

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. April 2023

515. Förderung der Verbreitung des elektronischen Patientendossiers im Kanton Zürich (zusätzliche gebundene Ausgabe, Staatsbeitrag, Ermächtigung zur Vernehmlassung)

A. Ausgangslage

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.

Eine umfassende Revision des EPDG soll mit einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen die Rahmenbedingungen für das EPD, die Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Finanzierung nachhaltig verbessern. Weil die umfassende Revision frühestens 2027 in Kraft tritt, ist eine erste Teilrevision des EPDG im Gang, die mit einer Übergangsförderung und mit Erleichterungen im EPD-Eröffnungsprozess die Stammgemeinschaften bei der Verbreitung des EPD in der kritischen Phase bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision des EPDG unterstützen soll.

Die in der ersten Teilrevision des EPDG vorgesehenen Finanzhilfen des Bundes (Fr. 15 pro eröffnetes EPD) sind an eine Mitfinanzierung in mindestens gleicher Höhe durch die Kantone gebunden. Die Vereinfachungen im Eröffnungsprozess umfassen den Verzicht auf eine handschriftliche Einwilligung oder eine qualifizierte elektronische Unterschrift der Patientin oder des Patienten, womit die Eröffnung eines EPD technisch niederschwelliger, insgesamt nutzerfreundlicher und somit attraktiver wird.

Der Regierungsrat unterstützt die Bemühungen des Bundes, das EPDG rasch umfassend zu revidieren, und begrüsst die laufende erste Teilrevision des EPDG zur Überbrückung der kritischen Phase bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision 2027 (vgl. RRB Nr. 514/2023).

Die Ausgangslage im Kanton Zürich in Bezug auf die digitale Transformation des Gesundheitswesens, in der das EPD ein Kernelement darstellt, soll im Zuge dieser ersten Teilrevision substantziell verbessert werden. In diesem Zusammenhang und im Bestreben, den Anschluss an die digitale Zukunft des Gesundheitswesens für die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich zu sichern, besteht in vier Bereichen Handlungsbedarf:

- Sicherstellung einer ergebnis- und effizienzorientierten finanziellen Förderung der Stammgemeinschaften,
- Überprüfung der Beteiligung an der Cantosana AG,
- Bekanntmachung des EPD und Befähigung besonderer Anspruchsgruppen,
- gesetzliche Verankerung der kantonalen Kompetenzen mit Blick auf die Verbreitung, die Weiterentwicklung und den Betrieb des EPD.

B. Handlungsbedarf und Massnahmen

1. Ergebnis- und effizienzorientierte Förderung von Stammgemeinschaften, Staatsbeitrag

Der geringe Fortschritt der Verbreitung des EPD und die bestehenden Finanzierungslücken bei den Stammgemeinschaften sind unter anderem eine Konsequenz der unterschätzten Komplexität des Vorhabens und des erforderlichen Zeit- sowie Finanzierungsbedarfs. Das geltende EPDG definiert zahlreiche, teilweise schwer erreichbare Anforderungen (z. B. E-ID, Zertifizierung), äussert sich aber nicht ausreichend zu Förderung, Umsetzung und Finanzierung des EPD. Der Bundesrat stellte in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats Wehrli (18.4328) am 11. August 2021 fest: «Die Finanzierung des Betriebs und der Weiterentwicklung des EPD ist nicht ausreichend sichergestellt, was das EPD als Ganzes gefährdet.» Innerhalb dieser schwierigen Rahmenbedingungen musste die Stammgemeinschaft XAD und deren Betriebsgesellschaft axsana AG (axsana) – wie andere Stammgemeinschaften auch – grosse Verzögerungen hinnehmen. Die axsana geriet insbesondere durch den Ausfall von Anschlussgebühren in eine ernsthafte Finanzkrise. Erst durch die Übernahme der Mehrheit an der axsana durch die Post CH Kommunikation AG im Oktober 2022, die damit verbundene technologische Konsolidierung zur grössten Plattformanbieterin der Schweiz und den Forderungsverzicht von Swisscom AG und Trägerkantonen konnte die Finanzlage der Stammgemeinschaft stabilisiert werden. Der Regierungsrat beschloss einen Forderungsverzicht im Umfang von Fr. 350 000 (RRB Nr. 1035/2022).

