

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. Mai 2016

504. Elektronisches Patientendossier, Betriebsgesellschaft (Beteiligung)

A. 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). Das Gesetz wird voraussichtlich 2017 in Kraft treten. 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. 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. Bei den Spitälern ist diese Mitwirkung neu eine Zulassungsvoraussetzung zur Spitalliste gemäss Krankenversicherungsgesetz. Schliesslich sieht das EPDG eine Finanzhilfe des Bundes für Anschubfinanzierungen vor, wenn sich der Kanton oder Dritte in mindestens gleicher Höhe beteiligen. Die für die Einführung des EPD in der Praxis massgeblichen Ausführungsbestimmungen befinden sich derzeit in Vernehmlassung und werden voraussichtlich im Herbst 2016 festgesetzt.

Gemäss Art. 1 Abs. 3 EPDG sollen mit dem elektronischen Patientendossier die Qualität der medizinischen Behandlung gestärkt, die Behandlungsprozesse und die Patientensicherheit verbessert, die Effizienz des Gesundheitssystems gesteigert sowie die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten gefördert werden. In seiner Botschaft zum EPDG (BBl 2013 5321 ff.) führt der Bundesrat dazu aus, dass mit der Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen der behandelnden Gesundheitsfachpersonen die Behandlungsqualität und die Sicherheit diagnostischer und therapeutischer Massnahmen erhöht werden können. Verbesserungspotenzial besteht vor allem bei der Behandlung und Betreuung von chronisch Kranken sowie bei komplexen Behandlungsverläufen wie z. B. bei der Behandlung von Krebserkrankungen, bei denen mehrere Gesundheitsfachpersonen gleichzeitig mit einbezogen sind. Dank durchgängiger elektronisch unterstützter Prozesse werden Diagnose- oder Behandlungsfehler vermindert. Zudem können nicht wirksame oder unnötige Leistun-

gen, aber auch Komplikationen vermieden werden, beispielsweise durch das Vermeiden von Fehlmedikationen infolge von Informationsübermittlungsfehlern oder durch das frühzeitige Erkennen von unerwünschten oder schädlichen Parallelmedikationen. Im Weiteren stehen mit dem EPD bei medizinischen Notfällen die entscheidenden Informationen rascher zur Verfügung. Und nicht zuletzt können die Gesundheitskompetenz des Einzelnen und die Selbstverantwortung und das Selbstbestimmungsrecht der Patientinnen und Patienten gestärkt werden. Gesamthaft betrachtet, führt das EPD somit nicht nur zu einzelfallweisen Verbesserungen in der Patientenbehandlung. Vielmehr unterstützt es in vielfältiger Weise die Gesundheitsförderung und die Wahrnehmung der Eigenverantwortung in der Bevölkerung, und es dient der präventiven Vermeidung von Behandlungsfehlern, von unnötigen Untersuchungen und Behandlungen, von ungünstigen Behandlungsverläufen bei chronischen Krankheiten und von verzögerten Notfallmassnahmen. Aus Sicht des Kantons als Gewährleister der Gesundheitsversorgung besteht somit ein grosses Interesse an einer möglichst breiten, raschen und nachhaltigen Einführung des EPD.

B. Umsetzung des EPDG im Kanton Zürich

Der Regierungsrat hat in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik 2011–2015 die Erarbeitung einer eHealth-Strategie und für die Legislaturperiode 2015–2019 die Unterstützung des Aufbaus des elektronischen Patientendossiers verankert. In diesem Rahmen wird die Umsetzung des EPDG im Kanton Zürich von der Gesundheitsdirektion zusammen mit den Leistungserbringern bereits seit mehreren Jahren vorbereitet. So hat die Gesundheitsdirektion nach zweijähriger Einigungsarbeit zusammen mit den kantonsweit tätigen Leistungserbringerverbänden (Verband Zürcher Krankenhäuser, Ärztesgesellschaft Kanton Zürich, Spitexverband Kanton Zürich, Curaviva Kanton Zürich, Apothekerverband Kanton Zürich) einen Verein als privatrechtliche Trägerschaft für den Aufbau und den Betrieb einer EPD-Stammgemeinschaft im Kanton Zürich (Zürich Affinity Domain) gegründet (Verein Trägerschaft ZAD). Zur Unterstützung der Initialarbeiten stellt die Gesundheitsdirektion diesem Verein vorübergehend in beschränktem Umfang personelle Mittel zur Verfügung und trägt die Kosten für Drittaufträge wie beispielsweise für die Vorbereitung von Ausschreibungsverfahren oder für juristische Beratung. Hingegen sieht die eHealth-Strategie des Kantons nicht vor, dass der Kanton eHealth-Anwendungen wie das EPD selber bereitstellt oder im Sinne eines Service public betreibt oder dauerhaft subventioniert.

In Übereinstimmung mit dieser Interessenlage des Kantons strebt der Verein Trägerschaft ZAD den Aufbau einer einzigen, kantonsweiten Stammgemeinschaft an, weil nur mit der Einbindung aller Leistungserbringer in dieselbe Gemeinschaft eine nutzbringende Vernetzung über die ganze Behandlungskette hinweg erreicht werden kann. Der Betrieb dieser Stammgemeinschaft soll auf einem selbsttragenden Geschäftsmodell beruhen und damit mittelfristig ohne staatliche Subventionen auskommen. Er wird über Dienstleistungen finanziert, welche die Trägerschaft den Leistungserbringern anbietet. Diese umfassen nicht nur die Funktionalitäten, die es für den Zugang der Leistungserbringer zum EPD und für den Betrieb der Stammgemeinschaft braucht, sondern darüber hinaus auch die Unterstützung von Arbeitsprozessen der Leistungserbringer wie beispielsweise die elektronische Zustellung von Überweisungs- oder Austrittsberichten, die elektronische Rechnungsstellung, direkte Terminbuchungen oder Fachforen usw. Die Dienstleistungen werden auf die Bedürfnisse der einzelnen Leistungserbringergruppen (Ärztinnen und Ärzte, Spitäler usw.) abgestimmt. Partner für den Aufbau und Betrieb der technischen Infrastruktur und für die Entwicklung und Umsetzung der branchenspezifischen Dienstleistungsangebote ist die Swisscom Health AG. Sie verfügt über die notwendige Technologie, die Umsetzungskapazität sowie über grosse Erfahrung mit benutzerfreundlichen Dienstleistungen und mit der Sicherheit von Informations- und Telekommunikationssystemen. Die Aufbauarbeiten sind in Vorbereitung. Ein Einführungsprojekt mit verschiedenen Pilotleistungserbringern soll 2016 durchgeführt werden, sodass die technische Infrastruktur für erste Anwendungen ab Ende 2016 zur Verfügung steht und die Stammgemeinschaft rechtzeitig auf das Inkrafttreten des EPDG für das Zertifizierungsverfahren bereitsteht.

C. Aufgaben und Betrieb einer Stammgemeinschaft gemäss EPDG

Gemäss Art. 10 EPDG muss eine Stammgemeinschaft sicherstellen, dass die Daten des EPD für die Leistungserbringer wie auch für die Patientinnen und Patienten zugänglich sind und dass jede Bearbeitung der Daten protokolliert wird. Sie muss jede individuelle Einwilligung zur Eröffnung eines EPD und gegebenenfalls eine Widerrufserklärung verwalten. Im Weiteren muss sie den Patientinnen und Patienten die Möglichkeit geben, die Zugriffsrechte für Gesundheitsfachpersonen zu vergeben und anzupassen, auf die Daten zuzugreifen und eigene Daten im EPD zu erfassen. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, muss die Stammgemeinschaft zahlreiche Abläufe wie z. B. die Primäridentifikation von Patientinnen und Patienten oder von Gesundheitsfachpersonen festle-

gen, dokumentieren, organisieren und betreuen. Sie muss Register über Gesundheitsfachpersonen und deren Hilfspersonen führen und aktuell halten, Schnittstellen zu Abfragediensten des Bundes und zu anderen EPD-Gemeinschaften bereitstellen sowie die vertragliche Beziehung zu allen angeschlossenen Leistungserbringern regeln und verwalten. Weiter muss die Stammgemeinschaft die Unterstützung der Patientinnen und Patienten und der Leistungserbringer bei der Nutzung des EPD sicherstellen. Sie hat Richtlinien für die Datenerfassung und Datenspeicherung zu erlassen und muss insbesondere die Datensicherheit und den Datenschutz gewährleisten.

Für die Umsetzung dieses Dienstleistungsangebots muss die Stammgemeinschaft im Kanton Zürich zusätzlich die Interessen der rund 3500 Leistungserbringer im Kanton Zürich koordinieren, bedarfsgerechte Dienstleistungspakete entwickeln, Leistungsverträge verwalten und dabei die Interessen der Bevölkerung und der Patientinnen und Patienten einbringen.

Schliesslich ist die Stammgemeinschaft auch für den Aufbau und den Betrieb der notwendigen technischen Infrastruktur verantwortlich, sei es als Betreiber oder als Auftraggeber.

Die Erfüllung der vielfältigen Aufgaben setzt voraus, dass die Stammgemeinschaft bzw. deren Trägerschaft über eine leistungsfähige Organisation und über die notwendigen personellen, finanziellen und infrastrukturellen Mittel verfügt. Sie muss weiter in der Lage sein, die wesentlichen Anspruchsgruppen, namentlich die Leistungserbringer und die öffentliche Hand, effizient einzubinden. Schliesslich ist es im Interesse eines wirtschaftlichen Betriebs zweckmässig, wenn sie ihre Leistungen überregional erbringen und so ihre Mittel bestmöglich ausschöpfen kann.

D. Betriebsgesellschaft

Die bestehende Trägerschaft für den Aufbau und den Betrieb einer EPD-Stammgemeinschaft im Kanton Zürich ist wie vorstehend dargestellt als Verein ausgestaltet. Gründungsmitglieder sind die kantonsweit tätigen Leistungserbringerverbände und die Gesundheitsdirektion. Diese Organisationsform war für die bisherige Konzept- und Einigungsarbeit zweckmässig. Im Hinblick auf die bei der operativen Umsetzung der EPD-Einführung und des Betriebs der Stammgemeinschaft anfallenden Aufgaben ist der Verein jedoch keine zweckmässige Organisationsform. Insbesondere bei der überregionalen Einbindung weiterer Anspruchsgruppen wird die Entscheidungsfindung kompliziert, zu langsam und zu schwerfällig werden. Aus diesem Grund wird der Verein von seiner statutarischen Möglichkeit Gebrauch machen, eine gemeinnützige

Betriebsgesellschaft zu gründen oder sich an einer solchen zu beteiligen. Diese soll als nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft ausgestaltet sein. Aktionäre sind ausschliesslich Leistungserbringer oder Leistungserbringerverbände sowie die öffentliche Hand (Kantone und eventuell Gemeinden). Die Leistungserbringer(-verbände) auf der einen Seite und die Kantone auf der anderen Seite halten je die Hälfte der Aktien. Damit das Aktionariat auch beim Hinzukommen oder Austreten einzelner Leistungserbringer(-verbände) oder Kantone stabil bleibt, halten die beiden Aktionärstypen ihre Anteile je über eine separate Körperschaft, sodass die Gesellschaft konstant über zwei paritätische Aktionäre verfügt. Um eine Pattsituation zwischen diesen beiden Aktionären zu vermeiden und eine Entscheidungsfindung zuverlässig und auf das Patientenwohl ausgerichtet sicherstellen zu können, wird als Mehrheitsbeschafferin eine Patientenvertretung mit einem Minderheitsstimmrecht, aber ohne Eigentumsanteil, eingebunden. Die Ausgestaltung des Aktionariats wird auch in der Zusammensetzung des Verwaltungsrats abgebildet und über einen Aktionärsbindungsvertrag langfristig gesichert.

Der Kanton hat als Gewährleister der Gesundheitsversorgung, aber auch als Eigentümer eigener Spitäler, ein Interesse an einer möglichst breiten, raschen und nachhaltigen Einführung des elektronischen Patientendossiers und an einem nutzerorientierten, wirtschaftlichen Betrieb der Stammgemeinschaft. Genau dies wird jedoch durch das Bundesrecht, das den Kantonen keine aktive Rolle zuweist, nicht zwingend sichergestellt. Es ist daher aus Sicht des Kantons notwendig, auf eine zweckmässige Umsetzung hinzuwirken, die auch den gesundheitspolitischen Interessen gerecht wird und eine unnötige Belastung der öffentlichen Hand vermeidet. Er tut dies einerseits mit der finanziellen Anschubhilfe für das vorstehend dargestellte Umsetzungsvorhaben. Andererseits kann er die Erfolgsvoraussetzungen zusätzlich verbessern, indem er in der Aufbauphase nicht nur die sachgerechte und zielführende Verwendung der von ihm als Anschubfinanzierung zur Verfügung gestellten Mittel sicherstellt, sondern auch direkt auf die konzeptionellen und operativen Umsetzungsarbeiten Einfluss nimmt. Aus diesen Gründen ist es angezeigt, dass sich der Kanton zur Wahrung seiner Interessen an der Betriebsgesellschaft für den Aufbau und Betrieb der EPD-Stammgemeinschaft im Kanton Zürich beteiligt. Im Weiteren ist es zweckmässig, wenn der Kanton zumindest in der mit der kantonalen Anschubfinanzierung unterstützten Aufbauphase im Verwaltungsrat der Betriebsgesellschaft vertreten ist, um direkt auf die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft und die Einführung des EPD Einfluss nehmen zu können. Gemäss PCG-Richtlinie 12.3 ist dazu vorauszusetzen, dass das strategische Ziel, diesfalls die Einführung des EPD, in der Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt

ist, ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons, diesfalls eine auch gesundheits- und finanzpolitisch zweckmässige Ausgestaltung der Stammgemeinschaft, besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordert oder eine gleichartige Vertretung anderer Kantone besteht. Diese Voraussetzungen sind aufgrund des EPDG und der vorgesehenen Ausgestaltung der Betriebsgesellschaft vorliegend gegeben. Im Gegenzug erübrigt sich eine weitere Mitgliedschaft des Kantons im Verein Trägerschaft ZAD.

Der Regierungsrat ist gemäss Art. 60 der Kantonsverfassung die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Er sorgt für eine rechtmässige, effiziente, kooperative, sparsame und bürgerfreundliche Verwaltungstätigkeit. Im Weiteren verantwortet er die politische Planung und Führung auf Ebene des Kantons und bestimmt die Ziele, Mittel und Massnahmen seiner Politik (§ 2 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung). In diesem rechtlichen Rahmen beschliesst er im Einzelfall und unter Beachtung der finanzrechtlichen Kompetenzordnung über die Mitgliedschaft oder Beteiligung des Kantons an einer Institution, sofern dies im Interesse einer effizienten, kooperativen, sparsamen oder bürgerfreundlichen Verwaltungstätigkeit liegt und den Interessen der Bevölkerung und der Verwirklichung der Ziele der Regierungspolitik dient. Dies ist bei der Beteiligung an der Betriebsgesellschaft, wie vorstehend ausgeführt, gegeben.

Für die Beteiligung des Kantons an der zu gründenden Betriebsgesellschaft sind folgende Eckwerte sicherzustellen:

I. Statuten:

- Die Gesellschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke und ist nicht gewinnorientiert.
- Die Gesellschaft bezweckt die Förderung von Qualität und Wirtschaftlichkeit des Gesundheitswesens im Allgemeinen und die Einführung und Verwaltung eines Patientinnen und Patienten sowie Gesundheitsfachpersonen offenstehenden elektronischen Patientendossiers im Besonderen. Sie ermöglicht den Aufbau und den Betrieb einer Stammgemeinschaft gemäss EPDG und den Empfehlungen von eHealth Suisse.
- Das Aktienkapital beträgt Fr. 100 000, aufgeteilt in 100 Namenaktien zum Nennwert von Fr. 1000. Der Anteil des Kantons beträgt Fr. 50 000.

II. Aktionärsbindungsvertrag:

- Aktionäre der Gesellschaft sind der Verein Trägerschaft ZAD als Vertreter der Leistungserbringer(-verbände) auf der einen Seite und der Kanton Zürich auf der anderen Seite.

- Der Verein Trägerschaft ZAD ist offen für die Mitgliedschaft weiterer Leistungserbringer-Verbände oder einzelner Leistungserbringer, um diesen eine spätere, indirekte Beteiligung an der Betriebsgesellschaft zu ermöglichen.
- Der Kanton Zürich kann bei Interesse anderer Kantone oder von Gemeinden seinen Aktienanteil auf eine Körperschaft übertragen, die den Beitritt und Austritt weiterer Kantone oder von Gemeinden ermöglicht.
- Im Hinblick auf den Gesellschaftszweck, die angemessene Wahrung der Patienteninteressen und die Ermöglichung der effizienten Geschäftsführung verpflichten sich beide Aktionäre zur unentgeltlichen, fiduziarischen Übertragung der Nutzniessung an je einer Aktie auf eine von beiden Parteien gemeinsam zu bestimmenden Vertretung der Patienteninteressen.
- Die beiden Aktionäre sind mit je zwei bis höchstens drei Mitgliedern im Verwaltungsrat vertreten. Sie sorgen innerhalb der eigenen Organisationsstruktur für eine sach- und zeitgerechte Meinungsbildung und Mandatierung ihrer jeweiligen Verwaltungsratsmitglieder. Die Vertretung der Patienteninteressen mit Nutzniessungsrecht für zwei Aktien ist im Verwaltungsrat mit einem Mitglied vertreten. Sie stimmt ungebunden und ist nur dem Patientenwohl verpflichtet.

III. Verwaltungsrat:

- Der Kanton Zürich ist zumindest in der mit der kantonalen Anschubfinanzierung unterstützten Aufbauphase im Verwaltungsrat vertreten und führt das Präsidium. Der Vertreter des Kantons ist in dieser Phase der Gesundheitsdirektor. Später kann es eine mandatierte Drittperson sein.

Die Gesundheitsdirektion trifft als zuständige Fachdirektion unter Wahrung der vorstehend festgelegten Eckwerte die notwendigen Vorkehrungen für die Beteiligung des Kantons Zürich an der Betriebsgesellschaft. Sie unterzeichnet nach Massgabe ihrer Organisationsverordnung die notwendigen Dokumente und bewilligt die Ausgabe für den Erwerb des Aktienanteils des Kantons. Dies steht unter dem Vorbehalt, dass sich der Verein Trägerschaft ZAD als Vertreter der Leistungserbringer(-verbände) ebenfalls hälftig am Aktienkapital beteiligt.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Kanton Zürich beteiligt sich an der gemeinnützigen Betriebsgesellschaft (Aktiengesellschaft) zur Einführung des elektronischen Patientendossiers und zum Aufbau und Betrieb einer Stammgemeinschaft gemäss Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier.

II. Der Kanton Zürich hält bei der Gesellschaftsgründung einen Aktienanteil von 50% zum Nennwert von Fr. 50 000, unter dem Vorbehalt, dass sich der Verein Trägerschaft ZAD als Vertreter der Leistungserbringerverbände ebenfalls hälftig am Aktienkapital beteiligt. Er kann seinen Aktienanteil auf eine Körperschaft übertragen, die den Beitritt und Austritt weiterer Kantone oder eventuell Gemeinden ermöglicht.

III. Der Gesundheitsdirektor Regierungsrat Thomas Heiniger wird ermächtigt, sich als erster Verwaltungsratspräsident wählen zu lassen.

IV. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, die notwendigen Vorkehren für die Beteiligung des Kantons an der Betriebsgesellschaft zu treffen, und ermächtigt, die notwendigen Dokumente zu unterzeichnen.

V. Mitteilung an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi