden identifiziert und adressiert

Die axsana AG führt ein Risikomanagement. Die wichtigen Risiken sind erfasst, beschrieben, bewertet und zugewiesen. Zu den einzelnen Risiken sind entsprechende Massnahmen definiert. Die axsana AG hat seit 2016 aus ihrer Sicht exogene Risiken, die eine zeitgerechte und erfolgreiche Einführung des EPD negativ beeinflussen können, auch immer wieder gegenüber dem BAG adressiert; insbesondere das Risiko der finanziellen Auswirkungen infolge der ausstehenden bzw. verzögerten Zertifizierung durch die SQS.

Neben möglichen internen Sparmassnahmen hat die axsana AG grundsätzliche vier Optionen geprüft, um die eingetretenen finanziellen Probleme zu lösen:

- a. Die Kantone finanzieren die ungedeckten Kosten.

Die Cantosana AG (angeschlossene Kantone) war nicht bereit, die ungedeckten Aufbau- bzw. laufenden Betriebskosten der axsana AG mittels weiterer A-fonds-perdu-Beiträge zu übernehmen. Gemäss den von Cantosana AG erhaltenen Auskünften stehen die involvierten Kantone weiterhin hinter der axsana AG, wollten für weitere Schritte jedoch die erfolgreiche Zertifizierung abwarten.

- b. Die Mitglieder der StamG zahlen, unabhängig vom Projektstand, eine Gebühr.

Die bei der axsana AG angeschlossenen Gesundheitseinrichtungen waren nicht bereit, nach 2020 nochmals Gebühren ohne zertifizierten EPD-Betrieb zu bezahlen.

- c. Ein Dritter finanziert den Aufbau der StamG.

Ein Dritter wurde nicht gefunden.

- d. Die ungedeckten Aufbauposten und verzögerungsbedingten Zusatzaufwände werden vorfinanziert und über spätere operative Erträge von den Mitgliedern der StamG refinanziert.

Somit verblieb nur noch diese Option, die zusätzlichen Aufwände bzw. ungedeckten Kosten über Vorfinanzierungen zu decken.

Die axsana AG hat dazu folgende Massnahmen eingeleitet:

- Mitte August 2020 wurde die Cantosana AG (Kantone) um ein langfristiges zinsfreies Darlehen in der Höhe von 1,834 Millionen Franken, rückzahlbar bis Ende 2025, angefragt. Die Details dazu wurden in einem «Letter of intent» zwischen den Kantonen und der axsana AG festgehalten. Es besteht somit grundsätzlich die Bereitschaft der Kantone, die axsana AG neben den bereits geleisteten A-fonds-perdu-Beiträgen mit Darlehen zu unterstützen. Die Auszahlung der Mittel haben sich in mehreren Kantonen jedoch verzögert. Die Gründe dafür sind die fehlende Zertifizierung und die damit verbundenen Unsicherheiten betreffend die Fortführung der Tätigkeit sowie die teilweise starren Budgetierungsprozesse in den Kantonen. Per Ende September 2021 haben fünf Kantone noch nicht bezahlt (0,82 Millionen Franken).
- Der Kanton Bern wurde im Herbst 2020 gebeten, die Rückzahlung des im 2018 an die axsana AG geleisteten Darlehens von 1,265 Millionen Franken aufzuschieben. Gemäss neuem Darlehensvertrag ist es nun bis Ende 2025 zurückzubezahlen.
- Im April 2020 hat die axsana AG zur Liquiditätssicherung einen verbürgten COVID-19-Kredit von 440 000 Franken bezogen. Die Rückzahlung muss bis spätestens 2028 erfolgen.

- Im Frühjahr 2021 hat die axsana AG beim BAG um einen Vorbezug der ausstehenden Finanzhilfe angefragt. Um die Zertifizierung der axsana AG zu ermöglichen, hat das BAG im April 2021 im Sinne einer Ausnahmeregelung entschieden, eine weitere Tranche der zugesprochenen Finanzhilfen von 1,275 Millionen Franken auszubezahlen. Die Auszahlung des Restbetrags von 425 000 Franken nach der Zertifizierung ist an den Nachweis gebunden, dass sich Dritte ebenfalls mit einem Beitrag von mindestens 8,5 Millionen Franken am EPD-Aufbau beteiligt haben. Wenn diese Vorgabe nicht erfüllt wird, besteht das Risiko, dass die Bundessubvention anteilmässig zurückzubezahlen ist. Gemäss einer Zusammenstellung der axsana AG sollte dieser Nachweis kein Problem darstellen.
- Die axsana AG hat im Herbst 2020 bei [REDACTED] eine vorübergehende Stundung der offenen Rechnungen beantragt. Im Dezember 2020 wurde eine entsprechende Vereinbarung unterschrieben. Gewisse Arbeiten für die Inbetriebnahme sowie die Weiterentwicklung der Plattform wurden vorübergehend eingestellt.
- [REDACTED] hat 2020 die Kreditlimite auf 1,5 Millionen Franken erhöht.
- Wie bereits erwähnt, haben die angeschlossenen Spitäler 2020 einmalig 40 Prozent der Jahresgebühr im Umfang von 2,5 Millionen Franken bezahlt. Für das Jahr 2021 war für die Gesundheitseinrichtungen klar, dass vorerst die Zertifizierung abgewartet werden soll, bevor weitere Gebühren bezahlt werden.
- Weiter hat die axsana AG im Frühjahr 2021 ein Gesuch um Kurzarbeit eingereicht. Die Mitarbeitenden befanden sich von Mai bis September 2021 in Kurzarbeit (Mitarbeitende reduziert auf 50 Prozent und Geschäftsleitung auf 60 Prozent). Die Lohndifferenz wird von der axsana AG ausgeglichen.
- 2021 wurden verschiedene Arbeiten für die Inbetriebnahme der XAD-StamG und die entsprechenden Go-Live-Projekte sistiert.
- Die EPD-Plattform wurde in der Buchhaltung aktiviert, um eine Unterbilanz und in der Folge eine Liquidation der AG abzuwenden.

Beurteilung

Die axsana AG hat sowohl exogene als auch endogene Risiken erkannt, erfasst, bewertet und adressiert.

Die von der axsana AG ergriffenen Massnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation bzw. zur Verhinderung des Konkurses sind nachvollziehbar. Es wurde primär nach Lösungen gesucht, mithilfe von Dritten Mittelabflüsse zu verringern und -zuflüsse zu erhöhen. Weitergehende interne Sparmassnahmen – insbesondere im Personalbereich – hätten die finanziellen Schwierigkeiten auch nicht verhindern, sondern nur reduzieren können.

Zur Nachhaltigkeit der Massnahmen wird auf Kapitel 3.4 verwiesen.

3.3 Keine Hinweise auf finanzielle Probleme aufgrund von unwirtschaftlichem Mitteleinsatz

Der Trägerverein XAD hat im Herbst 2015 nach einer WTO-Ausschreibung den Auftrag für den Aufbau und Betrieb des EPD an [REDACTED] vergeben. Insgesamt gab es vier Bewerber. Darunter war auch die Post, welche gemäss der axsana AG jedoch teurer offeriert hatte. Mit Ausnahme der StamG abilis AG (Apotheker), die die Firma Bint GmbH gewählt hat, arbeiten die anderen StamG mit der Post als Plattform-Provider zusammen.

Ein Vergleich der Aufbaukosten zwischen den verschiedenen StamG ist nicht möglich, da die Vollkosten der beiden Plattformen nicht transparent ausgewiesen sind. Ein Vergleich der Jahresrechnungen zwischen den StamG axsana AG, CARA und emedo zeigt, dass rund zwei Drittel der Kosten für den Aufbau der EPD-Plattform anfallen.

Weiter gibt es keine Hinweise, dass die Business-to-Business (B2B) Dienstleistungen (Zusatzdienste) unrechtmässig durch die Anschubfinanzierung des Bundes finanziert wurden. Die kumulierten operativen Erträge (primär Gebühren der Gesundheitseinrichtungen) übersteigen die von der axsana AG für die Zusatzdienste ausgewiesenen Drittkosten bei Weitem.

Seit Ende 2019 betragen die personellen Ressourcen bei der axsana AG unverändert 11,5 Vollzeitäquivalente (FTE). Diese Anzahl nahm im Hinblick auf die ursprünglich auf April 2020 geplante Inbetriebnahme des EPD stetig zu. Es wurden keine Mitarbeitenden entlassen, da jederzeit mit der Zertifizierung und somit der Betriebsaufnahme gerechnet worden ist. Im Endausbau wird von rund 20 FTE ausgegangen. Ein Vergleich der FTE mit anderen StamG ist wenig aussagekräftig. Einerseits betreibt die axsana AG weitaus die grösste StamG¹³ und andererseits ist nicht bekannt, welchen Beitrag «kantonale Mitarbeitende» beim Aufbau von anderen StamG geleistet haben. Ein Vergleich der Arbeitsplatzkosten des Bundes mit jenen der axsana AG (eingemietet im Technopark Zürich) ergibt keine Auffälligkeiten.

Beurteilung

Gemäss den der EFK vorliegenden Unterlagen ergeben sich keine Hinweise, dass die finanziellen Probleme der axsana AG auf einen unwirtschaftlichen Mitteleinsatz zurückzuführen sind.

Nachträglich betrachtet haben die beiden endogenen Faktoren die Wahl der SQS als Zertifizierungsstelle sowie das Modell, den Aufbau der EPD-Plattform mittels zeitlich beschränkten Darlehen zu finanzieren, die aktuelle finanzielle Situation der axsana AG negativ mit beeinflusst.

3.4 Die nachhaltige Finanzierung enthält Planungsunsicherheiten

Die EFK hat die Nachvollziehbarkeit der Finanzplanung bis 2025¹⁴ analysiert. Die Finanzplanung geht von der Annahme aus, dass die axsana AG im Oktober 2021 von der KPMG zertifiziert wird, die ausstehenden Darlehen der Kantone sowie die Restbeiträge des Bundes

¹³ Das potenzielle Einzugsgebiet für die Gesundheitseinrichtungen und für die Bevölkerung ist grösser als jenes für alle übrigen StamG.

¹⁴ Die Erkenntnisse der EFK basieren auf der im September 2021 vorliegenden Finanzplanung der axsana AG.

bezahlt werden und damit die notwendige Liquidität gesichert ist. Wie bereits erwähnt, ist die Zertifizierung inzwischen erfolgt.

Die budgetierten Einnahmen bestehen ab 2022 zum überwiegenden Teil aus den Nutzungsgebühren gemäss den Verträgen mit den Gesundheitseinrichtungen (aktuell Spitäler, Reha-Kliniken, stationäre Psychiatrien sowie Pflegeheime). Ab 2022 bis 2025 wird ein moderates Wachstum durch zusätzliche Anschlussverträge budgetiert. Diese Berechnung der Einnahmen sind für die EFK nachvollziehbar. Die axsana AG plant, dass 25 Prozent der in Rechnung gestellten EPD-Jahresgebühren (Betriebsjahr Oktober 2021 – September 2022) noch bis Ende 2021 bezahlt werden. Knapp 10 Prozent der Einnahmen werden ab 2022 für Zusatzdienstleistungen (Projekt Health Link) budgetiert.

Mit den budgetierten Einnahmen sollen zum einen die laufenden Kosten für den Betrieb sowie die Weiterentwicklung des EPD gedeckt werden. Zum anderen sollen damit auch die aus dem Aufbau des EPD aufgelaufenen Verbindlichkeiten (u. a. [REDACTED], Darlehen der Kantone, COVID-19-Darlehen, Vorschuss [REDACTED], KPMG für Zertifizierung) bis 2025 zurückbezahlt bzw. die aktivierte EPD-Plattform abgeschrieben werden.

Nicht im Budget enthalten sind die Kosten, die durch die breite Eröffnung von EPD-Dossiers bei den Eröffnungsstellen anfallen. Ebenfalls nicht berücksichtigt sind die Kosten für die Versorgung der Bevölkerung mit eIDs. Die Patienten benötigen eine sichere eID für die Identitätsprüfung beim Zugriff auf das EPD. Die axsana AG ist der Meinung, dass diese Kosten nicht durch die StamG zu tragen sind. Aus Sicht BAG mussten die StamG diese Kosten im Budget berücksichtigen, in gewissen Kantonen werden sie von diesen übernommen.

Die Verlässlichkeit der Finanzplanung für den operativen Betrieb des EPD hängt u. a. von folgenden Unsicherheiten ab:

- Finden die Entwicklung der angeschlossenen Gesundheitseinrichtungen und die damit zusammenhängenden Gebühreneinnahmen wie geplant statt?
- Die Verträge zwischen der axsana AG und den Gesundheitseinrichtungen können von jeder Partei mit einer Kündigungsfrist von sechs Monaten auf Ende des Kalenderjahres ordentlich gekündigt werden. Bis Ende 2022 ist dies sogar quartalsweise möglich. Den Gesundheitseinrichtungen steht es grundsätzlich frei, die StamG zu wählen.
- Wer finanziert die Kosten für die EPD-Dossiereröffnungen?
- Die Eröffnung und auch der Betrieb von Eröffnungsstellen ist für die StamG mit Kosten verbunden (Infrastruktur, Personal, Zertifizierungskosten). Im Kanton Aargau werden die Kosten der EPD-Eröffnung bei den Poststellen durch die StamG getragen. Die StamG wiederum refinanziert sich über die Mitgliedergebühren der Gesundheitseinrichtungen.
- Wer finanziert die Kosten für die eID?
- Einzelne Kantone (u. a. Genf und Waadt) übernehmen die Finanzierung der eID und nutzen diese auch für die E-Government-Geschäfte innerhalb des Kantons.
- Entwickeln sich die Einnahmen aus den Zusatzdienstleistungen wie geplant (eHealth Link)?
- Das Geschäftsmodell mit kostenpflichtigen Zusatzdiensten befindet sich zurzeit noch in der Aufbauphase. Der Trägerverein XAD hat bekräftigt, dass bei den Gesundheitseinrichtungen ein starkes Interesse bestehe, diese auch zu nutzen.

- Wie kann auf Unvorhergesehenes reagiert werden (z. B. [REDACTED] ändert die Stundungsvereinbarung, [REDACTED] reduziert die Kreditlinie)?
- Stehen genügend Mittel für die Weiterentwicklung der Plattform und der Einkommen generierenden Zusatzdienstleistungen (B2B) zur Verfügung?

Beurteilung

Auch nach der Zertifizierung und der nun schrittweisen Überführung der EPD-Plattform in den produktiven Betrieb wird die axsana AG vor verschiedene finanzielle Herausforderungen gestellt, die den nachhaltigen und erfolgreichen Betrieb beeinträchtigen. Die grösste Hürde dabei sind die finanziellen «Altlasten» aus dem EPD-Aufbau. Die ausstehenden Verbindlichkeiten können nur dann wie geplant bis 2025 amortisiert werden, wenn sich die Erträge entsprechend der Planung realisieren lassen und keine unerwarteten Kosten anfallen.

Im Hinblick auf das Gesamtsystem EPD ist zu klären, wer die Kosten für die Eröffnung eines EPD und für die eID tragen wird.

Die geplanten Einnahmen sind im Grundsatz plausibel und nachvollziehbar. Inwieweit die vorgesehenen Einnahmen aus den Zusatzdienstleistungen zum EPD generiert werden können, kann von der EFK nicht abschliessend beurteilt werden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand 1. Januar 2021 am), SR 616.1

Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) vom 19. Juni 2015 (Stand am 15. April 2020), SR 816.1

Verordnung über das elektronische Patientendossier (EPDV) vom 22. März 2017 (Stand am 1. April 2019), SR 816.11

Verordnung über die Finanzhilfen für das elektronische Patientendossier (EPDFV) vom 22. März 2017 (Stand am 1. April 2019), SR 816.12 (aufgehoben)

Verordnung des EDI über das elektronische Patientendossier (EPDV-EDI) vom 22. März 2017 (Stand am 15. April 2021), SR 816.111

Parlamentarische Vorstösse (Auswahl)

18.4328 – Postulat Wehrli vom 14.12.2018: Elektronisches Patientendossier. Was gibt es noch zu tun bis zu seiner flächendeckenden Verwendung? Nationalrat, angenommen; Antwort in der Ämterkonsultation bis 25.06.2021

20.3595 – Interpellation Graf-Litscher vom 11.06.2020: Unklarheiten bei der Zertifizierung führen zu Schwierigkeiten und Mehrkosten beim elektronischen Patientendossier. Erledigt

20.4409 – Interpellation Röstli vom 03.12.2020: Wie weiter mit dem elektronischen Patientendossier? Erledigt

20.4546 – Fragestunde Mäder vom 10.09.2020: Elektronisches Patientendossier, Finanzielle und technische Probleme bei der Einführung. Erledigt

21.3924 – Motion Humbel vom 18.06.2021: Elektronisches Patientendossier finanziell sicher. Im Rat noch nicht behandelt.

21.3925 – Motion Humbel vom 18.06.2021: Elektronisches Patientendossier als Kommunikationsinfrastruktur nutzen und Zugriffsrechte vereinfachen. Im Rat noch nicht behandelt.

21.7793 – Fragestunde vom 15.09.2021: Elektronisches Patientendossier. Erledigt

Botschaften

13.050 – Botschaft zum Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) vom 29. Mai 2013, BBl 2013 5321

Anhang 2: Abkürzungen

BAG	Bundesamt für Gesundheit
B2B	Business-to-Business
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
eID	Elektronische Identifikationsmittel
EPD	Elektronisches Patientendossier
EPDG	Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier
FKG	Finanzkontrollgesetz
FTE	Full-Time-Equivalent / Vollzeitäquivalent
GS	Generalsekretariat
SAS	Schweizerische Akkreditierungsstelle
SQS	Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Managementsysteme
StamG	Stammgemeinschaft
SuG	Subventionsgesetz
■	■