Der Inhalt der Gesetzesvorlage zur ersten Teilrevision des EPDG sieht vor, dass der Bund den Betrieb und die Weiterentwicklung des EPD durch die Stammgemeinschaften bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision des EPDG durch Finanzhilfen unterstützt (Art. 23a Abs. 1 E-EPDG). Die Finanzhilfen sollen an eine Mitfinanzierung in mindestens gleicher Höhe durch die Kantone gebunden werden (Art. 23a Abs. 3 E-EPDG). Die Höhe der Finanzhilfen bestimmt sich anhand der Anzahl eröffneter EPD (Art. 23a Abs. 2 E-EPDG). Auf diese Weise soll ein Anreiz gesetzt werden, um eine möglichst schnelle Verbreitung des EPD zu fördern. Damit die Akteure nicht bis zum Beschluss über die Finanzhilfen zuwarten, sollen die Finanzhilfen für alle seit Inbetriebnahme der Stammgemeinschaften eröffneten Patientendossiers beantragt werden können (Art. 26a E-EPDG). Für eine substanzielle Unterstützung der Stammgemeinschaft ist vorgesehen, dass der Bund pro EPD einen Beitrag von Fr. 15 zusprechen kann.

Einige Kantone (AG, GE, VD, JU, VS) haben seit Längerem Mittel zur Subventionierung der Kosten der Stammgemeinschaften bewilligt. Der Kanton Zürich war angesichts der bisherigen Unsicherheiten zurückhaltend mit weiteren Ausgaben für das EPD. Mit der voranschreitenden Konsolidierung der Systeme und der Anbieter, der bevorstehenden Teilrevision des EPDG und der absehbaren umfassenden Revision haben sich die Erfolgsaussichten hinsichtlich Verbreitung und Nutzung des EPD im Kanton Zürich signifikant verbessert. Die Förderung der Stammgemeinschaften im Kanton Zürich bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision des EPDG soll deshalb analog der geplanten Bundesfinanzhilfen ausgestaltet werden und diese ermöglichen.

Der Kanton unterstützt den Betrieb und die Weiterentwicklung des EPD durch die Stammgemeinschaften bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision des EPDG durch Staatsbeiträge. Die Höhe der Staatsbeiträge bestimmt sich anhand der Anzahl eröffneter EPD für Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich, für alle seit Inbetriebnahme der Stammgemeinschaften eröffneten EPD und beträgt Fr. 15 pro EPD.

Der beschriebene Fördermechanismus ist ergebnisorientiert, weil er auf das Resultat der Tätigkeiten der Stammgemeinschaft(en) abstellt und der Staatsbeitrag nur im Erfolgsfall gewährt wird (Fr. 15 pro eröffnetes EPD). Der beschriebene Fördermechanismus ist darüber hinaus effizienzorientiert, weil jede Stammgemeinschaft Anspruch auf einen Staatsbeitrag hat, sofern sie die Verbreitung des EPD für die Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Zürich vorantreibt, und weil der Fördermechanismus die Wahl der zielführenden Massnahmen, deren effektive und effiziente Ausgestaltung der Beurteilungs- und Entscheidungskompetenz der Stammgemeinschaften überlässt.

Der Bund geht davon aus, dass bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision des EPDG und damit bis 2027 schweizweit rund 2 Mio. EPD eröffnet sein dürften. Daraus ergibt sich bundesseitig ein Zahlungsrahmen von 30 Mio. Franken. 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 für die Jahre 2023 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.

Der Bund wird im Rahmen der laufenden ersten Teilrevision des EPDG voraussichtlich im gleichen Umfang und mit der gleichen Systematik ebenfalls Finanzhilfen an die Stammgemeinschaften ausrichten, soweit eine Mitfinanzierung der Kantone in mindestens gleicher Höhe erfolgt. Im Hinblick auf diese Änderung schafft der Kanton Zürich die entsprechenden Voraussetzungen. Mit der Aktivierung der Bundesfinanzhilfen wird die Wirkung der kantonalen Staatsbeiträge bundesseitig verstärkt. Die Stammgemeinschaften erhalten für alle bisher eröffneten und bereits durch den Kanton Zürich finanziell unterstützten EPD zusätzliche Bundesbeiträge.

2. Überprüfung der Beteiligung an der Cantosana AG

Das EPDG in Verbindung mit Art. 39 Abs. 1 Bst. f des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) verpflichtet die Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime, sich einer zertifizierten EPD-Gemeinschaft oder -Stammgemeinschaft anzuschliessen. Diese Leistungserbringer sind demgemäss nur zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zugelassen, wenn sie einer zertifizierten EPD-Gemeinschaft- oder -Stammgemeinschaft angeschlossen sind. Der Kanton Zürich hat sich am 25. Mai 2016 entschieden, den Aufbau einer EPD-Stammgemeinschaft zu unterstützen, und hat dazu gemeinsam mit dem Kanton Bern die XAD-Stammgemeinschaft und deren Betriebsgesellschaft axsana gegründet (vgl. RRB Nr. 504/2016). Nachdem sich zahlreiche weitere Kantone der XAD-Stammgemeinschaft angeschlossen hatten, wurde zur Bündelung der Trägerschaft der öffentlichen Hand die Cantosana AG (Cantosana) gegründet, die Aktionärin der axsana mit einer Aktienbeteiligung von 50% war (vgl. RRB Nr. 487/2021). Dieser Anteil ist nach der Aktienkapitalerhöhung und Übernahme der Aktienmehrheit durch die Post CH Kommunikation AG im Oktober 2022 auf 12,5% gesunken (vgl. RRB Nr. 1035/2022).

Die Beteiligung des Kantons Zürich an der Betriebsgesellschaft ax-sana über die Beteiligung an der Cantosana geschah in der Absicht, eine effiziente, bereichs- und kantonsübergreifende Stammgemeinschaft zu schaffen, die den Gesundheitseinrichtungen und -fachpersonen einen Anschluss an das EPD zu guten Bedingungen ermöglicht. Das Ziel war, eine möglichst breite, rasche und nachhaltige Einführung des EPD. Es sollte sichergestellt werden, dass die mit RRB Nr. 503/2016 geleistete Anschubfinanzierung von 3,75 Mio. Franken durch die Gesellschaft sachgerecht und zielführend verwendet wird und die kantonalen Interessen bei den konzeptionellen und operativen Umsetzungsarbeiten berücksichtigt werden. Hingegen sah die damalige eHealth-Strategie des Kantons nicht vor, dass der Kanton eHealth-Anwendungen wie das EPD selber bereitstellt, im Sinne eines Service public betreibt oder dauerhaft subventioniert (vgl. RRB Nr. 504/2016).

Im Verlauf der Zeit hat sich gezeigt, dass mit den damals geschaffenen, zweistufigen Strukturen (Cantosana AG, ax-sana AG) nicht sichergestellt werden konnte, dass die gegebenen Ziele effizient erreicht werden. Der Kanton hatte – trotz grossem Aufwand – wenig in der Hand, um die Stammgemeinschaft zu steuern, deren Governance-Strukturen zu verbessern oder die Aufsicht auszuüben. So konnte der Kanton auch nicht die notwendigen Massnahmen einleiten, als die Stammgemeinschaft XAD und die ax-sana die meisten Zielvorgaben nicht oder stark verzögert erreichten.

Mit dem Abschluss der Aufbauarbeiten der ax-sana, der Übernahme der Aktienmehrheit von 75% durch die Post CH Kommunikation AG im Oktober 2022 und der damit verbundenen technologischen Konsolidierung zur grössten Plattformanbieterin der Schweiz ist eine funktionsfähige technische Infrastruktur und Betriebsorganisation sichergestellt. Mit der Anwendung des neuen, leistungs- und erfolgsorientierten Ansatzes ist eine Einflussnahme über eine Beteiligung des Kantons an einer bestimmten Stammgemeinschaft nicht mehr notwendig: Die beschriebene Förderung der Verbreitung des EPD überlässt die effektive und effiziente Organisation der Geschäftstätigkeit den Stammgemeinschaften und unterstützt im Ergebnis nur diejenigen, die ihre Technologie und ihre Mittel sachgerecht und zielführend zur Verbreitung des EPD einsetzen. Die Beteiligung des Kantons an der Cantosana und damit die indirekte Beteiligung an der ax-sana ist deshalb zu überprüfen und gegebenenfalls aufzugeben. Eine konkrete Einflussnahme kann, wo erforderlich, über spezifische Leistungsvereinbarungen mit der ax-sana gesteuert werden.

3. Bekanntmachung des EPD und Befähigung besonderer Anspruchsgruppen

Das EPD und seine Vorzüge sind der Bevölkerung noch wenig bekannt. Deshalb wurden die bisher vorhandenen, physischen Eröffnungsstellen auch noch nicht stark in Anspruch genommen. Das EPDG hält fest, dass es die Aufgabe der Kantone ist, das notwendige Wissen über die regionalen Eröffnungsmöglichkeiten sicherzustellen. Die vom Bund für das erste Halbjahr 2024 geplante EPD-Sensibilisierungskampagne wird dazu beitragen, die Bekanntheit des EPD zu verbessern. Um von einem Mitnahmeeffekt zu profitieren, sollen die Kommunikationsmassnahmen des Kantons Zürich als verstärkende, regionale Kampagne koordiniert, konzipiert, mit der Verfügbarkeit der EPD-Online-Eröffnungsmöglichkeiten der Stammgemeinschaften abgestimmt und im zweiten Halbjahr 2024 durchgeführt werden. Dazu soll die Gesundheitsdirektion Aufträge an geeignete Kommunikationsagenturen vergeben.

Für IT-ferne Anspruchsgruppen – insbesondere ältere Menschen und Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf – soll ein Teil der vorgesehenen Mittel für Hilfsorganisationen für das Alter (z. B. Pro Senectute) und Patientenorganisationen (z. B. Stiftung SPO, Patientenstelle Zürich) bereitgestellt werden. Diese spezialisierten Einrichtungen verfügen über das notwendige Know-how, um die genannten Personengruppen gezielt unterstützen zu können. Dazu soll die Gesundheitsdirektion Aufträge an geeignete Einrichtungen und Organisationen vergeben.

4. Anpassungsbedarf des Gesundheitsgesetzes

Mit dem EPD sollen die Qualität der medizinischen Behandlung gestärkt, die Behandlungsprozesse verbessert, die Patientensicherheit erhöht und die Effizienz des Gesundheitssystems gesteigert sowie die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten gefördert werden. Bisher sind Massnahmen im Zusammenhang mit dem EPD gestützt auf § 46 des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1) erfolgt. Angesichts der Wichtigkeit der gegenwärtig stattfindenden, digitalen Transformation des Gesundheitswesens, in der das EPD ein Kernelement darstellt, ist es angezeigt, eine spezifischere Bestimmung für das EPD durch folgende Ergänzung im GesG zu schaffen:

§ 13 a. Elektronisches Patientendossier

¹Der Regierungsrat trifft die geeigneten Massnahmen für die Einführung des elektronischen Patientendossiers zur Steuerung, Koordination und Förderung der Zusammenarbeit im Gesundheitswesen.

²Der Kanton kann Beiträge für die Einführung des elektronischen Patientendossiers gewähren.

Diese Bestimmung definiert das EPD, das mittelfristig eine bessere und effizientere Gesundheitsversorgung ermöglicht, als Instrument der Gesundheitsförderung und Prävention. Zudem gewährleistet die Gesetzesrevision den Einbezug der Legislative in die Umsetzung und die Finanzierung des EPD und die Klärung der diesbezüglichen Kompetenzen. Da diese Gesetzesanpassung einige Zeit in Anspruch nehmen wird und in der gegenwärtigen, kritischen Übergangsphase nicht weiter zugewartet werden soll, stützen sich die in das Budget 2024 aufzunehmenden und den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 einzustellenden notwendigen Mittel wie bisher als gebundene Ausgabe auf § 46 Abs. 2 GesG.

C. Finanzielle Auswirkungen

Für die Förderung des EPD sind bis 2027 die folgenden Mittel vorgesehen:

	Betrag in Franken
Staatsbeitrag Stammgemeinschaften für eröffnete EPD	5 370 000
Bekanntmachung EPD und Befähigung	500 000
Total	5 870 000

Der Regierungsrat bewilligte mit den Beschlüssen Nrn. 503/2016, 487/2021 und 1035/2022 insgesamt 4,45 Mio. Franken im Zusammenhang mit dem EPD. Unter Berücksichtigung der vertragsgemässen Rückzahlung der Hälfte der Anschubfinanzierung durch die axsana im Oktober 2019 an den Kanton sind von den Ausgabenbewilligungen noch Fr. 1 875 000 verfügbar.

	Bewilligte Ausgabe	Getätigte Ausgabe	Verfügbar
<i>Investitionsrechnung</i>			
RRB Nr. 487/2021, Darlehen	350 000	350 000	
<i>Erfolgsrechnung</i>			
RRB Nr. 503/2016, Anschubfinanzierung	3 750 000	1 875 000	1 875 000
RRB Nr. 1035/2022, Forderungsverzicht	350 000	350 000	
Total	4 450 000	2 575 000	1 875 000

Für die vorliegende Förderung des EPD ist deshalb eine zusätzliche Ausgabe von Fr. 3 995 000 (Fr. 5 870 000 abzüglich Fr. 1 875 000) zulasten der Erfolgsrechnung zu bewilligen. Es handelt sich um eine gebundene Ausgabe gestützt auf § 46 Abs. 2 GesG in Verbindung mit § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2). Die bisher bewilligte Ausgabe ging zu 85% zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, und zu 15% zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung. Neu gehen die bewilligten Mittel zulasten der Leistungsgruppe Nr. 6000, Generalsekretariat. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme erhöht sich auf Fr. 8 445 000.

Die Mittel von insgesamt 5,87 Mio. Franken sind weder im Budget 2023 noch im KEF 2023–2026 eingestellt. Die Beträge für 2023 können innerhalb der Leistungsgruppe kompensiert werden. Die notwendigen Mittel ab 2024 sind im KEF 2024–2027 einzustellen.

Leistungsgruppe	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Nr. 6000	298 500	2 199 500	1 492 500	1 074 000	805 500	5 870 000

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Förderung der Verbreitung des elektronischen Patientendossiers im Kanton Zürich im Sinne des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier wird zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nrn. 503/2016, 487/2021 und 1035/2022 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 3 995 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6000, Generalsekretariat, bewilligt. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 8 445 000.

II. Den Stammgemeinschaften wird rückwirkend und bis 2027 pro eröffnetes elektronisches Patientendossier einer Einwohnerin oder eines Einwohners des Kantons Zürich ein Beitrag von Fr. 15 zugesichert.

III. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, die Beteiligung des Kantons an der Cantosana AG sowie der axsana AG zu überprüfen, und ermächtigt, gegebenenfalls die notwendigen Handlungen zur Aufgabe der Beteiligung vorzunehmen.

IV. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, zum Entwurf der Änderung des Gesundheitsgesetzes eine Vernehmlassung durchzuführen.

V. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli