

Geschäftsbericht 2020 der XAD-Stammgemeinschaft

11. Mai 2021

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	1
1.1 BUNDESGESETZ ÜBER DAS ELEKTRONISCHE PATIENTENDOSSIER.....	1
1.2 XAD-STAMMGEMEINSCHAFT	2
1.3 AXSANA AG.....	2
2. JAHRESBERICHT 2020 DER XAD-STAMMGEMEINSCHAFT	3
2.1 XAD-STAMMGEMEINSCHAFTSMANAGEMENTSYSTEM	3
2.2 MITGLIEDERBETREUUNG	3
2.3 BETRIEB.....	4
2.4 EPD-PLATTFORM	4
2.5 DOSSIERERÖFFNUNGSLÖSUNG	4
2.6 INTEROPERABLE ZUSATZDIENSTE	5
2.7 ELEKTRONISCHE IDENTITÄTEN FÜR PATIENTEN UND GESUNDHEITSFACHPERSONEN	5
2.8 KOOPERATIONEN	6
2.9 ZERTIFIZIERUNG.....	6
2.10 FINANZIERUNG.....	7
2.10.1 RAHMENBEDINGUNGEN	7
2.10.2 ENTWICKLUNG IM GESCHÄFTSJAHR.....	8
2.10.3 AUSBLICK	8
2.10.4 ERFOLGSRECHNUNG 2020 DER XAD-STAMMGEMEINSCHAFT.....	9

1. Einleitung

1.1 Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier

Die Bundesversammlung verabschiedete am 19. Juni 2015 das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.11, BBl 2015, 4865). Es regelt die Voraussetzungen für die Eröffnung und die Verwaltung der elektronischen Patientendossiers (EPD), d.h. insbesondere die Rechte der Patientinnen und Patienten, den sicheren Zugang zum EPD, den Datenschutz und die Datensicherheit. Das EPDG ist seit dem 15. April 2017 in Kraft. Für Spitäler und Pflegeheime ist der Anschluss an eine Gemeinschaft oder Stammgemeinschaft innert einer gesetzlichen Übergangsfrist obligatorisch. Für die ambulanten Leistungserbringer (Arztpraxen, Apotheken, Spitex usw.) ist der Anschluss freiwillig. Auch für die Bevölkerung ist die Teilnahme am EPD freiwillig.

Die Umsetzung des EPDG obliegt sogenannten Gemeinschaften bzw. Stammgemeinschaften. Es handelt sich dabei um nicht näher spezifizierte «organisatorische Einheiten von Gesundheitsfachpersonen und deren Einrichtungen». Sie stellen die notwendige technische Infrastruktur (EPD-Plattform, Zugangsportale für Gesundheitsfachpersonen und Patienten) sowie die Betriebsorganisation zur Verfügung und müssen gemäss den «Technischen und organisatorischen Zertifizierungsvoraussetzungen» (TOZ, Anhang 2 zur EPDV-EDI) zertifiziert sein. Die patientenbezogenen Elemente, die den Bürgern die Eröffnung, Verwaltung und Nutzung eines eigenen EPDs ermöglichen (z.B. Patientenportal, Dossiereröffnungsstellen usw.), müssen nur von den Stammgemeinschaften zur Verfügung gestellt werden. Die einfachen Gemeinschaften hingegen erbringen keine patientenbezogenen Leistungen; sie stellen nur den technischen EPD-Zugang für Gesundheitseinrichtungen bereit. Die Einhaltung der Zertifizierungsvorgaben wird von unabhängigen Zertifizierungsstellen überprüft. Die Zertifizierungsstellen selbst müssen dazu von der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS akkreditiert sein. Der Gesetzgeber lässt es offen, wer Stammgemeinschaften bilden soll, und wie deren Betrieb finanziert werden soll. Weder Bund, Kantone, Gesundheitseinrichtungen noch Dritte werden vom Gesetz dazu verpflichtet.

Die Frist für den Anschluss an eine zertifizierte Gemeinschaft oder Stammgemeinschaft gemäss EPDG ist für Spitäler am 15. April 2020 abgelaufen. Für Pflegeheime und Geburtshäuser läuft sie noch bis zum 15. April 2022. Die Erfüllung der EPD-Anschlusspflicht ist eine der gesetzlichen Voraussetzungen zur Leistungsabrechnung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Gestützt auf ein vom Bund in Auftrag gegebenes Gutachten empfahl allerdings die Gesundheitsdirektorenkonferenz mit Beschlüssen vom 23. Januar 2020 und vom 20. August 2020 den Kantonen, den Kantonsanteil an die Abgeltung von stationären Behandlungen unabhängig von der EPD-Einführung weiterhin auszurichten.

Die massgeblichen Ausführungsbestimmungen zum EPDG, darunter insbesondere die Revision der TOZ (Version 2.0), wurden grösstenteils am 15. Juli 2019 in Kraft gesetzt. Weitere Vorgaben, Umsetzungshilfen und Faktenblätter folgten im Herbst 2019. Für die Umsetzung bis Mitte April 2020 blieben damit nur wenige Monate Zeit. Eine weitere TOZ-Revision (Version 3.0) trat am 15. April 2020 in Kraft. Das für den operativen EPD-Betrieb notwendige Bearbeitungsreglement der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS und Festlegungen zur Betriebsorganisation des Bundes folgten dann im Laufe 2020.

1.2 XAD-Stammgemeinschaft

Die XAD-Stammgemeinschaft (XAD steht für Cross-Affinity-Domain) ist eine überregionale, branchenübergreifende Stammgemeinschaft gemäss EPDG. Ihr Einzugsgebiet erstreckt sich derzeit über 14 Kantone der Deutschschweiz. Sie deckt ein Gebiet mit rund 5 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern ab und verfügt über ein Mitgliederpotential von über 1000 stationären und über 10'000 ambulanten Gesundheitseinrichtungen.

Aufgrund der grossen Zahl und der Heterogenität der potentiellen Mitglieder ist die XAD-Stammgemeinschaft nicht als Körperschaft (Verein o.ä.) ausgestaltet, sondern als koordiniertes Vertragswerk: Die einzelnen Stammgemeinschaftsmitglieder (Gesundheitseinrichtungen) beauftragen mittels paralleler Anschlussverträge eine Betreiberorganisation mit der Wahrnehmung der Stammgemeinschaftsaufgaben bzw. dem Betrieb eines zertifizierten Stammgemeinschafts-Management-Systems. Im Gegenzug verpflichten sie sich zur Umsetzung der stammgemeinschaftsbezogenen Aufgaben und Vorgaben auf ihrer Seite sowie zur Entrichtung einer Gebühr.

1.3 axsana AG

Die axsana AG (axsana) ist die nicht gewinnorientierte Betreiberorganisation der XAD-Stammgemeinschaft. Sie entwickelt zuhanden der Gesundheitseinrichtungen das XAD-Stammgemeinschafts-Managementsystem, lässt es zertifizieren und betreibt es. Sie ist dabei auch für den Bezug von Technikprovidern und Dienstleistern sowie für das Finanzierungsmodell der Stammgemeinschaft verantwortlich.

Axsana gehört je zur Hälfte der Cantosana AG (Beteiligungsgesellschaft der Kantone) und dem Trägerverein XAD (Zusammenschluss von Leistungserbringerverbänden). Die beiden Eigentümer können im Verwaltungsrat mit je drei Verwaltungsräten vertreten sein. Ein weiteres Verwaltungsratsmitglied vertritt die Patienteninteressen. Der Verwaltungsratspräsident ist unabhängig.

Im Rahmen der Strategie eHealth Schweiz 2.0 von Bund und Kantonen sowie der Empfehlungen von eHealth Suisse für Interoperable Zusatzdienste von (Stamm-)Gemeinschaften setzt sich axsana auch für die breite Verfügbarkeit und die Interoperabilität von Mehrwertdiensten (B2B- und B2C-Lösungen) ein. Sie hat zu diesem Zweck mit HealthLink® eine Industrie-Initiative lanciert, mit der eine laufend fortschreitende Standardisierung von Datenformaten und Prozessen gefördert und in konkreten Marktlösungen umgesetzt wird. Damit werden die gravierendsten Hindernisse in der Digitalisierung des Gesundheitswesens (proprietäre Datenformate und Schnittstellen, unkoordinierte Prozesse, mehrfach redundante Basisdienste) abgebaut. Innovative Lösungsanbieter erhalten einen breiten, niederschweligen Marktzugang, während gleichzeitig die Nutzer ein grosses Angebot an interoperablen Lösungen zur Verfügung bekommen.

2. Jahresbericht 2020 der XAD-Stammgemeinschaft

2.1 XAD-Stammgemeinschaftsmanagementsystem

Das Managementsystem für die XAD-Stammgemeinschaft (XAD-SGMS) wurde im Hinblick auf die angestrebte Zertifizierung per Mitte April 2020 finalisiert. Als Grundlage dient der Ordnungsrahmen der XAD-Stammgemeinschaft, der die Leitlinien für die Strategie, die Umsetzungsprinzipien, die Organisation, das Geschäftsmodell sowie die Geschäfts-, Informationssystem- und Technologiearchitektur vorgibt. Ein weiteres Kernelement des XAD-SGMS ist die Prozesslandschaft, die umfassend modelliert und gemäss BPMN (Business Process Model and Notation) dokumentiert ist. Sie steht den Mitgliedern der XAD-Stammgemeinschaft in elektronischer Form online zur Verfügung. Im Weiteren wurde das Datensicherheits- und Datenschutzmanagementsystem der Stammgemeinschaft finalisiert und umgesetzt. Das XAD-SGMS ist konsequent nach TOZ strukturiert und die Abläufe sind standardisiert und soweit möglich automatisiert, um damit eine praktisch beliebig grosse Stammgemeinschaft verwalten zu können.

Die grösste Herausforderung lag im Geschäftsjahr darin, die zahlreichen behördlichen Ergänzungen der Umsetzungsvorgaben laufend zu übernehmen und zu implementieren. Allein in den letzten zwölf Monaten vor dem 15. April 2020 wurden von den zuständigen Bundesstellen über achtzig Verordnungsentwürfe, -revisionen, Umsetzungshilfen, Faktenblätter, Empfehlungen usw. publiziert. Ein erheblicher Aufwand wurde auch darauf verwendet, die Anliegen und Rahmenbedingungen der Stammgemeinschaft in verschiedenen Gremien des Bundes einzubringen und auf praktikable Vorgaben hinzuwirken.

2.2 Mitgliederbetreuung

Die Gewinnung, Aufnahme und Betreuung neuer XAD-Mitglieder wurde insbesondere im Spitalbereich im Hinblick auf den 15. April 2020 vorangetrieben. Die Abdeckung bei den Spitälern im Einzugsbereich der XAD-Stammgemeinschaft lag denn auch bei praktisch 100% (105 Institutionen). In der zweiten Jahreshälfte wurde dann der Fokus auf die Pflegeinstitutionen gelegt, wo bis Ende Jahr eine Abdeckung von bereits ca. 10% (111 Institutionen) erreicht wurde.

Die Instrumente für die Kundenadministration (CRM) und die Kundenbetreuung (Kundenportal) wurden bedarfsgerecht weiterentwickelt. Das Kundenportal, über das den XAD-Mitgliedern alle relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden, wurde mit Blick auf die Langzeitinstitutionen überarbeitet, um den Alters- und Pflegezentren den Anschluss mit einem einfachen, schrittweisen Anbindungsprozess und konventionellen sowie interaktiven Informationsangeboten zu vereinfachen. Im Weiteren wurde ein grosser Teil der Hilfestellungen auch in französischer Sprache zur Verfügung gestellt.

Kommunikativ wurden die XAD-Mitglieder alle ca. 1.5 Monate mit einem Newsletter über den Stand der Arbeiten und die anstehenden Herausforderungen informiert.

2.3 Betrieb

Die Erfüllung der regulatorischen Vorgaben gewährleistet noch keinen funktionierenden, stabilen und belastbaren operativen Alltagsbetrieb einer Stammgemeinschaft. Im Hinblick auf den per Mitte April 2020 erwarteten Betriebsstart wurde ein professionelles Service- und Incidentmanagement aufgebaut und ein entsprechendes Team rekrutiert und eingearbeitet. Die wesentlichen, mit der Aufnahme und dem Anschluss neuer Gesundheitseinrichtungen verbundenen Betriebsprozesse wurden in Betrieb genommen (Beitritt, Anbindung, Systemintegrationen, Testing, Support usw.). Im Weiteren wurden die operativen Betriebsprozesse mit den einzelnen Lieferanten im Detail geklärt und dokumentiert.

Soweit möglich wurden zusammen mit den zuständigen Bundesstellen auch die betrieblichen Prozesse im Zusammenhang mit den Bundeskomponenten (Zentrale Abfragedienste, Betriebs- und DSDS-Koordination usw.) erarbeitet.

Die konkrete Vorbereitung des Betriebsstarts der XAD-Stammgemeinschaft wurde im März 2020 gestoppt und auf November 2020 umgeplant. Nachdem sich abzeichnete, dass sich die Zertifikatserteilung und damit der Betriebsstart auch über November 2020 hinaus verzögern würde, wurde auch diese Planung revidiert und auf Januar 2021 verschoben. Die Planungs- und Projektänderungen betrafen neben xsana auch Swisscom Health und die angeschlossenen Gesundheitseinrichtungen. Letztere waren im Laufe des Jahres zunehmend mit Covid-19-bezogenen Aufgaben belastet und priorisierten die EPD-Vorbereitungsarbeiten daher aus nachvollziehbaren Gründen zunehmend zurück.

2.4 EPD-Plattform

Die EPD-Plattform der XAD-Stammgemeinschaft einschliesslich der dazugehörenden Portale und Schnittstellen wurde von Swisscom Health in einer initialen zertifizierungs- und betriebsbereiten Version im März 2020 bereitgestellt. Ergänzende Software-Releases folgten im Laufe des Jahres. Xsana definierte für jeden Release detaillierte Anforderungen und führte nach der Auslieferung ein eingehendes Testing durch. Die Inbetriebnahme der produktiven Umgebung der Plattform musste aufgrund der verzögerten EPD-Einführung mehrfach verschoben und immer wieder neu geplant werden, wobei jeweils eine Koordination sowohl mit den direkt involvierten Technik- und ID-Providern als auch mit den Einführungsplanungen von rund 120 Gesundheitseinrichtungen notwendig war.

Aufgrund der parallelen Entwicklung des Stammgemeinschaftsmanagementsystems, der EPD-Plattform und der regulatorischen Vorgaben musste ein hoher Ressourceneinsatz für das detaillierte Anforderungsmanagement, das laufende Testing der Software-Releases, das intensive Projektmanagement und die enge Koordination der Arbeiten und Akteure (inkl. Bundesstellen) in Kauf genommen werden.

2.5 Dossiereröffnungslösung

Die Entwicklung einer papierlosen, voll-digitalen Dossiereröffnungslösung auf Basis einer mobilen iPad-Applikation wurde mit Ausnahme einiger finaler Testaktivitäten im Berichtsjahr abgeschlossen. Damit steht der XAD-Stammgemeinschaft die technische Infrastruktur für ein breit skalierbares EPD-Eröffnungsstellennetz zur Verfügung.

Um möglichst bürgernahe EPD-Eröffnungsmöglichkeiten bereitstellen zu können suchte axsana die Kooperation mit Apotheken (HCI Solutions AG bzw. Abilis AG/Ofac). Die Kooperationsgespräche waren Ende 2020 noch im Gang.

Die Dichte des Dossiereröffnungsstellennetzes, die erreicht werden kann, ist letztlich eine finanzielle Frage. Infrastruktur, Organisation, Ausbildung, Zertifizierung und Betrieb führen bei jeder Dossiereröffnungsstelle zu fixen und variablen Kosten, die in den zu deckenden Betriebsaufwand der Stammgemeinschaft einfließen, sofern diese Kosten nicht von einem interessierten Kostenträger (z.B. Kanton, Gesundheitseinrichtung usw.) übernommen werden.

2.6 Interoperable Zusatzdienste

Mit der Strategie eHealth Schweiz 2.0 von Bund und Kantonen vom 1. März 2018 wurde eHealth Suisse beauftragt, Empfehlungen für Interoperable Zusatzdienste von (Stamm-)Gemeinschaften zu erarbeiten. Diese wurden am 20. November 2019 verabschiedet. Sie formulieren die Erwartung an die Akteure des Gesundheitswesens, sich für schweizweit interoperable Lösungen für die Digitalisierung von Geschäftsprozessen auf der Basis von etablierten Standards einzusetzen.

Axsana hat diese Forderung aufgenommen und mit HealthLink® eine Industrie-Initiative lanciert, mit der unter direktem Einbezug der Endnutzer eine laufend fortschreitende Standardisierung von Datenformaten und Prozessen gefördert und in konkreten Marktlösungen umgesetzt wird. Im Geschäftsjahr wurden die organisatorischen und technischen Grundlagen gelegt, erste administrative Anwendungsfälle implementiert sowie verschiedene Kommunikations- und Informationsinstrumente entwickelt. Neben dem Technikpartner Nexus Schweiz AG beteiligten sich bis Ende Jahr bereits 15 Industriepartner an der HealthLink-Initiative. Im Weiteren wurde die Zusammenarbeit mit eHealth Suisse etabliert.

Die generischen Basiskomponenten von HealthLink wie auch die Datenstandards und Referenzprozesse stehen allen interessierten Lösungsanbietern zur Verfügung. Einzige Voraussetzung ist das Bekenntnis zu den gemeinsamen Prinzipien (HealthLink-Charta). Damit werden die gravierendsten Hindernisse in der Digitalisierung des Gesundheitswesens (proprietäre Datenformate und Schnittstellen, unkoordinierte Prozesse, mehrfach redundante Basisdienste) abgebaut. Innovative Lösungsanbieter erhalten einen breiten, niederschweligen Marktzugang, während gleichzeitig die Nutzer einen Marktplatz mit einem vielfältigen Angebot an interoperablen Lösungen zur Verfügung bekommen. Dabei wird auf etablierten Standards aufgebaut, insbesondere auf dem von eHealth Suisse portierten internationalen FHIR-Standard. (siehe auch www.xsana.ch/healthlink)

2.7 Elektronische Identitäten für Patienten und Gesundheitsfachpersonen

Als elektronische Identität für Gesundheitsfachpersonen ist die HIN-ID von HIN, als solche für die Patienten sind die TrustID von Elca bzw. die SwissID von SwissSign an die EPD-Plattform der XAD-Stammgemeinschaft angebunden. Alle diese ID-Provider waren im Geschäftsjahr noch in Zertifizierungs- oder Nachzertifizierungsprozessen. Allein dies verhinderte im Geschäftsjahr schweizweit die operative EPD-Einführung – unabhängig von eventuellen Zertifizierungen der Stammgemeinschaften.

Axsana absolvierte als Registrierungsstelle für die SwissID einen Zertifizierungsaudit und bereitete einen solchen für die TrustID auf Anfang 2021 vor.

Die kommerziellen Verträge mit Elca und SwissSign sind mit einer Laufzeit bis Ende 2021 abgeschlossen. Für die Phase ab 2022 ist die Frage der Finanzierung der Kosten für die PatienteneIDs, die von der Stammgemeinschaft bei hohen EPD/eID-Volumina nicht getragen werden können, nach wie vor nicht gelöst. Es gehört grundsätzlich nicht zu den Aufgaben einer Stammgemeinschaft, der Bevölkerung elektronische Identitäten zu verschaffen.

2.8 Kooperationen

Anfang Oktober 2020 gaben die Abilis AG und axvana den Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung bekannt. Das primäre Ziel der Zusammenarbeit zwischen Abilis und axvana ist es, Synergien bei der Bereitstellung des elektronischen Patientendossiers zu nutzen und mittelfristig eine Zusammenlegung der Stammgemeinschaften Abilis und XAD zu prüfen. Die Kooperation von Abilis und axvana ist ein erster Schritt hin zur nachhaltigen Sicherung des elektronischen Patientendossiers. Dazu wird das Gespräch auch mit weiteren möglichen Partnern gesucht werden.

2.9 Zertifizierung

Das Schwergewicht der Arbeiten von axvana lag, wie dies vom Bund und vom Programmausschuss von Bund und Kantonen wiederholt gefordert wurde, auf dem Zertifizierungsverfahren, das spätestens im Q1/20 hätte abgeschlossen sein sollen. Das bereits im Februar 2019 als schweizweit erster Witness Audit gestartete Zertifizierungsverfahren mit der SQS (Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme) als Zertifizierungsstelle erwies sich allerdings als wesentlich aufwändiger, langwieriger und kostspieliger als erwartet. Es führte u.a. zu redundanten, sich wiederholenden Audits in unterschiedlicher Besetzung. Dies nicht zuletzt auch aufgrund der laufend nachgeschobenen Vorgaben des Bundes (siehe vorstehend Ziffern 1.1 und 2.1). Gravierend war dann insbesondere die gemeinsame Forderung von BAG und SAS nach zusätzlichen technischen Sicherheitsprüfungen auf den Infrastrukturen der Technikprovider, die so aufgrund des Ausführungsrechts nicht zu erwarten waren. Diese Forderung wurde im März 2020 erhoben und brachte schweizweit alle Zertifizierungsverfahren praktisch zum Stillstand. Eine «Hilfestellung» des BAG zum weiteren Vorgehen folgte Anfang Juni 2020. Bedingt durch die Notwendigkeit der Organisation und Durchführung der Sicherheitsprüfungen, aber auch durch die unzureichende Verfügbarkeit der SAS, entstand bei der XAD-Stammgemeinschaft dadurch eine Verzögerung von rund einem halben Jahr. Im Oktober 2020 wurden dann durch eine von der SQS beigezogene, auf IT-Sicherheit spezialisierte Firma über drei Wochen hinweg umfangreiche IT-Sicherheitsprüfungen auf den Kommunikationsinfrastrukturen von Swisscom durchgeführt und in einem umfangreichen Bericht zuhanden SQS und Swisscom dokumentiert. Es wurden dabei keine kritischen Mängel entdeckt.

Mit fortschreitender Dauer des Zertifizierungsverfahrens bekundete die SQS zunehmend Mühe, die Akkreditierungsvorgaben der SAS zu erfüllen. Die SQS verfügt zwar über zahlreiche Akkreditierungen für die Zertifizierung von Managementsystemen nach ISO/IEC-Normen und erfüllt damit die Anforderungen an EPD-Zertifizierungsstellen gemäss Art. 28 Abs. 1 EPDV. Mit der nachträglichen Ausweitung der Prüflöge auf IT-Sicherheitsprüfungen gingen die Anforderungen an die Zertifizierungsstellen jedoch über den Rahmen der EPDV hinaus. Diese zu erfüllen, war SQS nicht mehr in der Lage und die SAS verweigerte eine Akkreditierung der SQS. Ohne EPD-Akkreditierung war die SQS aber nicht befugt, der XAD-Stammgemeinschaft das EPD-Zertifikat rechtsgültig auszustellen und auszuhändigen, was wiederum den Betriebsstart der XAD-Stammgemeinschaft blockierte. Mehrere Interventionen von axvana beim Bund und der SAS erzielten bis Ende 2020 keine Wirkung.

Das gesamte Zertifizierungsverfahren verursachte massiv mehr Aufwand, als dies vom Gesetzgeber prognostiziert worden war. In der Botschaft des Bundesrates zum EPDG wird der Zertifizierungsaufwand für eine Stammgemeinschaft mit einmalig CHF 100'000.- und jährlich wiederkehrend CHF 20'000.- angegeben. Faktisch liegt der Aufwand bei der XAD-Stammgemeinschaft noch vor Abschluss des Verfahrens um mehr als das zehnfache höher. Die vorgesehenen Aufrechterhaltungsaudits und periodischen Rezertifizierungen sowie die immer weitere Ausdehnung des Zertifizierungshorizonts auf Gesundheitseinrichtungen, Dossiereröffnungsstellen, eID-Registrierungsstellen und Lieferanten werden die Kosten der Zertifizierungsverfahren weiter hochtreiben.

2.10 Finanzierung

2.10.1 Rahmenbedingungen

Für den Aufbau aller Stammgemeinschaften stellt der Bund schweizweit eine begrenzte Finanzhilfe von insgesamt CHF 30 Mio. zur Verfügung. Diese setzt sich im Einzelfall aus einem Grundbetrag und einem je nach Einzugsgebiet variabel berechneten Zusatzbetrag zusammen, ist jedoch auf eine Maximalsumme von CHF 8.5 Mio. pro Stammgemeinschaft begrenzt. Die XAD-Stammgemeinschaft, die mehr als die Hälfte der Schweiz abdeckt, ist von dieser Deckelung betroffen.

Die Finanzhilfe des Bundes setzt voraus, dass Kantone oder Dritte denselben Betrag zur Verfügung stellen. Ansonsten wird sie im Einzelfall auf die Summe dieser Kantons-/Drittbeträge gekürzt. Insbesondere aber berücksichtigt dieses pauschalierte Aufbaufinanzierungssystem die tatsächlichen Umstände der EPD-Einführung nicht: Die ursprüngliche Fehleinschätzung des Zertifizierungsaufwands durch den Bund, die laufende behördliche Ergänzung von Zertifizierungsvorgaben, die verzögerte Verfügbarkeit von Bundeskomponenten und operativ einsetzbaren eIDs, das Tolerieren der Überschreitung der gesetzlichen Frist durch Bund und Kantone usw. führen zwar bei xsana und allen anderen Stammgemeinschaften zu Mehraufwänden und Betriebsverzögerungen (bis Ende 2020 war schweizweit keine Stammgemeinschaft im Regelbetrieb), ändern aber an den fix festgelegten und limitierten Aufbauhilfen nichts.

Der Umgang mit den finanziellen Folgen der systembedingten Probleme und Verzögerungen wird den Stammgemeinschaften überlassen. Für diese gibt es grundsätzlich vier Optionen: a) Die Kantone übernehmen die ungedeckten Aufbauposten und die anfallenden Betriebskosten. b) Die Mitglieder der Stammgemeinschaft zahlen unabhängig vom Projektstand kostendeckende Mitgliederbeiträge. c) Die ungedeckten Aufbauposten und verzögerungsbedingten Zusatzaufwände werden vorfinanziert und über spätere operative Erträge von den Mitgliedern der Stammgemeinschaft refinanziert. d) Ein beliebiger Dritter finanziert aus Eigeninteresse den Aufbau der Stammgemeinschaft. Weil das EPDG abgesehen von der limitierten Bundesfinanzhilfe keinerlei Finanzierungsbestimmungen enthält, sind alle vier Optionen möglich und in der Praxis umgesetzt. Bei der XAD-Stammgemeinschaft übernehmen allerdings die Kantone weder die ungedeckten Aufbau- noch die laufenden Betriebskosten, und die Gesundheitseinrichtungen leisten keine projektunabhängigen Mitgliederbeiträge. Ein beliebiger Dritter finanziert die Stammgemeinschaft ebenfalls nicht. Aus diesem Grund müssen bei der XAD-Stammgemeinschaft für die unerwarteten zusätzlichen Aufwände Vorfinanzierungen gefunden werden, die später mit den Betriebsbeiträgen der Gesundheitseinrichtungen refinanziert werden (vgl. dazu auch den Geschäftsbericht 2019, Ziff. 2.8). Gelingt dies nicht, bleiben als realistische Optionen nur die Kostenübernahme durch die Kantone (analog Stammgemeinschaft Cara) oder die Umwandlung in einen Verein mit kostendeckenden Mitgliederbeiträgen.

2.10.2 Entwicklung im Geschäftsjahr

Aufgrund der Verzögerungen konnten die vorgesehenen Betriebsbeiträge der Gesundheitseinrichtungen (80% der ordentlichen Jahresgebühr) nur zur Hälfte in Rechnung gestellt werden. Dies führte zu einem unmittelbar liquiditätswirksamen Ertragsausfall von rund CHF 4.1 Mio.

Sodann verschob sich parallel zur Verzögerung des Zertifizierungsverfahrens die Auszahlung der letzten Tranche der Bundesfinanzhilfe im Umfang von CHF 1.7 Mio. Ebenso verzögerte sich die Auszahlung der Anschubfinanzierung von zwei Kantonen im Umfang von rund CHF 0.48 Mio. Auch diese Verschiebungen waren im Geschäftsjahr unmittelbar liquiditätswirksam.

Die budgetierten insbesondere betriebsbezogenen Aufwände wurden um rund CHF 2.6 Mio. unterschritten. Damit konnten die Ertragsausfälle und die verzögerten Mittelzuflüsse im Geschäftsjahr aber nur zum Teil kompensiert werden.

Aufgrund der sich abzeichnenden Ertragsausfälle beantragte axsana bei den der Cantosana AG angeschlossenen Kantonen im August 2020 einen Überbrückungskredit im Umfang von CHF 1.875 Mio., um die Liquidität ergänzend zu einer Kreditlinie bei der Zürcher Kantonalbank abzusichern. Bis Ende des Berichtsjahrs lagen dazu keine verbindlichen Entscheide vor. Immerhin konnte axsana mit Swisscom eine Vereinbarung zur vorübergehenden Absicherung der Liquidität treffen.

2.10.3 Ausblick

Die erhöhten Initialaufwände (insb. für die Zertifizierung) sowie die schweizweite Verzögerung der EPD-Einführung und die damit verbundenen Ausfälle von Gebührenerträgen haben das offene Refinanzierungsvolumen im Geschäftsjahr erheblich erhöht. Mit weiteren ungeplanten Aufwänden und Verzögerungen wird es sich weiter erhöhen. Dies schränkt insbesondere den finanziellen Spielraum für künftige Investitionen in Weiterentwicklungen und/oder für Gebührensenkungen empfindlich ein.

2.10.4 Erfolgsrechnung 2020 der XAD-Stammgemeinschaft

2020 CHF	gesamt seit 2016 CHF
-------------	----------------------------

Aufwand

Drittkosten für Entwicklung Plattform/Stammgemeinschaft	9'015'383	13'027'920
Drittkosten für Entwicklung interoperable Zusatzdienste	387'992	708'687
Personalaufwand	2'444'237	5'103'982
Übriger Aufwand (Miete, Kommunikation, Versicherungen usw.)	327'488	854'906
Total Aufwand	12'175'100	19'695'495

Ertrag

Anschubfinanzierungen Kantone	2'025'397	5'265'511
Finanzhilfe Bund	4'482'000	8'075'000
Operative Erträge	2'769'669	3'484'069
Aktivierung EPD-Projekt	2'925'000	2'925'000
Total Ertrag	12'202'066	19'749'580

Ergebnis

Abschreibungen	35'619	61'256
Finanzaufwand	183	1353
Direkte Steuern	244	760
Jahresergebnis	-9'079	-9'284