

Bericht des Regierungsrats zur Vernehmlassung über die neue Verordnung zum elektronischen Patientendossier (EPD)

Zusammenfassung

Das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) ist 2017 in Kraft getreten. Seither hat sich das elektronische Patientendossier (EPD) in der ganzen Schweiz noch nicht durchgesetzt. Gründe dafür sind unter anderem die unzureichende Aufgaben- und Kompetenzregelung im Bundesgesetz und die mangelnde Finanzierung der Stammgemeinschaften, die das EPD zur Verfügung stellen. Im April 2022 hat der Bundesrat entschieden, das EPD in zwei Schritten weiterzuentwickeln und seine Verbreitung voranzutreiben: Einerseits durch eine umfassende Revision des EPDG, andererseits durch eine vorgezogene Teilrevision, welche die Übergangsfinanzierung bis zum Inkrafttreten der geplanten umfassenden Revision regelt. Die umfassende Revision wird frühestens 2027 abgeschlossen sein, die Teilrevision soll Ende 2024 in Kraft treten.

Im Rahmen der Teilrevision «Übergangsfinanzierung» gewährt der Bund pro eröffnetes EPD Finanzhilfen. Damit wird ein Anreiz gesetzt, eine möglichst schnelle Verbreitung des EPD zu fördern. Die Höhe dieser Finanzhilfen wird der Bund im Ausführungsrecht regeln; angedacht ist ein Betrag bis 30 Franken pro eröffnetes Dossier, sofern die Kantone sich in mindestens demselben Umfang beteiligen.

Die Umsetzung der Teilrevision «Übergangsfinanzierung» erfordert eine neue kantonale Rechtsgrundlage, damit der Kanton Finanzhilfen leisten und die Verbreitung des EPD fördern kann. Die finanziellen und personellen Auswirkungen der Weiterentwicklung des EPDG auf den Kanton können nur für die Übergangsphase bis zum Inkrafttreten der Totalrevision abgeschätzt werden.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
1 Ausgangslage	3
1.1 Das elektronische Patientendossier (EPD).....	3
1.2 Neuerungen im Bundesrecht.....	4
2 Umsetzung im Kanton Uri.....	4
2.1 Verordnung zum elektronischen Patientendossier – Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	5
2.2 Grundzüge des Reglements zum elektronischen Patientendossier	6
3 Auswirkungen der Vorlage.....	6
4 Ausblick: Umfassende Revision des EPDG	7

1 Ausgangslage

Das eidgenössische Parlament hat am 19. Juni 2015 das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG; SR 816.1) verabschiedet. Dessen Inkraftsetzung durch den Bundesrat erfolgte im April 2017. Seither schreitet die Verbreitung des EPD in der Schweiz nur sehr langsam voran. Darüber hinaus kämpfen die Stammgemeinschaften mit Finanzierungslücken. Diese Kombination ist auf Mängel im zugrunde liegenden EPDG zurückzuführen. Der Bund hat darin die Kompetenzen und Pflichten der Akteure unzureichend geregelt. Er ging zudem 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.

Auch wenn aus dem EPDG und dem Ausführungsrecht bisher keine verpflichtenden Aufgaben für die Kantone (insbesondere zur Mitfinanzierung) resultieren, sind diese trotzdem für die Organisation der Gesundheitsversorgung und damit auch für den Zugang ihrer Bevölkerung zum EPD zuständig. Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) hat 2015 empfohlen, dass die Kantone die Einführung des EPD insbesondere dadurch fördern, dass sie den Aufbau und gegebenenfalls auch den Betrieb der (Stamm-) Gemeinschaften in ihren Versorgungsregionen unterstützen. In der von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeiteten «Strategie eHealth Schweiz 2.0» wurde zudem festgelegt, dass Bund und Kantone die Einführung, Verbreitung und Weiterentwicklung des EPD aktiv begleiten.

Um die Einführung des EPD im Kanton Uri zu fördern und den durch die Revision zu erwartenden neuen Aufgaben nachkommen zu können, muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Dieser Bericht zeigt auf, was in der kantonalen gesetzlichen Grundlage definiert werden muss, und wie die Einführung des EPD im Kanton Uri organisatorisch und finanziell gefördert werden soll.

1.1 Das elektronische Patientendossier (EPD)

Das EPD ist eine Sammlung persönlicher Dokumente mit Informationen rund um die Gesundheit der Patientinnen und Patienten. Letztere bestimmen, wer welche Dokumente wann einsehen darf. Über eine sichere Internetverbindung sind die im EPD hinterlegten Informationen für die Patientinnen und Patienten und – sofern freigegeben – auch für die Gesundheitsfachperson jederzeit abrufbar. Die neue Möglichkeit für den Informationsaustausch zwischen Patientinnen und Patienten und den behandelnden Gesundheitsfachpersonen ist die Basis für die Zukunft eines sicheren, qualitativ hochstehenden und effizienten Schweizer Gesundheitssystems.

Der Regierungsrat stellt fest, dass die Verbreitung des EPD in der Bevölkerung und die Akzeptanz unter den Leistungserbringern des Kantons noch nicht ausreichen, um das Potenzial zur Effizienzsteigerung und Qualitätsverbesserung mittels Digitalisierung im Gesundheitswesen auszuschöpfen. Der Regierungsrat teilt die Einschätzung des Bundesrats, dass das EPD-System in seiner aktuellen Ausgestaltung nicht in der Lage ist, genügend Eigenmittel für eine rasche und erfolgreiche Verbreitung des EPD zu generieren.

1.2 Neuerungen im Bundesrecht

Gestützt auf die EPDG-Teilrevision zur «Übergangsfinanzierung» soll die Ausbreitung des EPD vom Bund mit einer Pauschale pro eröffnetes EPD finanziert und gefördert werden. Diese Finanzhilfen sind an eine Beteiligung der Kantone in mindestens gleichem Umfang gebunden, welche somit bereits vor Inkrafttreten der umfassenden Gesetzesrevision zu einer nachhaltigen Finanzierung des EPD angehalten werden. Der Bund hält in seiner Botschaft fest, dass nach geltender Kompetenz- und Aufgabenverteilung die Kantone für die Sicherstellung und damit die Organisation der Gesundheitsversorgung zuständig sind und sich daraus die Verpflichtung zur Mitfinanzierung ergibt.

Die Höhe der Finanzhilfen bestimmt sich anhand der Anzahl eröffneter EPD's und ist somit leistungsbezogen. Damit wird ein Anreiz für eine möglichst schnelle Verbreitung des EPD gesetzt. Die Finanzhilfen müssen auch für alle seit Inbetriebnahme des EPD eröffneten Patientendossiers beantragt werden können. Die Höhe der Finanzhilfen wird der Bundesrat im Ausführungsrecht regeln. In der Vernehmlassungsvorlage wurden 15 Franken pro eröffnetes EPD vorgeschlagen. Gemäss Vorlage, welche der Bundesrat nach seiner Sitzung vom 6. September 2023 an das Parlament überwiesen hat, soll der Bund pro eröffnetes EPD einen Betrag von maximal 30 Franken sprechen können, sofern die Kantone sich im gleichen Umfang beteiligen. Die Finanzhilfen sollen aber nur gewährt werden, bis eine nachhaltige Finanzierung des Betriebs des EPD gewährleistet werden kann. Daher sollen die Bestimmungen zur Übergangsfinanzierung mit Inkraftsetzung der umfassenden Revision des EPDG und des entsprechenden Ausführungsrechts aufgehoben werden.

Ferner sollen mit der Teilrevision auch andere Formen der Einwilligung als die handschriftliche oder die qualifizierte elektronische Signatur für zulässig erklärt werden können, sofern die eröffnende Person die Einwilligung ausdrücklich erteilt und die Stammgemeinschaft die erfolgte Einwilligung jederzeit nachweisen kann.

Schliesslich soll den Kantonen Zugriff auf den Dienst zur Abfrage der Gesundheitseinrichtungen und Gesundheitsfachpersonen gewährt werden, damit diese die Einhaltung der Pflicht der stationären Leistungserbringer und ab dem 1. Januar 2022 neu zugelassenen ambulanten Leistungserbringer zum Anschluss an eine zertifizierte Gemeinschaft oder Stammgemeinschaft einfacher überprüfen können.

Die Teilrevision zur Übergangsfinanzierung wird voraussichtlich Ende 2024 in Kraft treten.

2 Umsetzung im Kanton Uri

Das EPD kann in der ganzen Schweiz komplett digital eröffnet werden, die Eröffnung ist allerdings noch nicht in allen Kantonen kostenlos. Im Kanton Uri ist die Eröffnung zum Selbstzahlerpreis von 15 Franken möglich. Die neue gesetzliche Grundlage ist notwendig, um die Verbreitung des EPD durch finanzielle Beiträge zu fördern. Bei Inkrafttreten der Teilrevision «Übergangsfinanzierung» sollen die von den Kantonen geforderten Beiträge geleistet werden können, so dass ab 2025 die Eröffnung des EPD für Personen mit Wohnsitz im Kanton Uri kostenlos ist.

Gleichzeitig soll eine gewisse kantonale Finanzierungs- und Gestaltungsautonomie gewährleistet bleiben, welche weitergehende Massnahmen zur Förderung des EPD ermöglicht.

Die vorliegende Verordnung zum elektronischen Patientendossier ist somit keine reine Vorwegnahme von gesetzlichen Änderungen auf Bundesebene. Die Entwicklung des EPD ist Teil der Digitalisierung

des kantonalen Gesundheitswesens. Dessen Förderung bedient damit auch den verfassungsmässigen Auftrag der Kantone, für ein bedarfsgerechtes, qualitativ hochstehendes und wirtschaftliches Behandlungsangebot für die eigene Bevölkerung zu sorgen.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat folglich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche es dem Kanton erlaubt, sowohl eigenständig als auch im Vollzug des Bundesrechts Massnahmen zu treffen, welche die Ausbreitung des EPD fördern und unterstützen. Damit ist der Kanton Uri bereit, die Teilrevision «Übergangsfinanzierung» umzusetzen. Im Hinblick auf die umfassende Revision des EPDG, deren Zeitpunkt und präziser Inhalt noch unklar sind, wird eine Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen notwendig sein.

2.1 Verordnung zum elektronischen Patientendossier – Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die neue Verordnung stützt sich auf Artikel 18b Absatz 1 des Gesundheitsgesetzes (RB 30.2111), laut welchem der Kanton die Entwicklung und Verbreitung von neuen und innovativen Versorgungs-, Organisations-, Arbeits- und Betriebsmodellen fördert, die zur Verbesserung der medizinischen Grundversorgung beitragen. Sie gewährleistet den Einbezug der Legislative in die Umsetzung sowie die Finanzierung des EPD und die Klärung der Kompetenzen.

Artikel 1 Grundsatz

Mit Absatz 1 dieser Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage für eine Mitfinanzierung des EPD geschaffen. Der Kanton wird dadurch verpflichtet, Beiträge an die Eröffnung und den Betrieb zu leisten. Betreffend die Höhe der Beiträge wird auf das Bundesrecht verwiesen. Der Inhalt des Ausführungsrechts ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht bekannt. Während der Bund in der Vernehmlassungsvorlage noch einen Betrag von 15 Franken pro eröffnetes Dossier vorgesehen hat, ist inzwischen ein Maximalbetrag von 30 Franken pro eröffnetes Dossier angedacht, sofern der Kanton sich in demselben Umfang beteiligt. Da das Gesundheitswesen in der Kompetenz der Kantone liegt, ist die paritätische Mitfinanzierung gerechtfertigt.

Absatz 2 geht über die blosser Umsetzung des Bundesrechts hinaus. Dem Kanton soll die Kompetenz erteilt werden, die Einführung und Ausbreitung des EPD über ein gesetzliches Minimum hinaus durch finanzielle Beiträge an weitere Massnahmen zu fördern. Denkbar sind assistierte Eröffnungsmöglichkeiten für bestimmte Bevölkerungsgruppen sowie Kommunikationsmassnahmen. Die bereits heute vorhandenen Eröffnungsmöglichkeiten werden wenig genutzt. Das EPDG hält fest, dass es Aufgabe der Kantone ist, das notwendige Wissen über die regionalen Eröffnungsmöglichkeiten sicherzustellen. Die vom Bund geplante EPD-Sensibilisierungskampagne wird dazu beitragen, die Bekanntheit des EPD zu verbessern. Der Bund hat die Kantone um Unterstützung und Mitwirkung gebeten. Um von einem Mitnahmeeffekt zu profitieren, sollen die Kommunikationsmassnahmen des Kantons Uri als verstärkende, regionale Kampagne koordiniert, konzipiert und mit der Verfügbarkeit der EPD-Online-Eröffnungsmöglichkeiten der Stammgemeinschaften abgestimmt werden.

Gemäss Absatz 3 beschliesst der Landrat über die Beiträge im Rahmen des Budgetprozesses, sofern sie im Bundesrecht nicht abschliessend festgelegt sind. Die Formulierung ist dem Umstand geschuldet, dass der Inhalt des Ausführungsrecht noch nicht feststeht.

Artikel 2 *Regierungsrat*

Um eine flexible Ausgestaltung und spätere Anpassung bestimmter Detailfragen im Zusammenhang mit dem EPD zu ermöglichen, sollen die Einzelheiten vom Regierungsrat in einem separaten Reglement ausgestaltet werden. Die Grundzüge des Reglements sind unter Ziffer 2.2 dargestellt.

Artikel 3 *Vollzug*

Die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion wird mit dem Vollzug beauftragt.

Artikel 4 *Inkrafttreten*

Die neue Verordnung untersteht dem fakultativen Referendum. Sie soll am 1. Januar 2025 in Kraft treten. Das Inkrafttreten der Teilrevision des EPDG wird auf Ende 2024 erwartet.

2.2 Grundzüge des Reglements zum elektronischen Patientendossier

Im noch zu erarbeitenden Reglement zum elektronischen Patientendossier soll in erster Linie die Höhe des finanziellen Beitrags des Kantons Uri pro eröffnetes EPD festgesetzt werden. Weiter werden allfällige weitere Massnahmen nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (wie assistierte Eröffnungsmöglichkeiten oder Kommunikationsmassnahmen) definiert und geregelt.

Das Reglement soll zeitlich zusammen mit der vorliegenden Verordnung am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

3 Auswirkungen der Vorlage

Für eine annähernde Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesrevision geht der Regierungsrat für die voraussichtlich dreijährige Übergangsfinanzierung ab 2025 bis Ende 2027 von jährlich 600 digitalen und 150 assistierten resp. digital begleiteten Eröffnungen aus. Somit würden bis Ende 2027 rund 6% der Urner Bevölkerung über ein EPD verfügen.

Diese Annahme geht davon aus, dass nach einer ersten, rein digitalen Phase die Möglichkeit von assistierten Eröffnungen eingeführt wird. Mit diesem Angebot sollen insbesondere Bevölkerungsgruppen angesprochen werden, für welche die elektronische Selbsteröffnung eine zusätzliche Hürde darstellt, wie z.B. Betagte, Personen mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Haushalten. Entsprechend könnte der Kanton versuchen, mit Leistungserbringern, Verbänden oder Patientenorganisationen gezielte Leistungsvereinbarungen für assistierte EPD-Eröffnungsstellen zugunsten solcher Personengruppen zu schaffen.

Die Kosten pro Dossier werden sich voraussichtlich zwischen 15 und 30 Franken bewegen. Für physische oder begleitete digitale Eröffnungen geht der Kanton aufgrund des zusätzlichen Personal- und

Sachaufwands von Zusatzkosten von durchschnittlich 25 Franken pro eröffnetem EPD aus. Die assistierte Eröffnung käme somit auf Kosten zwischen 40 und 55 Franken.

Der Bund plant eine breitangelegte Kommunikationskampagne zum EPD durchzuführen, um das Interesse zu erhöhen. Als Unterstützung für nationale Kommunikationsmassnahmen durch den Bund und ergänzende regionale bzw. kantonale Kampagnen werden 25'000 Franken pro Jahr veranschlagt.

Unter den obigen Annahmen wird in der Übergangsphase mit Kosten von mindestens 40'000 Franken pro Jahr bzw. mit 120'000 Franken für drei Jahre zulasten des Kantons gerechnet. Ausgehend vom Maximalbetrag von 30 Franken pro eröffnetes EPD würden die Kosten 51'250 Franken pro Jahr bzw. 153'750 Franken für die Jahre 2025 bis 2027 betragen.

Die entsprechende Kostenkalkulation ist in der untenstehenden Tabelle «Übergangsfinanzierung» für die Jahre 2025 bis 2027 dargestellt.

	Anzahl EPD	Kosten pro EPD	Kosten total
Finanzielle Förderung der Stammgemeinschaften: Finanzhilfen pro EPD, inkl. eID	600	15 Fr. (30 Fr.)	9'000 Fr. (18'000 Fr.)
Befähigung: assistierte EPD-Eröffnung	150	40 Fr. (55 Fr.)	6'000 Fr. (8'250 Fr.)
Bekanntmachung: Kommunikationsmassnahmen			25'000 Fr.
Total pro Jahr	750		40'000 Fr. (51'250 Fr.)
Total 2025 bis 2027	2'250		120'000 Fr. (153'750 Fr.)

Tabelle: Übergangsfinanzierung 2025 bis 2027

4 Ausblick: Umfassende Revision des EPDG

Mit der umfassenden EPDG-Revision strebt der Bund u.a. an, die Kantone mittels Abstützung des EPDG auf Artikel 117 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) dauerhaft zur Mitfinanzierung zu verpflichten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass zusätzliche Kosten auf die Kantone zukommen werden. Der Bund beabsichtigt zudem, den Kantonen mit der umfassenden EPDG-Revision mehrere, teils aufwändige Zusatzaufgaben zu übertragen. Besonders hervorzuheben sind die automatische Eröffnung eines EPD für alle Personen mit Wohnsitz im Kanton, das Führen eines Widerspruchsregisters im Rahmen der automatischen Eröffnung oder der Auflösung eines EPD und die

Kontrolle des EPD-Anschlusses aller Institutionen und Gesundheitsfachpersonen an eine (Stamm-)Gemeinschaft. Das Vernehmlassungsverfahren über die Totalrevision wurde im Oktober 2023 abgeschlossen. Die Vernehmlassungsteilnehmer, unter anderem die Kantone, haben an einzelnen Punkten erhebliche Kritik geäussert. Entsprechend steht der Inhalt der Totalrevision des EPDG zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend fest.

Das Inkrafttreten der Totalrevision ist frühestens auf 2027 geplant und wird eine Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen erfordern. Die finanziellen und personellen Auswirkungen der umfassenden Revision des EPDG können zum heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden.

Beilage

- Verordnung zum elektronischen Patientendossier (EPDV)