

Sitzung vom 2. Oktober 2019

**909. Dringliche Anfrage (Elektronisches Patientendossier [EPD],
Betriebsgesellschaft axsana AG)**

Kantonsrat Claudio Schmid, Bülach, Kantonsrätin Kathy Steiner, Zürich, und Kantonsrat Andreas Daurù, Winterthur, haben am 9. September 2019 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit der axsana AG, der vom früheren Gesundheitsdirektor gegründeten Firma zur Erstellung von elektronischen Patientendossiers (EPD), stellen wir dem Regierungsrat folgende Fragen:

Es besteht eine schriftliche Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der axsana AG, wonach die Hälfte des Betrages, den der Regierungsrat als Anschubfinanzierung geleistet hat, umgehend an den Kanton Zürich zurückzuzahlen sei, sobald der Bund einen finanziellen Beitrag geleistet hat.

1. Hat der Bund öffentliche Mittel an die axsana AG überwiesen?
2. Hat die axsana AG Teile des Darlehens an den Kanton Zürich zurückbezahlt?
3. Ist ein Rückzahlungsaufschub gewährt worden? Wenn ja, zu welchem Zeitpunkt und wer hat ihn initiiert?
4. Wenn ja, wusste der Regierungsrat davon?
5. Was hat die axsana AG in Bezug auf eine integrierte Lösung bereits erarbeitet bzw. geliefert?
6. Haben die Kosten das vorgesehene Budget überschritten? Wenn ja, um wie viel?
7. Warum haben die Spitäler Luzern einen Rabatt erhalten und die Spitäler Zürich offenbar nicht?

Gemäss RRB 504 vom 25. Mai 2016, Seite 7, amtet während der Aufbauphase mit Anschubfinanzierung des Kantons Zürich die Direktorin oder der Direktor der Zürcher Gesundheitsdirektion als VR-Präsidium der axsana AG.

8. Hat Thomas Heiniger ein Mandat, auch nach seiner Zeit als Regierungsrat Verwaltungsratspräsident zu sein?
Zur Gründung der axsana AG
9. Weshalb wurde die axsana AG im Kanton Glarus statt in Zürich gegründet?
10. Gibt es im Kanton Zürich eine Regel, dass Gründungen von juristischen Personen, die im Eigentum des Kantons Zürich stehen, auch im Kanton Zürich und ihren Notariaten zu erfolgen haben?

Die Gründungsurkunde ist von Söhnke Faden, 7. Juni 1971, Jurist, zweimal unterzeichnet worden; einmal im Namen von Thomas Heiniger, einmal im Namen von Samuel Eglin.

11. Wer ist Söhnke Faden, welcher im Namen von Thomas Heiniger und auch gleichzeitig für Samuel Eglin, Präsident des Vereins ZAD, die Gründungsurkunde unterzeichnete? Warum haben die beiden Gründer nicht selbst unterschrieben?
12. Welchen Betrag hat der private Notar in Rechnung gestellt?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Claudio Schmid, Bülach, Kathy Steiner, Zürich, und Andreas Daurù, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

A. Einleitende Bemerkungen

Das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1) regelt die Voraussetzungen für die Eröffnung und die Verwaltung der elektronischen Patientendossiers (EPD), d. h. insbesondere die Rechte der Patientinnen und Patienten, den Zugang zum EPD, den Datenschutz und die Datensicherheit. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Mitwirkung haben nur die stationären Leistungserbringer, wobei den Spitälern eine Übergangsfrist von drei Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes und den Heimen eine solche von fünf Jahren gewährt wird. Das EPDG sieht auch eine Finanzhilfe des Bundes für Anschubfinanzierungen vor, wenn sich der Kanton oder Dritte in mindestens gleicher Höhe beteiligen.

Der Regierungsrat verankerte in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik 2011–2015 die Erarbeitung einer eHealth-Strategie und für die Legislaturperiode 2015–2019 die Unterstützung des Aufbaus des EPD. In diesem Rahmen gründete die Gesundheitsdirektion zusammen mit den kantonsweit tätigen Leistungserbringerverbänden (Verband Zürcher Krankenhäuser, Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich, Spitex Verband Kanton Zürich, Curaviva Kanton Zürich, Apothekerverband des Kantons Zürich) den Verein Trägerschaft ZAD. Der Verein bezweckte den Aufbau und den Betrieb einer EPD-Stammgemeinschaft im Kanton Zürich.

Im Zuge der Entwicklungsarbeiten zeigte sich, dass die Vereinsform nicht geeignet war, um die EPD-Einführung operativ umzusetzen und die Stammgemeinschaft aufzubauen. Der Verein Trägerschaft ZAD beabsichtigte deshalb die Gründung einer Betriebsgesellschaft in der Form einer nicht gewinnorientierten Aktiengesellschaft. Am 25. Mai 2016 beschloss der Regierungsrat, dass sich der Kanton Zürich an dieser Aktien-

gesellschaft beteiligen und 50% der Aktien zum Nennwert von Fr. 50 000 übernehmen soll, unter dem Vorbehalt, dass sich der Verein Trägerschaft ZAD als Vertreter der Leistungserbringerverbände ebenfalls hälftig am Aktienkapital beteilige (RRB Nr. 504/2016). Gleichentags beschloss der Regierungsrat, dass der zu gründenden Betriebsgesellschaft für den Aufbau einer kantonsweiten Stammgemeinschaft im Sinne des EPDG eine Subvention von höchstens 3,75 Mio. Franken zugesichert werde (RRB Nr. 503/2016). Dabei wurde die Betriebsgesellschaft verpflichtet, die vom Bund gemäss EPDG in Aussicht gestellte Finanzhilfe von voraussichtlich 1,875 Mio. Franken dem Kanton zurückzuerstatten, soweit sie vom Bund aufgrund der kantonalen Subventionen ausgerichtet werden. Die Gesundheitsdirektion wurde beauftragt, mit der Betriebsgesellschaft die Modalitäten vertraglich zu vereinbaren.

Ende Juli 2016 wurde die Betriebsgesellschaft als Aktiengesellschaft mit dem Namen axsana AG gegründet. 50% der Aktien hielt der Kanton Zürich und 50% der Verein Trägerschaft ZAD als Vertreter der Leistungserbringerverbände. Am 15. Dezember 2016 schlossen die Gesundheitsdirektion und die axsana AG eine Leistungsvereinbarung ab. Die Vereinbarung enthielt auch die Pflicht der axsana AG zur sofortigen Rückzahlung der vom Kanton Zürich faktisch bevorschussten Bundesmittel unmittelbar nach deren Eingang.

Beim Aufbau der Stammgemeinschaft sollte ermöglicht werden, dass sich weitere Kantone und allenfalls Gemeinden daran beteiligen. Gleichzeitig sollte die paritätische Beteiligung der öffentlichen Hand und der Leistungserbringer an der axsana AG beibehalten werden. Deshalb wurde Anfang November 2017 die Cantosana AG gegründet. Der Kanton Zürich brachte die von ihm gehaltenen Aktien der axsana AG ein und erhielt dafür ein entsprechendes Paket von Aktien der Cantosana AG. Weitere Aktionäre der Cantosana AG sind die Kantone Bern, Zug, Uri, Luzern, Nidwalden und Basel-Stadt. Die Kantone Schwyz, Basel-Landschaft, Solothurn, Obwalden und Schaffhausen bereiten den Beitritt zur Cantosana AG vor. Für den Kanton St. Gallen besteht eine Leistungsvereinbarung zwischen der axsana AG und den Leistungserbringern.

Andere Kantone bereiten derzeit den Beitritt vor oder sind vertraglich an die axsana-Stammgemeinschaft gebunden. Die Beteiligung des Kantons Zürich an der Cantosana AG beläuft sich heute auf 39%. Die Cantosana AG ihrerseits ist zu 50% an der axsana AG beteiligt. Die andere Hälfte der Aktien hält der Verein Trägerschaft XAD, vormals ZAD.

B. Beantwortung der Fragen

Die Gesundheitsdirektion hat die axsana AG zur Stellungnahme aufgefordert. Die Beantwortung der Frage 1 beruht auf deren Angaben. Zu den Fragen 5, 6, 7, 9, 11 und 12 werden die Antworten der axsana AG im Wortlaut wiedergegeben.

Zu Frage 1:

Der Bund hat der axsana AG eine Finanzhilfe von insgesamt 4,5 Mio. Franken zugesichert. Davon wurde am 18. Dezember 2018 eine erste Teilzahlung von 2,493 Mio. Franken geleistet.

Zu Frage 2:

Gemäss der mit der Gesundheitsdirektion geschlossenen Vereinbarung vom 15. Dezember 2016 war die axsana AG zur sofortigen Weiterleitung der Bundesmittel verpflichtet. Sie ist dieser vertraglichen Verpflichtung nachgekommen, indem sie am 23. September 2019 den Betrag von 1,875 Mio. Franken dem Kanton Zürich zurückerstattete.

Zu Frage 3:

Der Vertrag vom 15. Dezember 2016 regelt die Leistungen der axsana AG und die Gegenleistungen der Gesundheitsdirektion bzw. des Kantons Zürich. Gemäss Ziff. 4.3.5 des Vertrags hatte axsana AG die vom Bund erhaltene Finanzhilfe «in der Höhe von voraussichtlich CHF 1 875 000 [...] ohne Abzug sofort nach Erhalt der jeweiligen Zahlungen des Bundes an den Kanton zu überweisen». Nach Ziff. 7 sind Vertragsänderungen im gegenseitigen Einverständnis jederzeit möglich, bedürfen aber der Schriftform. Auf Wunsch der axsana AG trafen sich deren Geschäftsführer und Mitarbeitende der Gesundheitsdirektion am 17. April 2019 zu einer Besprechung. Die axsana AG machte geltend, dass die sofortige Weiterleitung der Bundesbeiträge an den Kanton Zürich die Gesellschaft in finanzielle Engpässe bringe, weil die Zertifizierungsvorgaben und das Ausführungsrecht des Bundes komplexer seien, als bisher angenommen, die Erträge der Spitäler später einträfen, als ursprünglich vorgesehen, und weitere Vorinvestitionen zufolge Ausdehnung der Stammgemeinschaft auf andere Kantone nötig seien. Die Mitarbeitenden der Gesundheitsdirektion waren einverstanden, der axsana AG einen Zahlungsaufschub «bis voraussichtlich 2021» zu gewähren.

Zu Frage 4:

Gemäss RRB Nr. 503/2016 wurde die Gesundheitsdirektion beauftragt, die Modalitäten betreffend den Staatsbeitrag für den Aufbau der technischen Infrastruktur und der Betriebsorganisation zur Umsetzung des elektronischen Patientendossiers vertraglich zu vereinbaren. Dementsprechend wurde der damalige Vorsteher der Gesundheitsdirektion (und

Verwaltungsratspräsident der axsana AG) über die mündliche Vereinbarung orientiert. Der Gesamtregierungsrat musste infolge der Zuständigkeit der Gesundheitsdirektion nicht informiert werden und wurde entsprechend nicht informiert.

Zu Frage 5:

Die axsana AG beantwortete diese Frage wie folgt:

«[...] Die von der axsana AG bereitgestellte und zukünftig betriebene XAD-Stammgemeinschaft hat Anfang Juni 2019 als schweizweit erste Stammgemeinschaft einen Vor-Audit der Zertifizierungsstelle bestanden. Sie wird als schweizweit erste Stammgemeinschaft noch im vierten Quartal 2019 die technischen und organisatorischen Zertifizierungs-Audits durchlaufen. Bis Anfang September 2019 haben sich bereits über 200 Gesundheitseinrichtungen als Mitglieder der zukünftigen XAD-Stammgemeinschaft angemeldet. Rund 90 davon befanden sich Anfang September 2019 bereits im technischen Anbindungsprozess an die EPD-Plattform. Die organisatorischen, technischen und personellen Voraussetzungen für den operativen Stammgemeinschaftsbetrieb sind bereits im Aufbau. [...]»

Zu Frage 6:

Die axsana AG führte einleitend unter anderem aus:

«Sie [die axsana AG] rechnet derzeit mit Aufbaukosten der Stammgemeinschaft für die halbe Schweiz von rund Fr. 15 Mio. Verglichen mit den vom Bundesrat in seiner Botschaft zum EPDG erwarteten einmaligen schweizweiten Aufbaukosten (siehe vorstehend) entspricht dies einer Verminderung um rund Fr. 15 Mio. bis 46 Mio. Um diese Kosten wird das Gesundheitswesen in der Deutschschweiz weniger belastet werden.»

Sodann beantwortete die axsana AG Frage 6 wie folgt:

«Die XAD-Stammgemeinschaft umfasst derzeit ein Einzugsgebiet von dreizehn Kantonen. Die Aufbauarbeiten sind mit den im Jahr 2016 geplanten Arbeiten für das Einzugsgebiet Kanton Zürich nicht mehr vergleichbar und werden einen Aufwand von voraussichtlich rund Fr. 15 Mio. verursachen. Aus diesem Grund wird einerseits das Finanzhilfesuch an den Bund überarbeitet werden müssen. Andererseits hat sich aber neben dem um ein Vielfaches grösseren Projektumfang auch die Ertragsseite verändert. So steuern zusätzliche Kantone Staatsbeiträge an den Aufbau bei, und die Betriebskosten werden auf sehr viel mehr Leistungserbringer verteilt werden können. Dies führt – dank der Gemeinnützigkeit der axsana AG – gesamthaft über das Gebiet der dreizehn Kantone betrachtet trotz höherer Aufwände zu den vorstehend dargelegten einmaligen und künftig auch wiederkehrenden Aufwandeinsparungen für das Gesundheitswesen.»

Zu Frage 7:

Die axvana AG beantwortete diese Frage wie folgt:

«Die von den Leistungserbringern zu tragenden Betriebskosten der Stammgemeinschaft beinhalten keine Refinanzierungskosten für die Initialinvestitionen, weil diese von der öffentlichen Hand getragen werden (Staatsbeiträge von Kantonen und Finanzhilfe des Bundes). Sofern ein Kanton keinen Beitrag an die Initialinvestitionen leistet, wird dieser Aufbaubeitrag von der axvana AG vorfinanziert, und mit höheren Jahresgebühren für die Leistungserbringer aus dem betreffenden Kanton refinanziert. [...] Die Kantone Zürich und Luzern leisten beide eine Anschubfinanzierung, die Leistungserbringer aus diesen beiden Kantonen werden genau gleich behandelt.»

Die Anschubfinanzierung des Kantons Zürich von 1,875 Mio. Franken ist von der Vorschusszahlung in gleicher Höhe zu unterscheiden. Mit der Vorschusszahlung überbrückte der Kanton Zürich die Zeit, bis die Bundessubvention bei der axvana AG eintraf; sie wurde inzwischen zurückbezahlt. Der Regierungsrat versteht die Beantwortung der Frage 7 durch die axvana AG so, dass die Gesellschaft bei den Spitälern der Kantone Zürich und Luzern gleich hohe Gebühren erhebt, wobei diese Gebühren tiefer sind als bei Spitälern von Kantonen, die keine Anschubfinanzierung geleistet haben.

Zu Frage 8:

Mit Beschluss Nr. 504/2016 hat der Regierungsrat den damaligen Gesundheitsdirektor ermächtigt, sich als erster Verwaltungsratspräsident der zu gründenden Betriebsgesellschaft (nachmals axvana AG) wählen zu lassen (Dispositiv III). Damit sollte ermöglicht werden, dass der Kanton zumindest in der Aufbauphase der Gesellschaft auf die Geschäftstätigkeit und die Einführung des EPD Einfluss nehmen kann (S. 5). Am 22. Juli 2016 wurde der damalige Gesundheitsdirektor als erster Verwaltungsratspräsident der axvana AG bestimmt. Der Regierungsrat hat jedoch weder für die axvana AG noch für die Cantosana AG eine allgemeine Zuständigkeit auf Stufe des Regierungsrates festgelegt. Damit war nach der Gründung der axvana AG die Gesundheitsdirektion zuständig für Abordnungen des Kantons in die Verwaltungsräte dieser Gesellschaften.

Nach der Gründung der Cantosana AG und der Übertragung des Aktienpaketes des Kantons Zürich auf diese Gesellschaft ist der Kanton Zürich nicht mehr direkter Aktionär der axvana AG. Dr. Thomas Heinger wurde im April 2018 von der neu zusammengesetzten Generalversammlung der axvana AG im Amt des Verwaltungsratspräsidenten bestätigt.

Zu Frage 9:

Die axsana AG beantwortete diese Frage wie folgt:

«[...] zur Auswahl eines Technikproviders für die EPD-Plattform wurde ein auf Informatikverträge spezialisiertes Anwaltsbüro beigezogen [...]. Dieses Anwaltsbüro arbeitete mit einem Notar aus dem Kanton Glarus zusammen. Um den Gründungsprozess der axsana AG zu vereinfachen, wurde dieses Notariat gewählt. Massgeblich für das Aufleben einer Aktiengesellschaft ist der Eintrag im Handelsregister. [...] Das Handelsregisteramt Kanton Zürich hat die Gründungsunterlagen der axsana AG geprüft und die axsana AG am 29. Juli 2016 im Handelsregister Kanton Zürich eingetragen».

Die axsana AG wurde damit im Kanton Zürich gegründet.

Zu Frage 10:

Eine solche Vorschrift gibt es nicht.

Zu Frage 11:

Die axsana AG beantwortete diese Frage wie folgt:

«Die Gründungsversammlung für die axsana AG wurde aus arbeitsökonomischen Gründen mittels beglaubigter Vollmachten durchgeführt. Dies ist im professionellen Umfeld bei Firmengründungen ein übliches Vorgehen. [...] Sönke Faden war 2016 ein Jurist des Anwalts- und Notariatsbüros [...] in Näfels (Glarus Nord). Da der Notar nicht gleichzeitig selbst beurkunden und die Gründer vertreten darf, wurde die Vollmacht zur Gründung der axsana AG an den Mitarbeiter, Herrn Faden, des Notars ausgestellt.»

Zu Frage 12:

Die axsana AG beantwortete diese Frage wie folgt:

«Der Notar stellte für die Erstellung der Gründungsunterlagen, die Durchführung der Gründung und die Anmeldung der axsana AG zur Eintragung im Handelsregister Fr. 2400 in Rechnung.»

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli