

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Gesundheit
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern

26. April 2023

Revision des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier: Übergangsfinanzierung und Einwilligung (inkl. Ausführungsrecht); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Gelegenheit, zum Vorentwurf der Änderungen im Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) sowie zum Vorentwurf der Änderungen in der Verordnung über die Finanzhilfen für das elektronische Patientendossier (VE-EPDFV) betreffend Übergangsfinanzierung und Einwilligung Stellung nehmen zu können. Er äussert sich wie folgt:

1. Ausgangslage

Aus Sicht des Regierungsrats kommt die Verbreitung des elektronischen Patientendossiers (EPD) nur schleppend voran. Die Gründe dafür sind vielfältig. Noch sind die Prozesse zur Beantragung einer digitalen/elektronischen Identität (eID) zu wenig benutzerfreundlich und kompliziert. Dem Regierungsrat ist es deshalb ein Anliegen, dass die Botschaft zum Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz, BGEID) rasch dem Parlament übermittelt und der Bund die Vorarbeiten zur Umsetzung startet. Weiter leidet die Verbreitung des EPD darunter, dass das EPDG keine klaren Verantwortungen, Kompetenzen und Durchsetzungsinstrumente definiert. Durch den Schritt, das EPD als Instrument der Krankenversicherung zu betrachten und somit das EPDG neu auch auf Art. 117 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft abzustützen, eröffnen sich dem Bund neue Handlungsspielräume. Diese erlauben es, Kompetenzen und Aufgaben von Bund und Kantonen im Zusammenhang mit dem Betrieb des EPD umfassend zu regeln. Der Regierungsrat begrüsst dieses Vorgehen. Er teilt die Einschätzung des Bundesrats, dass ein breiter Einsatz des EPD die Qualität der Gesundheitsversorgung noch verbessern und längerfristig die Effizienz des Gesundheitssystems erhöhen und somit die Kostenentwicklung im Bereich der Krankenversicherung positiv beeinflussen kann. Der Regierungsrat stellt jedoch fest, dass selbst diese erste Teilrevision frühestens Mitte 2024 ihre Wirkung entfalten kann. Eine umfassende Revision wird daher nicht vor 2027 greifen. Bis dahin werden sich alle Akteure bemühen müssen, die Verbreitung des EPD in der Bevölkerung, bei den Gesundheitsfachpersonen und den Institutionen mit den vorhandenen rechtlichen und finanziellen Mitteln zu unterstützen. Das wird nach wie vor keine leichte Aufgabe sein. Es besteht insbesondere das Risiko, dass das EPD diese Periode nicht unbeschadet übersteht. Der Bundesrat oder das Bundesamt für Gesundheit sollten Nationalrat und Ständerat explizit auf diesen Umstand hingewiesen. Gleichzeitig sollten die Verantwortlichen den Gesetzgebungsprozess entsprechend beschleunigen.

2. Übergangsfinanzierung

Die Finanzierung der Stammgemeinschaften und Gemeinschaften ist vielerorts unsicher. Dies ist mitunter auch ein Grund dafür, dass diese Anbieter bis heute nur beschränkt für ihr EPD werben, weil zusätzliche Dossiers immer auch mit zusätzlichen Kosten verbunden sind. Der Regierungsrat begrüsst es, dass nun im EPDG eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, die es dem Bund erlaubt, den Stammgemeinschaften für den Betrieb und die Weiterentwicklung Finanzhilfen zu gewähren. Weiter erachtet es der Regierungsrat als richtig, dass der Bund die Finanzhilfen für alle seit der Zertifizierung eröffneten EPD gewähren möchte. Diese Vorgehensweise trägt der Tatsache Rechnung, dass gewisse Stammgemeinschaften mit Unterstützung der Kantone (namentlich im Kanton Aargau) bereits grosse Anstrengungen für die Verbreitung des EPD unternommen haben. Anzumerken ist, dass der vorgesehene Betrag pro eröffnetes Dossier von Fr. 30.– (Fr. 15.– durch die Kantone und Fr. 15.– durch den Bund finanziert) deutlich zu tief bemessen ist, um den Betrieb und die Weiterentwicklung des EPD zu sichern. Die Stammgemeinschaften werden somit auch in Zukunft auf weitere Finanzierungsquellen angewiesen sein. Des Weiteren gilt es zu bemerken, dass der Bund die Finanzhilfen nur gewährt, wenn die Kantone sich mindestens in gleicher Höhe an den Kosten der Stammgemeinschaften für den Betrieb und die Weiterentwicklung beteiligen. Diese Bedingung verkompliziert die Sache, insbesondere da mehrere Stammgemeinschaften ein Kantonsgebiet oder umgekehrt eine Stammgemeinschaft mehrere Kantone abdecken kann. Es braucht somit wohl nicht nur eine Koordination in der Gewährung von Finanzhilfen zwischen Bund und Kantonen, sondern auch zwischen den Kantonen. Vieles spricht dafür, dass der Bund alleine bereits in der Zwischenphase die Finanzierung nach den von ihm ja vorgegebenen Regeln sicherstellt, weil er auch die Rahmenbedingungen und Regeln für den Betrieb definiert. Gleichwohl scheint diese duale Finanzierung die einzige Möglichkeit zu sein, dass der Bund Finanzhilfen sprechen dürfte. Sollte sich die duale Übergangsfinanzierung durchsetzen, gilt es zu beachten, dass nicht alle Kantone bei Inkrafttreten des geänderten EPDG über eine kantonale gesetzliche Grundlage für kantonale Finanzhilfen verfügen werden. Es ist deshalb zu prüfen, inwiefern eine bundesrechtliche Regelung eine klarere Basis für allenfalls notwendige kantonale Gesetzesgrundlagen bilden kann. Generell darf der Bund eine Auszahlung von Finanzhilfen zeitlich nicht von bereits erfolgten Auszahlungen abhängig machen. Die Kantone müssen auch die Möglichkeit haben, ihre finanzielle Unterstützung unter Vorbehalt zu gewähren und sie im Fall, dass der Bund ein Gesuch abschlägig beurteilt, wieder zurückzuziehen.

Antrag:

Für die Auszahlung der ersten Finanzhilfen im 2024 muss ein Nachweis einer zugesicherten Beteiligung der Kantone ausreichend sein. Gesetz und Verordnung sind entsprechend anzupassen.

3. Zugriff Health Provider Directory (HPD)

Durch die finanzielle Mitverantwortung der Kantone in Form einer Beitragszahlung pro eröffnetes Dossier dürfte sich das Interesse aller Kantone erhöhen, dass die Leistungserbringenden behandlungsrelevante Dokumente im EPD ihrer Patientinnen und Patienten ablegen und auf bereits vorliegende Dokumente zugreifen. Ob die Leistungserbringenden dazu nur schon technisch und organisatorisch überhaupt in der Lage sind, lässt sich im sogenannten HPD überprüfen, dem Verzeichnis aller im EPD registrierten Gesundheitsfachpersonen und Organisationen. Der Bund führt heute gemäss Art. 14 EPDG mehrere zentralen Abfragedienste, zu welchen gemäss Art. 39 der Verordnung über das elektronische Patientendossier (EPDV) auch der HPD gehört. Zugriff auf diesen Dienst haben jedoch nur der Bund und die Stammgemeinschaften und Gemeinschaften. Den Kantonen ist dieser Zugriff verwehrt. Dies führte bereits im Zusammenhang mit dem seit dem 1. Januar 2022 geltenden neuen Zulassungskriterium für Ärztinnen und Ärzten zur OKP – nämlich der Verpflichtung zum Anschluss an eine Stammgemeinschaft oder Gemeinschaft – sowie der diesbezüglichen Prüfungs- und Aufsichtspflicht der Kantone im Rahmen des ebenfalls am 1. Januar 2022 neu eingeführten formellen Zulassungsverfahrens zur OKP zu Schwierigkeiten. Damit die Kantone ihren Prüfungs- und

Aufsichtspflichten sowie ihren Verantwortlichkeiten insgesamt effizient nachkommen können, ist ihnen rasch der Zugriff auf das komplette HPD zu gewähren. Aus Sicht des Regierungsrats kann mit diesem Zugriffsrecht nicht bis zur umfassenden Revision gewartet werden. Der Zugriff ist bereits heute notwendig für die Umsetzung von geltendem Bundesrecht.

Antrag:

Es ist für die zuständigen Stellen der Kantone ein explizites umfassendes Zugriffsrecht auf den HPD zu schaffen. Da die Botschaft vom 29. Mai 2013 zum EPDG erklärt, dass es sich bei den in den Abfragediensten bearbeiteten Daten nicht um besonders schützenswerte Personendaten nach Bundesrecht handelt, dürfte dies einfach umzusetzen sein.

4. Einwilligung

Nach geltendem Recht ist eine schriftliche Einwilligung der Patientin oder des Patienten für die Erstellung eines EPD erforderlich. Die Patientin oder der Patient muss die Einwilligung heute entweder handschriftlich oder mit einer qualifizierten elektronischen Signatur signieren. Dies hat zur Folge, dass die Hürden für einen rein elektronischen Eröffnungsprozess sehr hoch sind. Mit der vorgeschlagenen Anpassung des EPDG und der EPDV können die Patientinnen und Patienten neu die Einwilligung auch mit einem Identifikationsmittel bestätigen, wie sie es sowieso schon für die Eröffnung eines Dossiers benötigen. Diese Anpassung befürwortet der Regierungsrat explizit.

Antrag:

Der Eröffnungsprozess ist weiter zu vereinfachen.

5. Abschliessende Bemerkungen

Die Erhöhung der Attraktivität ist für die Verbreitung des EPD zentral. Dazu gehört auch, dass das EPD die Erwartungen der Patientinnen und Patienten erfüllt. Konkret sollen die Patientinnen und Patienten davon ausgehen dürfen, dass die Gesundheitsfachpersonen und Institutionen sämtliche behandlungsrelevanten Daten systematisch im EPD ablegen. Gesetz und Verordnung müssen die involvierten Fachpersonen und Institutionen verbindlich dazu anhalten, Dokumente im EPD abzulegen. Diese Auflage ist in der geltenden Gesetzgebung nicht explizit vorgesehen, was es zu korrigieren gilt.

Antrag:

Gesetz und Verordnung müssen die involvierten Fachpersonen und Institutionen verbindlich dazu anhalten, Dokumente im EPD abzulegen.

Weitere Bemerkungen zu einzelnen Artikeln entnehmen Sie bitte dem beiliegenden Antwortformular.
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Jean-Pierre Gallati
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Beilage

- Antwortformular

z.K. an

- ehealth@bag.admin.ch
- gever@bag.admin.ch



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Gesundheit BAG
Direktionsbereich Verbraucherschutz

Formular für Stellungnahme zur Vernehmlassung der Revision des EPDG: Übergangsfinanzierung und Einwilligung (inkl. Ausführungsrecht)

Stellungnahme von

Name / Kanton / Firma / Organisation : Regierungsrat des Kantons Aargau
Abkürzung der Firma / Organisation : RR AG
Adresse, Ort : Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Datum : 26. April 2023

Hinweise

1. Bitte dieses Deckblatt mit Ihren Angaben ausfüllen.
2. Pro Artikel der Verordnung eine eigene Zeile verwenden.
3. Ihre elektronische Stellungnahme senden Sie bitte als Word-Dokument bis am **2. Mai 2023** an ehealth@bag.admin.ch und gever@bag.admin.ch

Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier: Übergangsfinanzierung und Einwilligung (inkl. Ausführungsrecht), SR 816.1

Allgemeine Bemerkungen

Die vorgeschlagene Ausgestaltung der dual zu gewährenden Finanzhilfen beurteilt der Regierungsrat kritisch. Die neu vorgesehenen Finanzhilfen gewährt der Bund nur, wenn die Kantone sich mindestens in gleicher Höhe an den Kosten der Stammgemeinschaften für den Betrieb und die Weiterentwicklung beteiligen. Diese Bedingung verkompliziert die Sache ungemein, insbesondere da mehrere Stammgemeinschaften ein Kantonsgebiet oder umgekehrt eine Stammgemeinschaft mehrere Kantone abdecken kann. Es braucht somit wohl nicht nur eine Koordination in der Gewährung (und allenfalls Rückvergütung) von Finanzhilfen zwischen Bund und Kantonen, sondern auch zwischen den Kantonen. Vieles spricht dafür, dass der Bund alleine bereits in der Zwischenphase die Finanzierung nach den von ihm selber vorgegebenen Regeln sicherstellt, weil er auch die Rahmenbedingungen und Regeln für den Betrieb definiert.

Weil die meisten Kantone bis zum Inkrafttreten der Übergangsfinanzierung über keine kantonale gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen verfügen werden, gilt es zu prüfen, inwiefern eine bundesrechtliche Regelung eine klarere Basis für allenfalls notwendige kantonale Gesetzesgrundlagen bilden kann.

Der Bund führt heute gemäss Art. 14 EPDG mehrere zentralen Abfragedienste, zu welchen gemäss Art. 39 der Verordnung über das elektronische Patientendossier (EPDV) auch das Health Provider Directory (HPD) gehört. Zugriff auf diesen Dienst haben jedoch nur der Bund und die Stammgemeinschaften und Gemeinschaften. Den Kantonen ist dieser Zugriff verwehrt. Das führte bereits im Zusammenhang mit dem seit dem 1. Januar 2022 geltenden neuen Zulassungskriterium für Ärztinnen und Ärzten zur OKP sowie im Zusammenhang mit der in Art. 39 Abs. 1 lit. f KVG festgehaltenen Zulassungsbedingung für Spitäler und andere Einrichtungen – nämlich der Verpflichtung zum Anschluss an eine Stammgemeinschaft oder Gemeinschaft – sowie der diesbezüglichen Prüfungs- und Aufsichtspflicht der Kantone dazu, dass diese ihren Prüfungs- und Aufsichtspflichten sowie ihren Verantwortlichkeiten effizient nachkommen können müssen. Deshalb ist ihnen rasch der Zugriff auf das komplette HPD zu gewähren. Eine entsprechende Rechtsgrundlage ist zu schaffen und der Zugriff ist mit dem Inkrafttreten der EPDG-Revision direkt und ohne Übergangsfrist umzusetzen.

Der Regierungsrat begrüsst die Vereinfachung des Einwilligungsprozesses. Es ist zu prüfen ob es eventuell noch weitere Vereinfachungen des Eröffnungsprozesses (insbesondere in der Ausstellung einer eID) gibt, die sich ebenfalls zeitnah umsetzen liessen.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Artikel	Kommentar	Änderungsantrag
Art. 23a Abs. 3 Satz 1	Der Kanton Aargau hat sich im Jahr 2022 mit einem finanziellen Beitrag am Verein Stammgemeinschaft eHealth Aargau beteiligt. Im Jahr 2023 plant der Kanton Aargau erneut einen Beitrag an die besagte Stammgemeinschaft zu zahlen. Der	

	Regierungsrat hat im Jahr 2022 den Finanzbetrag an den Verein Stammgemeinschaft eHealth Aargau ohne die Berücksichtigung der jetzt geplanten Finanzhilfen des Bundes gewährt. Gleiches gilt auch für den geplanten und im Budget 2023 eingestellten Finanzbetrag für das Jahr 2023. Hätte der Regierungsrat bereits sichere Kenntnis gehabt, dass die Finanzhilfen des Bundes folgen, hätte er geringere kantonale Finanzbeträge für den Verein Stammgemeinschaft eHealth Aargau für die Jahre 2022 und 2023 vorgesehen. Insgesamt kann der Regierungsrat nicht ausschliessen, dass der Verein Stammgemeinschaft eHealth Aargau später durch die zusätzlichen Bundesfinanzhilfen unverhältnismässig stark profitiert. Der Kanton Aargau gehört zu denjenigen Kantonen, die durch Beiträge an die Stammgemeinschaft das Projekt EPD von Anfang an gefördert haben und somit Pionierarbeit geleistet haben. Dagegen haben andere Kantone in Sachen EPD bislang wenig bis gar nichts bezahlt. Bei dieser Ausgangslage kann es nicht angehen, dass Kantone, die bereits (freiwillig) Zahlungen an Stammgemeinschaften geleistet haben, am Ende in finanzieller Hinsicht erheblich benachteiligt werden. Nach Ansicht des Regierungsrats des Kantons Aargau sollte der Bundesgesetzgeber diesen Punkt berücksichtigen und beispielsweise für solche Kantone Rückvergütungen vorsehen.	
Art. 23a Abs. 3 Satz 2	Den Nachweis einer geleisteten Mitbeteiligung kann die Stammgemeinschaft nur mit einem Zahlungsbeleg mit Valuta in der Vergangenheit erbringen. Es ist möglich, dass Kantone, die heute noch keine Rechtsgrundlage haben, bis zum 15. September 2024 (Art. 10 Abs. 1) noch keine Zahlung geleistet haben. Die Stammgemeinschaft kann folglich kein gültiges Gesuch einreichen. Die Kantone können im Rahmen der dann noch laufenden kantonalen Gesetzgebungsverfahren maximal ein schriftliches Zahlungsversprechen in der nahen Zukunft leisten.	Die Beteiligung der Kantone muss vor zum Zeitpunkt der Einreichung der Gesuche um Finanzhilfen durch die Stammgemeinschaften erfolgt zugesichert sein.
Bemerkungen zum erläuternden Bericht		
Seite / Artikel	Kommentar	Änderungsantrag

Verordnung über die Finanzhilfen für das elektronische Patientendossier (EPDFV), SR 816.12

Allgemeine Bemerkungen

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Artikel	Kommentar	Änderungsantrag
Art. 3 Abs. 1	Die Eröffnung eines EPD kostet aktuell mit den bestehenden rechtlichen Grundlagen mindestens Fr. 40.– das heisst, die Übergangsfinanzierung von Fr. 15.– seitens Bund und nochmals Fr. 15.– seitens Kanton ist sicher positiv zu werten, deckt aber nicht die tatsächlichen Kosten. Zudem verstärkt eine ungenügende Finanzierung den Interessenskonflikt zwischen den Leistungserbringern, die möglichst wenig für das EPD bezahlen möchten, und deren Finanzierung der Stammgemeinschaften.	Erhöhung auf mindestens Fr. 20.–
Art. 4	Die Beschränkung des Höchstbetrags pro Stammgemeinschaft auf 15 Millionen Franken kann ein Hindernis für allfällige Fusionen von Stammgemeinschaften sein. Dies sollte in die Überlegungen einbezogen werden.	-
Art. 5 Abs. 2 lit. b	Wie bereits erwähnt ist nicht abschätzbar wann die ersten Auszahlungen durch die Kantone erfolgen können.	den Nachweis der erfolgten zugesicherten Beteiligung durch die Kantone;

Bemerkungen zu den Erläuterungen

Seite / Artikel	Kommentar	Änderungsantrag
Seite 4, Art. 5 Abs. 2	In den Erläuterungen führt das Eidgenössische Departement des Innern aus, dass grundsätzlich "(...) für alle seit der Zertifizierung bis Ende des Vorjahres eröffneten elektronischen Patientendossiers Finanzhilfen gewährt werden" können. Diese wichtige Präzisierung findet man in der Verordnung nicht.	Diesen wichtige Punkt sollte der Bundesrat explizit in die EPDFV aufnehmen.