

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. April 2023

514. Revision des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier: Übergangsfinanzierung und Einwilligung (Vernehmlassung)

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat am 25. Januar 2023 die Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier: Übergangsfinanzierung und Einwilligung eröffnet. Der Bundesrat hat in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats 18.4328 Wehrli vom 11. August 2021 «Elektronisches Patientendossier. Was gibt es noch zu tun bis zu seiner flächendeckenden Verwendung?» festgehalten, dass die nachhaltige Finanzierung des elektronischen Patientendossiers (EPD) unzureichend sichergestellt ist. Er hat deshalb das EDI beauftragt, das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1) einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Überprüfung hat der Bundesrat das EDI am 27. April 2022 beauftragt, zwei Vernehmlassungsvorlagen auszuarbeiten: einerseits eine Vorlage für eine umfassende Revision des EPDG, die jedoch frühestens Ende 2027 greifen soll, und andererseits die vorliegend zu beurteilende Vorlage für eine erleichterte digitale Eröffnung und eine Übergangsfinanzierung bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision.

Die Vorlage bezweckt in finanzieller Sicht im Wesentlichen, zur Übergangsfinanzierung des EPD dem Bund die Möglichkeit zu geben, die EPD-Stammgemeinschaften mittels Finanzhilfen für den Betrieb und die Weiterentwicklung des EPD unterstützen zu können, bis die Finanzierungsfragen im Rahmen der umfassenden Revision des EPDG grundsätzlich geklärt sind und eine nachhaltige Betriebsfinanzierung des EPD gewährleistet werden kann (Art. 23a Abs. 1 E-EPDG). Die Finanzhilfen des Bundes sollen allerdings an eine Mitfinanzierung durch die Kantone in mindestens gleicher Höhe gebunden werden (Art. 23a Abs. 3 E-EPDG).

Die Höhe der Finanzhilfen bestimmt sich anhand der eröffneten EPD (Art. 23a Abs. 2 E-EPDG). Damit wird ein Anreiz gesetzt, um eine möglichst schnelle Verbreitung des EPD zu fördern. Die Höhe des pauschal festgelegten Betrags pro eröffnetes EPD soll sich an den Kosten eines effizient herausgegebenen Identifikationsmittels nach EPDG orientieren und beträgt gemäss derzeitigen Annahmen Fr. 30. Für die Finanzierung soll auf Stufe Bund ein befristeter (d. h. bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision) Zahlungsrahmen von 30 Mio. Franken vorgesehen werden (Fr. 15 pro eröffnetes EPD bei einer Annahme von höchstens 2 Mio. EPD

bis 2027). Die Finanzhilfen sollen ferner auch für alle seit Inbetriebnahme des EPD eröffneten Patientendossiers beantragt werden können (Art. 26a E-EPDG).

Sollte der Kanton Zürich im Durchschnitt der Verbreitungsverteilung liegen, ist gemäss schweizerischem Bevölkerungsanteil des Kantons Zürich (17,9%) von rund 358 000 eröffneten Patientendossiers bis 2027 auszugehen. Dies hätte einen Staatsbeitrag von höchstens 5,37 Mio. Franken zur Folge, der bis 2027 zur Förderung der Verbreitung des EPD zur Verfügung steht. Verbreitet sich das EPD hingegen nicht in der erwarteten Grössenordnung, verringert sich die Belastung des Kantons entsprechend. Die Förderung der Verbreitung des EPD im Kanton Zürich und deren Finanzierung wird mit separatem Beschluss festgelegt (vgl. RRB Nr. 515/2023).

Darüber hinaus schafft der Gesetzesentwurf neue Möglichkeiten für die digitale Einwilligung zur Eröffnung eines EPD. Um den Eröffnungsprozess zu vereinfachen und damit die Verbreitung des EPD zu fördern, sollen mit der Vorlage gleichzeitig die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, um weitere Formen der elektronischen Einwilligung zu ermöglichen. Neben den bisherigen Möglichkeiten der Einwilligung mittels eigenhändiger Unterschrift oder mittels qualifizierter elektronischer Signatur kann ein EPD neu auch mit einem von einem zertifizierten Herausgeber herausgegebenen Identifikationsmittel rechtsgültig eröffnet werden. Vorausgesetzt wird, dass es sich bei der Einwilligung um eine ausdrückliche Willenserklärung handelt und dass sie jederzeit nachgewiesen werden kann (Art. 3 Abs. 1 und 1^{bis} E-EPDG).

Die vorgeschlagene Möglichkeit eines vereinfachten Online-Eröffnungsprozesses wird die Verbreitung des EPD in der Bevölkerung fördern. Diese Öffnung steht auch im Einklang mit der laufenden digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version und unter Beilage des Antwortformulars an gever@bag.admin.ch und an ehealth@bag.admin.ch):

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie uns eingeladen, zur Revision des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier, Übergangsfinanzierung und Einwilligung, Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Revisionsbedarf

Die Verbreitung des elektronischen Patientendossiers (EPD) schreitet in der Schweiz, auch im Kanton Zürich, nicht ausreichend rasch voran. Darüber hinaus kämpfen die Stammgemeinschaften mit Finanzierungslücken. Der geringe Fortschritt und die Finanzierungslücken sind unter anderem auf Mängel im zugrunde liegenden Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1) zurückzuführen. Der Bund hat darin die Kompetenzen und Pflichten der Akteure unzureichend geregelt und ging von einer Vielzahl von Stammgemeinschaften aus, was organisatorisch und technisch nicht zu bewerkstelligen ist und zu Ineffizienzen und Verzögerungen führte. Ausserdem unterschätzten der Bund und die Stammgemeinschaften die Identifizierungs-, Zertifizierungs- und Weiterentwicklungskosten. Wir sind der Überzeugung, dass das EPDG deshalb rasch und umfassend revidiert und die Änderungen vor 2027 in Kraft gesetzt werden müssen. Die entsprechenden Arbeiten sind daher umgehend an die Hand zu nehmen und voranzutreiben.

Die wichtigsten Elemente der umfassenden Revision sind aus unserer Sicht:

- eine klare Regelung und Abgrenzung der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen sowie der Einbezug von Dritten wie den Krankenversicherern,
- die Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung,
- die Verpflichtung aller ambulanten Gesundheitsfachpersonen, ein EPD zu führen,
- die Einführung der Pflicht zur Eröffnung eines EPD durch die Bevölkerung mit einem Opting-out-Modell (anstelle der bisherigen Freiwilligkeit),
- die Nutzung der technischen Infrastruktur für Zusatzdienste, wie z. B. die Überweisung von Patientinnen und Patienten an andere Gesundheitsfachpersonen.

Auch die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) sieht im weitgehenden Fehlen von klar definierten Verantwortungen, Kompetenzen und Durchsetzungsinstrumenten in den gesetzlichen Grundlagen die Hauptursachen für die entstandenen Finanzierungslücken und den geringen Fortschritt in der Verbreitung des EPD. Dieser Feststellung können wir uns anschliessen.

Wir begrüssen zudem im Einklang mit der GDK das Bestreben, bereits in der vorliegenden Vorlage dem Bund mit dem Verankern des EPD «als Instrument des KVG» zusätzliche Kompetenzen einzuräumen, indem das EPDG neu auch auf Art. 117 Abs. 1 der Bundesverfassung

(SR 101) abgestützt werden soll. Ein möglichst breiter Einsatz des EPD wird die Qualität der Gesundheitsversorgung noch verbessern, längerfristig die Effizienz des Gesundheitssystems erhöhen und somit die Kostenentwicklung im Bereich der Krankenversicherung positiv beeinflussen.

Übergangsfinanzierung

Der Zeitraum bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision des EPDG stellt eine kritische Phase in der Einführung und Verbreitung des EPD dar. Wir begrüßen daher die Anstrengungen des Bundes, diese Periode mittels einer Übergangsfinanzierung der Stammgemeinschaften mit einem Bundesbeitrag von voraussichtlich gesamthaft 30 Mio. Franken zu überbrücken. Die leistungsorientierte Ausgestaltung von Finanzhilfen nach Anzahl eröffneter Patientendossiers seit Inbetriebnahme des EPD erscheint ebenfalls folgerichtig. Damit kann verhindert werden, dass die Stammgemeinschaften mit Investitionen in die Verbreitung des EPD bis zum Inkrafttreten der Vorlage zur Übergangsfinanzierung zuwarten.

Kritisch beurteilen wir jedoch, dass die Beteiligung der Kantone bei Einreichung der Gesuche bereits erfolgt sein muss (Fr. 15 des Bundes und Fr. 15 der Kantone pro Dossier). Diese Regelung zieht einen grossen Koordinationsbedarf bei der Durchsetzung nach sich und würde die Auszahlung von Finanzhilfen zeitlich verzögern. Soweit an einer Bindung der Finanzhilfen des Bundes an eine bereits ausbezahlte Mitfinanzierung der Kantone festgehalten wird, sollte zumindest auf die Regelung verzichtet werden, dass die kantonalen Beiträge vor den Bundesgeldern ausbezahlt sein müssen. Stattdessen soll die Auszahlung an die Stammgemeinschaften durch den Bund lediglich an einen Nachweis einer zugesicherten Beteiligung der Kantone geknüpft werden.

Verzicht auf schriftliche oder qualifizierte Einwilligung

Der Verzicht auf eine handschriftliche Einwilligung oder eine qualifizierte elektronische Unterschrift der Patientin oder des Patienten zur Eröffnung des EPD ist eine sinnvolle Erleichterung des Eröffnungsprozesses. Ein vollständig elektronischer Eröffnungsprozess ist eine Grundvoraussetzung, die erfüllt sein muss, damit sich das EPD verbreiten kann. Wir begrüßen die vorgeschlagenen Änderungen und regen an, weitere Erleichterungen in die Gesetzesrevision aufzunehmen. Insbesondere sollen die gesetzlichen Anforderungen an den Eröffnungsprozess, die E-ID und die Zertifizierung gesenkt werden. In diesen Bereichen bestehen

Optimierungspotenziale, die genutzt werden könnten, ohne dass wesentliche Abstriche bei der Sicherheit gemacht werden müssen. Das EPD soll durch die Gesetzesrevision für alle Beteiligten einfacher, zugänglicher und attraktiver werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli