

**REGIERUNGSRAT**

13. August 2014

**BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT**

**14.160 (13.263)**

---

Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und  
das Archivwesen (IDAG); Änderung

---

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf der Änderung des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) für die 2. Beratung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

---

## **Zusammenfassung**

Mittels Änderung des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) und Fremdänderung des Gesundheitsgesetzes (GesG) vom 20. Januar 2009 sollen die Rechtsgrundlagen für die automatisierte Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten in befristeten Pilotprojekten sowie für Steuerungs-, Koordinations- und Förderungsmöglichkeiten des Regierungsrats in Bezug auf die Schaffung des elektronischen Patientendossiers geschaffen werden.

Am 25. März 2014 hat der Grosse Rat die Revision des IDAG in 1. Beratung mit 129 zu 2 Stimmen beschlossen und zwei Prüfungsaufträge von Grossrat Titus Meier (FDP) überwiesen. Zudem wurde auch ein Prüfungsauftrag der vorberatenden Kommission Gesundheit und Sozialwesen (GSW) entgegengenommen.

Die vorliegende Botschaft zur 2. Beratung übernimmt das Ergebnis der 1. Beratung mit folgender Änderung: In Berücksichtigung des Prüfungsauftrags der vorberatenden Kommission GSW soll im IDAG auch der rechtzeitige Einbezug des Grossen Rats in die konkreten Pilotprojekte geregelt werden: Die zuständige grossrätliche Kommission soll gestützt auf eine gesetzliche Informationspflicht vor der Lancierung von Pilotprojekten rechtzeitig über den Inhalt der entsprechenden Pilotprojektverordnungen informiert und nach den ersten zwei Jahren des jeweiligen Pilotprojekts, wie der Regierungsrat, mit einem Evaluationsbericht dokumentiert werden.

Ausserdem beinhaltet die Vorlage entsprechend den Prüfungsaufträgen von Grossrat Titus Meier nähere Ausführungen zur Gewährleistung von Datensicherheit in Pilotprojekten und zur Fragestellung, ob in den Pilotprojekten eine Datenspeicherung in der Schweiz sichergestellt werden kann. Ergänzend soll aufgezeigt werden, wie nach heutigem Stand der Projektarbeiten konkrete Pilotprojekte organisatorisch aufgebaut werden sollen.

---

## **1. Ergebnis der 1. Beratung**

Der Grosse Rat behandelte am 25. März 2014 die Botschaft vom 18. Dezember 2013 zur Revision des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006. In der Gesamtabstimmung wurden die Gesetzesänderungen (Erlass der §§ 18a und 18b IDAG sowie des § 40a Gesundheitsgesetz [GesG] vom 20. Januar 2009) mit 129 zu 2 Stimmen beschlossen. Gleichzeitig überwies der Grosse Rat zwei Prüfungsaufträge von Grossrat Titus Meier, Brugg (FDP) zuhanden der 2. Beratung. Die Vorsteherin des Departements Gesundheit und Soziales nahm zudem einen Prüfungsauftrag der vorberatenden Kommission Gesundheit und Sozialwesen (GSW) entgegen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass in der Zwischenzeit der Ständerat am 11. Juni 2014 als Erstrat das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) mit 37 Ja-Stimmen und 3 Enthaltungen verabschiedet hat. Die Vorlage geht nun an den Nationalrat und es dürfte weiterhin mit einem voraussichtlichen Inkrafttreten des Rahmengesetzes des Bundes per 2017 zu rechnen sein.

## 2. Prüfungsaufträge

### 2.1 Prüfungsauftrag Titus Meier, Brugg (FDP) betreffend Datensicherheit in Pilotprojekten

Grossrat Titus Meier reichte zu § 18a IDAG folgenden, vom Ratsplenum anschliessend überwiesenen Prüfungsauftrag ein:

*"Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Grossen Rat im Hinblick auf die 2. Lesung aufzuzeigen, wie verhindert werden soll, dass Unbefugte auf die hinterlegten Patientendaten zugreifen können beziehungsweise dass die elektronisch abgelegten Patientendaten zu einem anderen als zum gesetzlich vorgesehenen Zweck verwendet werden können."*

#### 2.1.1 Generelle Sicherheitsanforderungen an Pilotprojekte, die gestützt auf die §§ 18a und b IDAG geregelt werden

Der vorgeschlagene § 18a IDAG bezieht sich generell auf Pilotprojekte, die eine automatisierte Bearbeitung von Personendaten zum Gegenstand haben. Somit erfasst der Anwendungsbereich dieser Norm nicht nur eHealth-Pilotprojekte. Vielmehr dient diese Rechtsgrundlage auch der Durchführung von Pilotprojekten, die an weitere gesetzliche Aufgaben des Kantons anknüpfen und andere Abrufverfahren mit Personendaten zum Gegenstand haben. Die befristete pilotmässige Durchführung solcher Abrufverfahren dient dazu, den Nutzen neuer technischer Systeme und den Kreis der Nutzerinnen und Nutzer zu erproben, bevor ein aufwendiges und entsprechend kostenintensives Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt wird. Pilotprojekte, die keinen konkreten Nutzen aufzeigen können, sind frühzeitig und spätestens bei Ablauf der Befristung der Verordnung einzustellen. Die Evaluation der erfolgreichen Pilotprojekte wird es ermöglichen, dem Grossen Rat in einem späteren Gesetzgebungsverfahren detailliert Auskunft geben zu können über den konkreten Nutzen des jeweiligen Abrufverfahrens. Zudem kann im späteren Gesetzgebungsverfahren der Kreis der Nutzerinnen und Nutzer des Abrufverfahrens aufgrund der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt präziser eingegrenzt werden. Die Pilotprojekte können daher der Verbesserung der Datensicherheit und der Qualität des Gesetzgebungsprozesses sowie der Kosteneinsparung dienen.

Die Rechtsgrundlage im IDAG ermöglicht damit dem Regierungsrat, die pilotmässige Erprobung von Abrufverfahren unter gewissen Voraussetzungen zu bewilligen. Dieser Bewilligungskompetenz sind aber klare Schranken gesetzt: Formell ist vor Bewilligungserteilung bei jedem Abrufverfahren die Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz zu konsultieren. Damit soll zwecks Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit im Pilotprojekt eine vorgängige Kontrolle des beabsichtigten Datenflusses sichergestellt werden. Auch inhaltlich sind die Voraussetzungen, damit solche Abrufverfahren vor dem Erlass einer gesetzlichen Grundlage überhaupt mittels befristeter Verordnung des Regierungsrats bewilligt werden können, sehr streng geregelt: Insbesondere muss das Pilotprojekt an bestehenden gesetzlichen Aufgaben anknüpfen und es müssen in der entsprechenden Verordnung die konkret notwendigen Massnahmen zum Schutz der Personendaten der Betroffenen geregelt werden.

Der dem Grossen Rat unterbreitete § 18a Abs. 3 IDAG schreibt vor, dass der Regierungsrat in konkreten Pilotprojektverordnungen regeln muss, wer in einem solchen Abrufverfahren Empfängerin oder Empfänger dieser sensiblen Daten ist, welche Arten von Daten bearbeitet werden und wer für die Bearbeitung dieser Daten zuständig und verantwortlich ist. Zudem setzt die Anwendung der vorgeschlagenen Pilotprojektnorm zwingend voraus, dass für die praktische Umsetzung der Datenbearbeitung eine Testphase zwingend erforderlich ist. Diese gesetzlichen Anforderungen an die konkreten Pilotprojektverordnungen sollen sicherstellen, dass die Verordnungen des Regierungsrats für konkrete Pilotprojekte den Schutz der sensiblen Personendaten in ausreichendem Mass regeln und dass der Schutz dieser Personendaten auf Verordnungsstufe konkretisiert und nicht vernachlässigt wird.

Bereits der vorgeschlagene § 18a Abs. 1 lit. b IDAG hält zudem fest, dass befristete Pilotprojekte nur bewilligt werden dürfen, wenn ausreichende Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen ergriffen werden. Die entsprechenden Verordnungsbestimmungen sollen zudem in jedem Pilotprojekt in Zusammenarbeit mit der Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz erarbeitet werden (§ 18a Abs. 2 IDAG).

In den kantonalen Pilotprojektverordnungen muss gemäss dem vorliegend unterbreiteten § 18a Abs. 3 IDAG ebenfalls geregelt werden, wie die Datensicherheit erreicht werden kann. Mit dem Erlass dieser Bestimmung im IDAG soll der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, in den jeweiligen Pilotprojektverordnungen und gegenüber den am jeweiligen Pilotprojekt teilnehmenden Gesundheitsfachpersonen und ihren Einrichtungen organisatorische und technische Sicherheitsanforderungen zu definieren.

### **2.1.2 Die Sicherheitsanforderungen an eHealth-Pilotprojekte**

Ein zentrales Anliegen des künftigen Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) ist die Schaffung eines Vertrauensraums, in dem die behandlungsrelevanten Patientendaten mithilfe eines sogenannten "automatisierten Abrufverfahrens" den Akteuren im Gesundheitswesen entlang des Behandlungspfads zur Verfügung gestellt werden können. Zum Schutz der Patientendaten und zur Wahrung der Persönlichkeits- und Selbstbestimmungsrechte der Patientinnen und Patienten dürfen, nach der rechtlichen Konzeption des Bundes, nur Gesundheitsfachpersonen und deren Einrichtungen behandlungsrelevante Daten über das elektronische Patientendossier zur Verfügung stellen und – neben den Patientinnen und Patienten – auf diese zugreifen. Diese Vernetzung der Gesundheitsfachpersonen und deren Einrichtungen rund um das elektronische Patientendossier bildet eine sogenannte eHealth-Gemeinschaft, die, gemäss EPDG, zertifiziert werden muss. Weitere Dritte, namentlich auch die Krankenversicherer oder Akteure mit wirtschaftlichen Interessen an Patientendaten (zum Beispiel Pharmaindustrie) werden nach der künftigen Bundesgesetzgebung vom Zugriff auf diese sensiblen Daten ausgeschlossen.

Das elektronische Patientendossier ist keine physische, zentral gespeicherte Datensammlung. Es besteht aus dezentralen, speziell dafür eingerichteten "Speichern" der behandlungsrelevanten Daten bei den Gesundheitsfachpersonen und ihren Einrichtungen, den sogenannten "Repositories". Von diesen Repositories wird das elektronische Patientendossier nach der eindeutigen Identifikation der Patientin oder des Patienten elektronisch zusammengetragen. Darum wird im Kontext des Programms eHealth Aargau 2015 auch nicht von einer "Cloudlösung" gesprochen (vgl. dazu auch die Darstellung des elektronischen Patientendossiers in der Illustration auf Seite 8).

Auch für diese Pilotprojekte sind die formellen und materiellen Schranken für die Erteilung der Bewilligung durch den Regierungsrat massgebend (insbesondere vorgängiger Einbezug der Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz, Anknüpfung an gesetzliche Aufgabe, Befristung der Pilotprojektverordnung, Regelung von angemessenen organisatorischen und technischen Massnahmen in der Pilotprojektverordnung zur Gewährleistung der Sicherheit der Patientendaten).

Die kantonalen eHealth-Pilotprojekte werden sich nach Auffassung des Regierungsrats zum Schutz der Patientendaten nicht nur an den Vorgaben des IDAG, sondern auch an den künftigen Vorgaben des Bundesgesetzgebers orientieren und das Hauptziel verfolgen, eine eHealth-Gemeinschaft zu schaffen. Im Sinne des künftigen Bundesrechts beschränken sich die Pilotprojekte konsequent auf die teilnehmenden Leistungserbringer (Gesundheitsfachpersonen und ihre Einrichtungen) sowie auf die Patientinnen und Patienten. Weiteren Dritten darf kein Zugriff auf diese behandlungsrelevanten Daten eingeräumt werden. Nur so werden sich Leistungserbringer sowie Patientinnen und Patienten für die Teilnahme an konkreten Pilotprojekten gewinnen lassen. Die teilnehmenden Leistungserbringer und die teilnehmenden Patientinnen und Patienten werden vom Kanton eine konkrete Regelung erwarten, welche umschreibt, wer auf die behandlungsrelevanten Patientendaten zugreifen darf.

Damit im Rahmen einer eHealth-Gemeinschaft die Gesundheitsfachpersonen und ihre Einrichtungen Zugriff auf die behandlungsrelevanten Daten erhalten, muss ihre Gemeinschaft in einem vom Bund vorgegebenen Zertifizierungsprozess die Einhaltung der erforderlichen Sicherheitsstandards belegen. Der Bundesrat wird diese Zertifizierungsvoraussetzungen, die der Einhaltung der Datensicherheit dienen, noch in den Verordnungen zum EPDG konkretisieren.

Die konkreten Pilotprojektverordnungen werden daher soweit als möglich die vom Bund noch in den Verordnungen zum EPDG zu definierenden Sicherheits- beziehungsweise Zertifizierungsstandards sowie die vom Koordinationsorgan Bund-Kantone "eHealth Suisse" bereits entwickelten technischen Standards berücksichtigen. Sie werden regeln, welche Personen im Gesundheitswesen Zugriff auf die behandlungsrelevanten Patientendaten erhalten werden und wie diese Personen identifiziert und authentifiziert werden müssen (zum Beispiel Passworteingabe, Identifikationsmittel). Zudem ist sicherzustellen, dass auch innerhalb einer Institution, welche an einem Pilotprojekt teilnimmt, nur diejenigen Fachpersonen Zugriff auf die Daten erhalten, die im Sinne des Behandlungspfads auf diese Daten angewiesen sind.

## **2.2 Prüfungsauftrag Titus Meier, Brugg (FDP) betreffend Speicherung der Personendaten in der Schweiz**

Ebenfalls zu § 18a IDAG reichte Grossrat Titus Meier den nachfolgenden, vom Ratsplenum überwiesenen Prüfungsauftrag ein:

*"Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Grossen Rat im Hinblick auf die 2. Lesung aufzuzeigen, wie sichergestellt werden kann, dass die Patientendaten in der Schweiz und nicht im Ausland gespeichert werden."*

Mit der in erster Lesung und vorliegend unterbreiteten Ergänzung des GesG soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, steuernd, koordinierend und fördernd auf die Entwicklung von eHealth-Gemeinschaften einwirken zu können. Diese Steuerungs-, Koordinations- und Förderungsmöglichkeiten werden sich auf die zentralen technischen Komponenten und auf deren Schnittstellen einer künftigen, sich in Pilotprojekten entwickelnden eHealth-Gemeinschaft im Aargau fokussieren: der sogenannte "Master Patient Index" (MPI) zur eindeutigen Identifikation der Patientinnen und Patienten und die sogenannte "Registry", das Register, in dem hinterlegt ist, welche behandlungsrelevanten Daten von welcher Patientin und von welchem Patienten bei welcher Gesundheitsfachperson in welcher Einrichtung gespeichert sind. Die Registry garantiert die vom EPDG für die künftigen eHealth-Gemeinschaften vorgesehene dezentrale Datenhaltung. Dezentrale Datenhaltung bedeutet, dass a) die Patientendaten wie bisher dezentral in den Primärsystemen der an Pilotprojekten teilnehmenden Leistungserbringer gespeichert bleiben (Klinikinformationssysteme, Praxisinformationssysteme etc.); und dass b) die behandlungsrelevanten Daten (und nur diese) durch die Leistungserbringer über eine am Primärsystem vorgelagerte dezentrale Komponente, das sogenannte "Repository", für ein automatisiertes Abrufverfahren bereitgestellt werden – das elektronische Patientendossier besteht demzufolge technologisch aus den zwei übergeordneten Komponenten "MPI" und "Registry" sowie aus dezentralen "Repositories". Das automatisierte Abrufverfahren ermöglicht weiteren Leistungserbringern der eHealth-Gemeinschaft mit Einwilligung der Patientin oder des Patienten auf das elektronische Patientendossier zuzugreifen und selbst weitere behandlungsrelevante Daten bereitzustellen.

Mit dem elektronischen Patientendossier auf der Basis der Architektur "MPI, Registry und Repository" steht somit die primäre Speicherung der Patientendaten nicht im Vordergrund der künftigen eidgenössischen und kantonalen Regelungen im Bereich eHealth. Von zentraler Bedeutung sind vielmehr die mit einem automatisierten Abrufverfahren verbundenen Risiken, dass unbefugte Dritte auf die behandlungsrelevanten Daten in den Repositories zugreifen. Die oben erwähnte Architektur erfüllt als Ganzes die Anforderungen des EPDG sowie des IDAG und – anschliessend – auch die Anforderungen der kantonalen Pilotprojektverordnungen bezüglich Datensicherheit, weil sie vor ihrer

operativen Inbetriebnahme nach Massgabe des Koordinationsorgans Bund-Kantone eHealth Suisse zertifiziert wird.

Die Ausgestaltung und Beschaffung von IT-Systemen, zum Beispiel der Klinik- und Praxisinformationssysteme, fällt unter das von der Bundesverfassung geschützte Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit der privat rechtlich organisierten Leistungserbringer. Möchte der kantonale Gesetzgeber für automatisierte Abrufverfahren den Leistungserbringern im Gesundheitswesen die Beschaffung bestimmter IT- oder Softwarelösungen vorschreiben oder die Speicherung an einem bestimmten Ort vorgeben, müsste er in dieses Grundrecht eingreifen. Dies würde zunächst voraussetzen, dass die Bundesverfassung und die bereits bestehende sowie die geplante Bundesgesetzgebung (EPDG) überhaupt für eine solche Regelung Raum lassen.

Die Schaffung einer solchen gesetzlichen Grundlage, welche in die Wirtschaftsfreiheit eingreift, würde zudem erfordern, dass die Massnahme im öffentlichen Interesse liegt und sich als verhältnismässig erweist. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die eidgenössische und kantonale Datenschutzgesetzgebung bereits heute die Leistungserbringer verpflichtet, beim Einsatz von Informatikmitteln die Daten der Patientinnen und Patienten mit angemessenen organisatorischen und technischen Massnahmen gegen den Zugriff unbefugter Dritter zu schützen. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Staatsverträge im öffentlichen Beschaffungswesen sowie die eidgenössischen, interkantonalen und kantonalen Erlasse in diesem Bereich eine Diskriminierung ortsfremder IT- und Softwareanbieter verbieten. Es müsste daher im Einzelfall geprüft werden, ob in einer öffentlichen Ausschreibung diskriminierungsfrei eine Datenspeicherung in der Schweiz als Eignungskriterium oder als zwingende Anforderung in den Ausschreibungsunterlagen verlangt werden könnte.

Die Leistungserbringer im Gesundheitswesen des Kantons Aargau sind schon nach den geltenden Datenschutzgesetzen von Bund und Kanton für die sichere Bearbeitung der Patientendaten verantwortlich (§ 29 IDAG). Diese Verantwortung entfällt gemäss diesen Gesetzen auch nicht, wenn sie die Patientendaten sachgerecht durch die Betreiber ihrer Klinik- und Praxisinformationssysteme bearbeiten lassen. Sie haben im Sinne ihrer Verantwortung im Bereich Datensicherheit und Datenschutz in ihren öffentlichen Ausschreibungen und durch die Formulierung von Vertragspflichten dafür zu sorgen, dass ihre Anbieter bei der Haltung und Verarbeitung der Patientendaten die Anforderungen der schweizerischen und kantonalen Gesetzgebung an die Datensicherheit erfüllen. Auch nach Inkrafttreten des EPDG und nach Lancierung der kantonalen Pilotprojekte wird die Verantwortung für die Sicherheit der Primärsysteme bei den Leistungserbringern verbleiben.

Der Bund erlässt mit dem künftigen EPDG vor dem Hintergrund der Datensicherheit auf Verordnungsebene die Zertifizierungsvoraussetzungen einer eHealth-Gemeinschaft. Diese Sicherheitsvorschriften werden die Bereitstellung der Daten im elektronischen Patientendossier, konkret in den Repositories, regeln und verhindern, dass Leistungserbringer mit IT-Lösungen, die aufgrund von Sicherheitsmängeln nicht zertifizierungsfähig sind, in eHealth-Gemeinschaften aufgenommen werden können. Diese Zertifizierungsvorschriften des Bundes greifen in verhältnismässiger Form ebenfalls in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit der Leistungserbringer ein. Sie sollen im Sinne überwiegender öffentlicher und privater Interessen sicherstellen, dass bei der Etablierung des elektronischen Patientendossiers unabhängig vom Ort der Datenspeicherung die Datensicherheit sichergestellt wird, um einen unerlaubten Zugriff auf die Patientendaten zu verunmöglichen.

Der Regierungsrat hat, gestützt auf die ihm mit der Ergänzung des GesG eingeräumten Kompetenzen, in den eHealth-Pilotprojekten koordinierend und nötigenfalls steuernd auf die Sicherheit der zentralen technischen Komponenten und der Schnittstellen hinzuwirken. Dabei werden die Zertifizierungsvoraussetzungen des EPDG und der künftigen Verordnungen des Bundes sowie die technischen Standards des Koordinationsorgans Bund-Kantone "eHealth Suisse" als Vorgaben und als Massstab bezüglich Datensicherheit zu berücksichtigen sein. Gestützt auf die vorgeschlagene Steuerungskompetenz des Regierungsrats und die Pilotprojekteverordnungen sollen Leistungserbringer, deren IT- und Serverlösungen den erwähnten Sicherheitsanforderungen nicht entsprechen, von der

Teilnahme an kantonalen Pilotprojekten ausgeschlossen werden. Daher werden Serverlösungen, die in Staaten realisiert wurden, deren Datenschutzgesetzgebung über ein tieferes Sicherheitsniveau als die Schweiz verfügt, nicht zur Teilnahme an Pilotprojekten zugelassen werden. Bereits im Vorfeld sollen daher sämtliche interessierten Leistungserbringer sowohl durch das Kernteam des Programms eHealth Aargau 2015 als auch gestützt auf die künftige Koordinationskompetenz des Regierungsrats auf diese Sicherheitsanforderungen der künftigen Pilotprojektverordnungen sowie auf die Zertifizierungsvoraussetzungen des künftigen Bundesrechts hingewiesen werden, damit auch der Investitionsschutz der Leistungserbringer gewährleistet werden kann.

### **2.3 Prüfungsauftrag Kommission GSW**

Die vorberatende Kommission GSW erteilte den Auftrag, dass im Hinblick auf die zweite Beratung dargelegt werden soll, wie der Grosse Rat rechtzeitig in die konkreten, sich auf die §§ 18a und b IDAG abstützenden Pilotprojekte einbezogen werden soll. Die vorgeschlagenen Normen würden weit über den Bereich eHealth hinaus mithilfe von befristeten Verordnungen des Regierungsrats konkrete Pilotprojekte und damit eine automatisierte Bearbeitung von Personendaten ermöglichen. Eine bloss nachträgliche Information des Grossen Rats über bereits angelaufene Pilotprojekte oder eine indirekte Information über den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) wird als nicht ausreichend erachtet.

Diesem Auftrag soll mit den nachfolgenden Änderungen Rechnung getragen werden.

### **3. Änderung des IDAG für die 2. Beratung**

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das IDAG gegenüber dem Ergebnis der 1. Beratung mit folgenden Änderungen zum Beschluss:

#### **§ 18a Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Der Regierungsrat informiert vor Bewilligungserteilung die zuständige Kommission des Grossen Rats über die beabsichtigte automatisierte Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und setzt sie von der Beurteilung der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz in Kenntnis.

In der vorberatenden Kommission wurde intensiv diskutiert, wie mit der Ergänzung des IDAG die rechtzeitige Information des Grossen Rats sichergestellt werden kann. Die Kommission ist sich bewusst, dass mit den beiden vorgeschlagenen Bestimmungen auch die befristete Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten in automatisierten Abrufverfahren in anderen Aufgabebereichen der kantonalen Verwaltung ermöglicht werden kann, und dass es sich insoweit um eine weitreichende Delegation von Kompetenzen handelt. Die Kommission gelangte daher einstimmig zur Auffassung, dass eine rechtzeitige Information des Grossen Rats oder der zuständigen Kommission sicherzustellen ist. Sie überwies daher ohne Gegenstimme einen entsprechenden Auftrag, der sowohl in der Kommissionsberatung als auch in der ersten Lesung im Plenum zur weiteren Prüfung entgegengenommen wurde. Auch wenn der Regierungsrat zur pilotmässigen Erprobung von Abrufverfahren nur befristete Verordnungen erlassen kann, welche nach einer Dauer von fünf Jahren durch ein vom Grossen Rat erlassenes Gesetz abgelöst werden müssen, soll nach Auffassung der vorberatenden Kommission die Pflicht zur rechtzeitigen Information gesetzlich verankert werden. Eine Information über bereits angelaufene Pilotprojekte, das heisst über bereits verabschiedete und umgesetzte Pilotprojektverordnungen des Regierungsrats oder eine indirekte Information des Parlaments über den AFP werden von der vorberatenden Kommission als nicht ausreichend erachtet. Aus diesen Gründen schlägt der Regierungsrat vor, im Anschluss an den in erster Lesung unterbreiteten § 18a Abs. 2, welcher die vorzeitige Information und Konsultation der Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz regelt, einen neuen Absatz 3 einzufügen, welcher eine vorgängige Informationspflicht des Regierungsrats gegenüber der zuständigen grossrätlichen Kommission vorsieht.

Die Information hat gemäss dieser neuen Bestimmung vor Verabschiedung der entsprechenden Pilotprojektverordnungen zu erfolgen. Mit dieser Ergänzung soll dem Auftrag der vorberatenden Kommission Rechnung getragen werden.

#### **§ 18b Abs. 1**

<sup>1</sup> Das zuständige öffentliche Organ legt dem Regierungsrat und der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz sowie anschliessend der zuständigen Kommission des Grossen Rats spätestens zwei Jahre nach Beginn der automatisierten Datenbearbeitung den Evaluationsbericht vor. Es schlägt darin die Fortsetzung oder die Einstellung der Datenbearbeitung vor.

Entsprechend dem Prüfungsauftrag der vorberatenden Kommission erscheint es angezeigt, nicht nur den Regierungsrat, sondern auch die zuständige Kommission des Grossen Rats sowie die Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz spätestens zwei Jahre nach Beginn des jeweiligen Pilotprojekts mit dem betreffenden Evaluationsbericht zu dokumentieren. Zudem soll die zuständige Kommission auch vor der entsprechenden Sitzung mit der Beurteilung der Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz zum Evaluationsbericht dokumentiert werden. Da spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der jeweiligen Pilotprojektverordnungen das damit verknüpfte Abrufverfahren eingestellt oder in eine gesetzliche Regelung überführt werden muss, erscheint es auch aus diesem Grund sinnvoll, die Kommission frühzeitig über die ersten Erkenntnisse der Pilotprojekte zu informieren.

#### **§ 18b Abs. 2**

<sup>2</sup> Das Pilotprojekt ist einzustellen, wenn innert fünf Jahren nach dessen Beginn keine gesetzliche Grundlage gemäss § 8 Abs. 2 lit. a in Kraft getreten ist. Die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz ist über die definitive Einstellung zu informieren.

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz ist nach Ablauf der vom Gesetzgeber vorgesehenen Maximalfrist der pilotmässigen automatisierten Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten über die definitive Einstellung des Pilotprojekts zu informieren. Eine definitive Einstellung von Pilotprojekten wird namentlich in Fällen erfolgen, in welchen nach spätestens fünf Jahren nicht eine gesetzliche Regelung die automatisierte Datenbearbeitung regelt. Um den Schutz der sensiblen Daten zu verstärken, wird vorgeschlagen, dass auch die Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz über die definitive Einstellung der automatisierten Bearbeitung informiert wird.

### **4. Von der Trägerschaft zur eHealth-Gemeinschaft – zeitnah, sachgerecht, flexibel, abgestimmt**

Kapitel 2 dieser Botschaft gibt umfassend Auskunft über die Strategie und über die rechtlichen und technischen Grundlagen, welche die Datensicherheit im Rahmen des elektronischen Patientendossiers sicherstellen sollen. Im Folgenden soll die Strategie für den organisatorischen Aufbau einer eHealth-Gemeinschaft und einer Trägerschaft erläutert werden.

Dazu ist im Rahmen des Programms eHealth Aargau 2015 frühzeitig das Projekt "Trägerschaft & Transformation" (T&T) lanciert worden; im Wissen, dass schlussendlich organisatorische und finanzielle Fragen rund um die eHealth-Gemeinschaft die Schlüsselkriterien für deren operative Funktionsfähigkeit darstellen und nicht ausschliesslich rechtliche oder technologische.

Massgebend für den Aufbau und die Zertifizierung einer eHealth-Gemeinschaft ist das EPDG: Sie setzt sich gemäss Art. 2 lit. d EPDG ausschliesslich aus Gesundheitsfachpersonen und deren Einrichtungen zusammen. Das macht Sinn: Denn weder der Kanton noch Technologienanbieter oder anderweitige Dritte (zum Beispiel Krankenkassen, Pharmaindustrie, usw.) sollen auf die behandlungsrelevanten Daten der Patientinnen und Patienten Zugriff erhalten. Hauptziel der eHealth-Gemeinschaft ist, das elektronische Patientendossier aufzubauen, zu zertifizieren, zu betreiben und inhaltlich zu bewirtschaften.



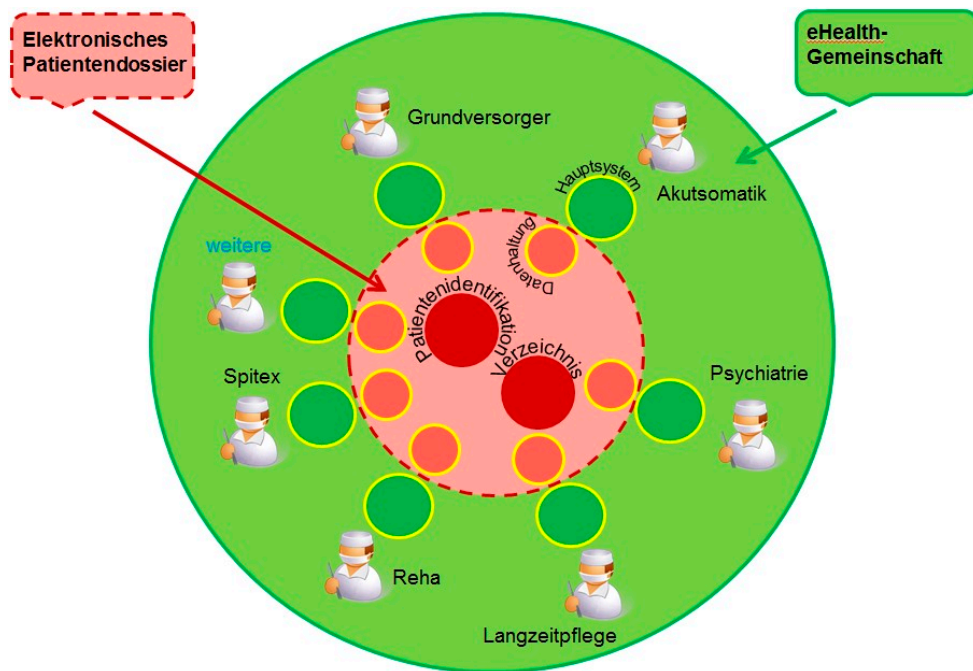


Illustration: Die eHealth-Gemeinschaft betreibt das elektronische Patientendossier.

Kanton und Technologieanbieter sind aber unerlässliche Partner für den Aufbau, für die Zertifizierung und für den Betrieb sowie für die Weiterentwicklung einer eHealth-Gemeinschaft:

- Der Kanton schafft die Rahmenbedingungen für die Durchsetzung der technologischen Standards und des Datenschutzes, kann Expertise liefern und Anschubfinanzierungen leisten sowie das Rollout der eHealth-Gemeinschaft im Kanton Aargau koordinieren. Er ist zudem eine wichtige Schnittstelle zum Koordinationsorgan Bund-Kantone "eHealth Suisse", zum Bundesamt für Gesundheit und zu weiteren Anspruchsgruppen im engeren und weiteren Kontext des elektronischen Patientendossiers.
- Die Technologieanbieter können vor diesem Hintergrund die technologischen Standards implementieren und sachgerecht weiterentwickeln sowie entsprechende Geschäftsmodelle bewirtschaften.

Im Kanton Aargau kann diese Verbundaufgabe eine Trägerschaft übernehmen. Hauptziel der Trägerschaft ist, die eHealth-Gemeinschaft gemäss EPDG zu gründen und zu operationalisieren.

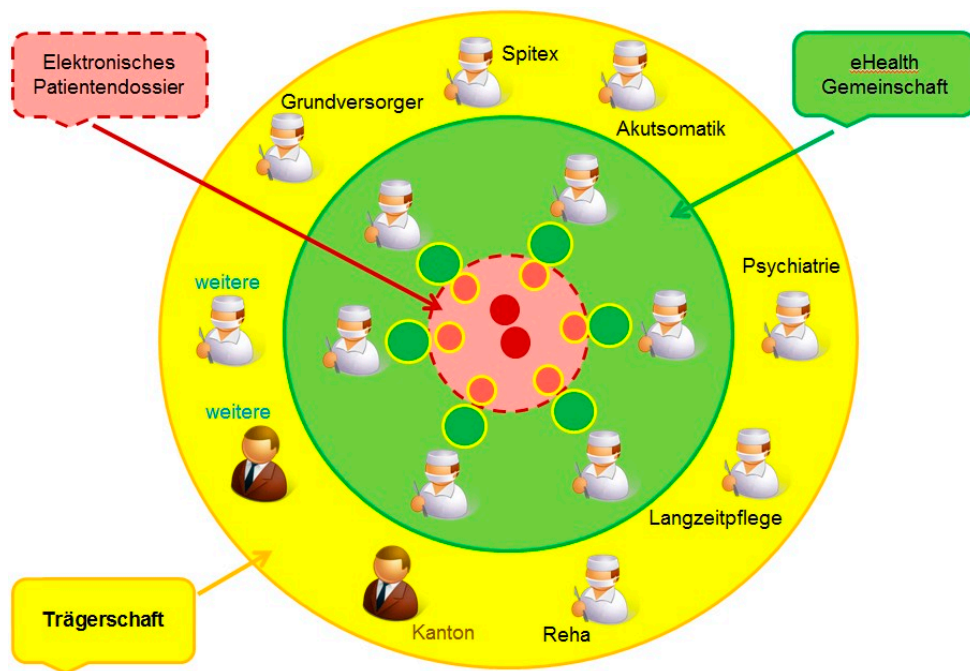


Illustration: Die Trägerschaft ist paritätisch zusammengesetzt und erbringt klar definierte Dienstleistungen zuhanden der eHealth-Gemeinschaft.

Das elektronische Patientendossier lässt sich wegen des komplexen Zusammenspiels von institutionellen, rechtlichen, organisatorischen, finanziellen, inhaltlichen und technologischen Rahmenbedingungen nur schrittweise realisieren. Entsprechend soll die Basis für die Gründung der Trägerschaft an den heutigen, kleinsten gemeinsamen Nenner aller Interessen anknüpfen:

1. **Generische Kommunikationsprozesse im Gesundheitswesen automatisieren:** Die Umsetzung von nützlichen und wirtschaftlich interessanten eHealth-Anwendungsfällen auf der Grundlage der Pilotprojektnormen der §§ 18a und b IDAG und deren Verordnungen mit dem Ziel, generische Prozesse im Gesundheitswesen zu automatisieren;
2. **Automatisiertes Abrufverfahren etablieren:** Der erste sogenannte eHealth-Anwendungsfall im Kanton Aargau, der das Potenzial hat, ein Pilotprojekt auf der Grundlage der §§ 18a und b IDAG zu werden (Projekt "Kommunikationsplattform" der Kantonsspitäler Aarau und Baden sowie des Spitals Zofingen) phasenweise weiterentwickeln;
3. **Rolle Kernteam eHealth-Aargau festigen:** Das bestehende Kernteam des Programms eHealth Aargau 2015 als kantonales eHealth-Kompetenzzentrum etablieren.

#### Zu 1.

Die Verordnungen zu den Pilotprojektnormen der §§ 18a und b IDAG werden festlegen, welche Akteure im Gesundheitswesen welche behandlungsrelevante Daten zu welchem Zweck mithilfe eines automatisierten Abrufverfahrens bewirtschaften werden können. Die Beschränkung auf eine bestimmte Kategorie von behandlungsrelevanten Daten im Rahmen einzelner Pilotprojekte macht insofern Sinn, als die Komplexität der Datensammlung in der Pilotphase reduziert wird und die Gesundheitsfachpersonen und deren Einrichtungen mit der Digitalisierung des Datenflusses in diesem Bereich die Frage nach dem Nutzen und der Wirtschaftlichkeit eindeutig beantworten können. Eine breite Digitalisierung generischer Prozesse ist wichtig, damit einerseits eine grundlegende Digitalisierung der Kommunikation im Gesundheitswesen stattfindet und andererseits die Anzahl potentieller Anknüpfungspunkte an das elektronische Patientendossier erhöht wird.

## **Zu 2.**

Das Potenzial zu einem ersten Pilotprojekt gemäss den §§ 18a und b IDAG hat zum heutigen Zeitpunkt (Stand Juni 2014) insbesondere ein laufendes Projekt: Das Projekt "Kommunikationsplattform" der beiden Kantonsspitäler Aarau und Baden sowie des Spitals Zofingen. Sie optimieren und standardisieren die Schnittstellenprozesse bei der Zuweisung und bei der Verlegung der Patientinnen und Patienten. Beide Kantonsspitäler (das Spital Zofingen wird dabei organisatorisch mit dem Kantonsspital Aarau gleichgesetzt) haben nach einer individuellen Ausschreibung und im Rahmen eines individuellen Entscheidungsverfahrens den gleichen Technologieanbieter dafür gewählt und sich auf entsprechend abgestimmte Eintritts- und Kurzaustrittsformulare geeinigt. Das Projekt der beiden Kantonsspitäler und des Spitals Zofingen kann sich zu einem Pilotprojekt gemäss den §§ 18a und b IDAG entwickeln, indem beim entsprechenden Datenfluss schrittweise einzelne Komponenten des elektronischen Patientendossiers einbezogen werden, zum Beispiel eine übergeordnete Patientenidentifikation (Master Patient Index, MPI).

## **Zu 3.**

Das Kernteam des Programms eHealth Aargau 2015 ist zu einem eigentlichen Kompetenzzentrum für eHealth im Kanton Aargau geworden. Der Kanton und die Vertreter der Leistungserbringer sämtlicher stationärer und ambulanter Branchenverbände im Gesundheitswesen, Ärztenverband, Apothekerverband, Spitexverband sowie die VAKA mit ihren vier Sparten (Akutsomatik, Langzeitpflege, Reha und Psychiatrie), zudem in Einzelvertretung die beiden Kantonsspitäler Baden und Aarau, erarbeiten seit April 2013 gemeinsam die Umsetzungsstrategien auf dem Weg zum elektronischen Patientendossier. Dieses Kernteam soll im Sinne einer nachhaltigen Fortführung der bisherigen Arbeiten des Programms eHealth Aargau 2015 in seiner Rolle gefestigt werden.

### **4.1 Aufbau der Trägerschaft**

Hauptziel der Trägerschaft ist, die eHealth-Gemeinschaft gemäss EPDG zu gründen und zu operationalisieren. Auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners aller Interessen besteht heute der optimale Weg zum Aufbau der Trägerschaft in der Konstituierung des Kernteams als strategisches Gremium (eHealth-Kompetenzzentrum) einer noch zu schaffenden, minimalaufwendigen juristischen Person. Mitglied dieser juristischen Person kann im Grundsatz jede Gesundheitsfachperson und deren Einrichtung werden. Wie oben erwähnt, ist eine Mitgliedschaft des Kantons und weiterer Anspruchsgruppen im engeren oder weiteren Kontext des elektronischen Patientendossiers (zum Beispiel Technologieanbieter) anzustreben.

Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Trägerschaft zuhanden der eHealth-Gemeinschaft werden einerseits durch die massgebenden rechtlichen Grundlagen, andererseits im Rahmen der Konstituierung des künftigen Kernteams zu einem eigentlichen eHealth-Kompetenzzentrum Aargau festgelegt, ebenso die organisatorischen und finanziellen Modalitäten für die Mitgliedschaft in der Trägerschaft. Eine Arbeitsgruppe, die aus Vertretern der Leistungserbringer im Gesundheitswesen und des Kantons besteht, erarbeitet von Juni bis September 2014 das Detailkonzept einer Trägerschaft. Weil diese Trägerschaft einzig und allein im Dienst der noch zu gründenden eHealth-Gemeinschaft steht – welche ausschliesslich aus Gesundheitsfachpersonen und ihren Einrichtungen besteht –, ist den organisatorischen Anliegen der Leistungserbringer im Rahmen dieser Trägerschaft ein besonderes Gewicht zu verleihen. Der Kanton wird ein ordentliches Mitglied in der Trägerschaft und ist auch im entsprechenden strategischen Organ vertreten (eHealth-Kompetenzzentrum). Er bildet hauptsächlich die Schnittstelle zu den Bundesaktivitäten (zum Beispiel Mitfinanzierung des Aufbaus und der Zertifizierung der eHealth-Gemeinschaft durch den Bund) und zu weiteren gesundheitspolitischen Initiativen im Kanton Aargau, zum Beispiel zum Projekt Masterplan integrierte Versorgung Aargau (MIVAG17).

## 4.2 Aufbau der eHealth-Gemeinschaft

Hauptziel der eHealth-Gemeinschaft ist, das elektronische Patientendossier aufzubauen, zu zertifizieren, zu betreiben und inhaltlich zu bewirtschaften. Die eHealth-Gemeinschaft wird von der Trägerschaft auf der Grundlage des EPDG gegründet und operationalisiert. Der operative Weg dazu führt über die Realisierung von Pilotprojekten auf der Grundlage der Pilotprojektnormen der §§ 18a und b IDAG, über die Implementierung der zentralen Komponenten des elektronischen Patientendossiers (automatisiertes Abrufverfahren) sowie über die Zertifizierung durch das Koordinationsorgan Bund-Kantone "eHealth Suisse".

Dieses koordinierte und strukturierte Vorgehen in Bezug auf den Aufbau einer Trägerschaft und einer eHealth-Gemeinschaft ist sach- und zeitgerecht:

- Er steht in Einklang mit der massgeblichen Gesetzgebung sowohl auf Stufe Bund als auch auf Stufe Kanton.
- Die Leistungserbringer im Gesundheitswesen und der Kanton sind heute bereits im künftigen Kompetenzzentrum eHealth (heutiges Kernteam) vertreten.
- Die Leistungserbringer im Gesundheitswesen haben organisatorisch und inhaltlich einen niederschweligen Zugang zu den Themen eHealth und elektronisches Patientendossier.
- Der Lerneffekt über die Umsetzung von Pilotprojekten ist gross.
- Die Umsetzung von eHealth erfolgt einerseits zielgerichtet gemäss EPDG, andererseits aber auch nutzenorientiert und wirtschaftlich begründet.
- Der Kanton garantiert mit seiner aktiven Teilnahme in der Trägerschaft und im eHealth-Kompetenzzentrum Aargau, dass die übergeordnete Zielsetzung (das elektronische Patientendossier), die interkantonale Koordination (über eHealth Suisse) und die übergeordneten Standardisierungsvorgaben (über eHealth Suisse) eingehalten werden.
- Der Aufbau einer Trägerschaft mittels einer minimalaufwendigen juristischen Person bietet mit der fortschreitenden Konsolidierung des Themas eHealth im Kanton Aargau den notwendigen Spielraum für die Leistungserbringer im Gesundheitswesen, sich zwischen Freiwilligkeit und gesetzlich festgelegtem Zwang zur eHealth-Tauglichkeit zu positionieren. Das Gesamtkonstrukt der Trägerschaft als Treiber und Dienstleister für die eHealth-Gemeinschaft Aargau ist zudem Garant für die zielgerichtete Fortführung des Programms eHealth Aargau 2015, das Ende 2015 abgeschlossen wird.

## 5. Weiteres Vorgehen

Die weiteren Schritte im Gesetzgebungsprojekt sind wie folgt geplant:

Kommissionsberatung	September 2014
Parlamentarische Beratung im Plenum	November 2014
Redaktionslesung durch den Grossen Rat	Dezember 2014
eventuell Volksabstimmung	2. Quartal 2015
Inkraftsetzung	Mitte 2015

---

Zum Antrag

Der Beschluss untersteht dem nachträglichen fakultativen Referendum gemäss § 78 Abs. 4 in Verbindung mit § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

---

### **Antrag**

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

### **Regierungsrat Aargau**

Beilage

- Synopse Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG)