



An den Grossen Rat

22.5091.02

GD/P225091

Basel, 4. Mai 2022

Regierungsratsbeschluss vom 3. Mai 2022

Schriftliche Anfrage Tobias Christ betreffend «Stand der Einführung des elektronischen Patientendossiers»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Tobias Christ dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) ist seit dem 17. April 2017 in Kraft. Mit dem elektronischen Patientendossier 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 (Art. 1 Abs. 2 EPDG). Gerade die Corona Pandemie hat gezeigt, dass die Digitalisierung von Prozessen im Gesundheitswesen ein hohes bisher zu wenig genutztes Nutzenpotential beinhaltet. Auch war zu sehen, dass die Realisierung digitaler Lösungen rasch möglich ist, wenn ein entsprechender Wille vorhanden ist (z.B. Covid App oder Covid Zertifikat).

Hingegen lässt die flächendeckende Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) weiter auf sich warten. Ursprünglich hätten sich alle Spitäler bis April 2020 einer Stammgemeinschaft anschliessen müssen. Dieser Termin wurde mehrfach verschoben. Gemäss aktuellem Factsheet von ehealthsuisse zur Einführung des EPD haben seit Mai 2021 sieben Stammgemeinschaften die Zertifizierung bestanden: eHealth Aargau(emedo), Südost (eSANITA), CARA, Mon Dossier Santé, Associazione e-Health Ticino, XAD-Stammgemeinschaft und Abilis. eHealth Aargau. CARA und Südost bieten das EPD bereits der ganzen Bevölkerung in ihren Kantonen an.

Basel-Stadt hat sich der XAD-Stammgemeinschaft angeschlossen. Auf der zugehörigen Internetseite (xsana.ch) ist zu erfahren, dass Dossiers ab Anfang 2022 eröffnet werden können, allerdings scheint das bis jetzt noch nicht der Fall zu sein.

Der Regierungsrat wird gebeten folgende Fragen zu beantworten:

- Wann ist der Start der Eröffnung von EPDs für die Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt vorgesehen?
- Was ist geplant, um die Eröffnung und Nutzung des EPD zu fördern?
- Welche Erwartungen hat der Regierungsrat an die Ausbreitung und Nutzung des EPD?
- Welche Kosten sind für die Einführungsphase des EPD zu rechnen? Was wird der reguläre Betrieb des EPD kosten? Wie werden diese Kosten finanziert?

Tobias Christ»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Stand der EPD-Einführung

Wie in der Schriftlichen Anfrage formuliert, konnte das elektronische Patientendossier (EPD) bisher noch nicht flächendeckend eingeführt werden, aktuelle Zahlen der einzelnen (Stamm-)Gemeinschaften (STG) belegen dies:

Stand des EPD

(Stamm-)Gemeinschaft	Betriebsstart	Anzahl EPDs	Ziel EPDs Ende 2022
CARA	Mai 2021	6'479	20'000
Emedo (Aargau)	Mai 2021	500	2'500
Neuchâtel	November 2021	68	10'000
eSANITA (Graubünden)	November 2021	300–400	Keine Angabe
XAD-Stammgemeinschaft	Anfang 2022	80 («friends&family» ¹)	Keine Angabe
eHealth Ticino	Mai 2022	0	400
Abilis	Mai 2022	0	2'000–10'000
Total		rund 7'500	35'000–43'000

Quelle: eHealth Suisse, März 2022

Das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier vom 19. Juni 2015 (EPDG, SR 816.1) bestimmt die STG als Verantwortliche für die Umsetzung und Ausbreitung des EPD. Die Kantone werden vom EPDG nicht dazu verpflichtet, sich am Aufbau und Betrieb einer STG zu beteiligen. Aufgrund der Ausgestaltung der Finanzhilfen des Bundes für das EPD, welche als Bedingung für deren Auszahlung die Beteiligung «Dritter» in derselben Höhe verlangen, haben sich die meisten Kantone dennoch an der Aufbaufinanzierung des EPD beteiligt. Auch die XAD-Stammgemeinschaft, welcher sich Basel-Stadt angeschlossen hat, hat von den Mitglieder-Kantonen der Trägerorganisation «Cantosana AG» Aufbaubeiträge erhalten. Beiträge an den Betrieb einer STG werden hingegen in den meisten Fällen nur von Kantonen der Romandie ausgerichtet.

1.2 Gründe für die Verzögerung

Das EPD ist als System mehrerer STG mit dezentralen Datenablagen konzipiert. Dies macht dessen Umsetzung sowohl technisch als auch organisatorisch äusserst anspruchsvoll und hat in der Folge die Zertifizierungen der einzelnen STG teilweise stark verzögert, wie in der obigen Tabelle ersichtlich. Zudem sind Kompetenzen, Verantwortung und die Finanzierung im EPDG nur ungenügend geregelt. Verzögerungen in der Einführung haben zu höheren Kosten und – je nach Finanzierungssystem einer STG – zu Ertragseinbussen geführt, was einige STG vor grössere finanzielle Schwierigkeiten stellt.

Da die XAD aufgrund der verzögerten Zertifizierung in den Jahren 2020 und 2021 Einbussen bei den Betriebsbeiträgen der ihr angeschlossenen Leistungserbringer verzeichnen musste, haben ihre Trägerkantone der XAD-Betreiber-gesellschaft axsana AG Darlehen zur Sicherstellung ihrer Liquidität gewährt, welche bis 2025 rückzahlbar sind.

¹ Während einer F&F-Phase wird zu Beginn des Regelbetriebs eines Systems dessen Nutzung nur einem kleinen, spezifischen Kreis von Nutzerinnen und Nutzern freigegeben. Diese sind oft Teil des Projektteams oder diesem nahestehend und testen das System im Live-Betrieb auf allfällige noch bestehende Probleme. Diese werden dann dem Systemverantwortlichen gemeldet. Damit soll verhindert werden, dass ein breiterer Nutzerkreis mit unbekanntem System-Problemen konfrontiert wird.

Eine initiale Idee, mit dem Angebot von direkten Kommunikationskanälen zwischen den Leistungserbringern unter Nutzung der bereits vorhandenen zentralen Komponenten des EPD zusätzlich Erträge zu generieren und damit das EPD quer zu finanzieren, erwies sich als nicht datenschutzkonform und somit als nicht umsetzbar. Die EPD-Komponenten sind gemäss EPDG ausschliesslich für das EPD nutzbar. Der Aufbau von entsprechend separierten Systemen hätte den Kostenvorteil gegenüber den bereits im Markt aktiven Anbietern von digitalen Kommunikationslösungen im Gesundheitswesen zunichtegemacht und ist deshalb nicht zur Bereitstellung eines Deckungsbeitrages an die Kosten des EPD geeignet.

Mit der Annahme des Referendums gegen das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste am 7. März 2021 musste für das EPD zudem eine Alternative zur Bundes-eID gesucht werden, die gemäss Aussagen des Bundes voraussichtlich erst im Jahr 2026 ausgerollt werden kann. Die Finanzierung der eIDs bis zur Verfügbarkeit der Bundes-eID ist nicht gesetzlich geregelt. Aktuell ist der Prozess für die Erstellung einer eID aufwändig, da er nach wie vor den persönlichen Kontakt mit entsprechend geschultem Personal zur Identifikation bedingt. Damit kann das EPD nicht «von zu Hause aus» eröffnet werden.

Der Regierungsrat erachtet vor allem diese Umstände als hauptsächlich verantwortlich für den verspäteten Start des EPD und dessen bisher ungenügender Ausbreitung.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wann ist der Start der Eröffnung von EPDs für die Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt vorgesehen?*

Aufgrund der beschriebenen Umstände und weil der Regierungsrat nach wie vor von der Wichtigkeit des EPD überzeugt ist, werden derzeit Möglichkeiten analysiert, wie die Ausbreitung des EPD beschleunigt werden kann. Konkret prüft das Gesundheitsdepartement die Einrichtung einer ersten EPD-Eröffnungsstelle an zentraler Lage in Basel, welche im zweiten Halbjahr 2022 operativ sein könnte.

2. *Was ist geplant, um die Eröffnung und Nutzung des EPD zu fördern?*

Zusätzlich zur erwähnten EPD-Eröffnungsstelle und der diesbezüglichen Kommunikation prüft das Gesundheitsdepartement Möglichkeiten, die auf das Frühjahr 2023 geplante Bundeskommunikation auf kantonalen Kanälen verstärken und verbreiten. Im Rahmen der EPD-Eröffnungsstelle soll eine Impulsfinanzierung der für das EPD nötigen eIDs erfolgen.

Auf Bundesebene sind drei parlamentarische Vorstösse in Bearbeitung. Im Dezember 2018 hat Nationalrat Laurent Wehrli das Postulat 18.4328 «Elektronisches Patientendossier: Was gibt es noch zu tun bis zu seiner flächendeckenden Verwendung?» eingereicht. Mit dem Postulat wurde der Bundesrat damit beauftragt, «Bericht zu erstatten über die für die generelle Einführung des elektronischen Patientendossiers bereits getroffenen Massnahmen und darüber, welche Massnahmen noch zu treffen sind, um die Einführung zu beschleunigen und dessen allgemeine Verwendung zu fördern».

Der Bund hat in der Folge den Grundlagenbericht «Massnahmen zur Verbreitung des elektronischen Patientendossiers»² in Auftrag gegeben. Er enthält unter anderem eine Auslegeordnung möglicher Massnahmen, die zur Verbreitung und Nutzung des EPD beitragen können.

² Ecoplan vom 4. März 2021.

Darauf basierend hat der Bund eine grundsätzliche Überarbeitung des EPDG beschlossen und der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 27. April 2022 das Eidgenössische Departement des Innern beauftragt, eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.

Das EPD soll künftig als Instrument der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) gelten, womit dem Bund eine weitreichende Regelungskompetenz zukommt. Die Aufgaben und Kompetenzen und damit auch die Sicherstellung der Finanzierung des EPD durch Bund und Kantone sollen klar geregelt werden. So wird zum Beispiel vorgeschlagen, dass die Kantone die Finanzierungsverantwortung für den Betrieb der STG übernehmen und der Bund die Kosten für die Weiterentwicklung des EPD. Im Rahmen einer Übergangslösung sollen zudem zusätzliche Finanzhilfen die Finanzierung des EPD bis zur Revision des EPDG sicherstellen. Die Kantone sollen sich an den Finanzhilfen beteiligen, der Verteilschlüssel zwischen Bund und Kantonen ist noch zu definieren.

In der geplanten Vernehmlassung wird der Regierungsrat die Möglichkeit erhalten, die Vorschläge des Bundesrates zu prüfen und entsprechend Stellung zu beziehen. Für detailliertere Informationen zu den geplanten Massnahmen verweisen wir auf die Medienmitteilung des Bundes vom 27. April 2022 ([Der Bundesrat will das elektronische Patientendossier weiterentwickeln \(admin.ch\)](https://www.admin.ch)).

Zudem hat Nationalrat Andri Silberschmidt am 2. Dezember 2021 zwei Motionen eingereicht:

- 1 Einführung eines digitalen Patienten-Identifikators im Gesundheitswesen zur Vereinfachung der Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren (21.4373).
- 2 Gesetzesanpassungen zur Digitalisierung der Prozesse rund um die Patientenadministration für alle involvierten Parteien der ambulanten und stationären Versorgungsbereiche im Sinne eines virtuellen Schweizer Gesundheitsnetzes (21.4374).

Beide Motionen haben zum Ziel, die Datensicherheit, d. h. die eindeutige Identifikation der Patientinnen und Patienten, sowie einen vereinfachten Zugriff auf resp. Umgang mit Patientendaten zu gewährleisten. Der Bundesrat hat die Annahme der beiden Motionen empfohlen, dabei aber darauf hingewiesen, dass die Kompetenz für die Gesundheitsversorgung grundsätzlich bei den Kantonen liegt. Vor allem der Patienten-Identifikator würde auch für das EPD viele technische und organisatorische Prozesse vereinfachen.

Der Regierungsrat begrüsst die Stossrichtung der Initiativen auf Bundesebene. Sie sind auch kongruent zum kürzlich erteilten Auftrag des Grossen Rates zur Einreichung einer Standesinitiative zur Förderung der Digitalisierung des Schweizer Gesundheitswesens (RRB Nr. 22/09A/14 vom 23. März 2022).

3. *Welche Erwartungen hat der Regierungsrat an die Ausbreitung und Nutzung des EPD?*

Es ist nur schwer abschätzbar, wie sich das EPD zukünftig entwickeln wird, da viele Faktoren zu berücksichtigen sind, welche zum Teil einen grossen Einfluss auf dessen Entwicklung haben und nicht direkt steuerbar sind. Aufgrund der Verzögerungen des Regelbetriebes im Vergleich zu den gesetzlichen Vorgaben, aber auch aufgrund von finanziellen, organisatorischen und technischen Bedenken, sind viele Leistungserbringer dem EPD gegenüber skeptisch eingestellt.

Die Ausbreitung und Nutzung des EPD wird auch stark davon abhängen, wie sich die Eröffnungsprozesse entwickeln. Die eID-Anbieterin SwissSign sieht vor, dass ab ca. Mitte dieses Jahres ihre eIDs online erstellt werden können, was in Kombination mit einer digitalen Signatur eine EPD-Eröffnung von zu Hause aus möglich macht. Damit reduziert sich der Aufwand für die Erstellung einer eID und des EPD für die Bevölkerung wesentlich.

Ein weiterer Treiber für die Ausbreitung des EPD wäre, wenn der Preis der eIDs sinken würde. Die erwähnte Impulsfinanzierung der eIDs im Rahmen der EPD-Eröffnungsstelle in Basel soll auch verhindern, dass die Einführung des EPD aufgrund der nicht geregelten eID-Finanzierung blockiert wird.

4. *Welche Kosten sind für die Einführungsphase des EPD zu rechnen? Was wird der reguläre Betrieb des EPD kosten? Wie werden diese Kosten finanziert?*

Die Verträge zwischen der Stammgemeinschaft XAD, an die fast sämtliche Spitäler des Kantons Basel-Stadt angeschlossen sind, und den ihr angeschlossenen Leistungserbringern sehen vor, dass die Mitgliederbeiträge nur bei entsprechender Leistung fällig werden. Die XAD hat deshalb in den Jahren 2020 und 2021 im Vergleich zu ihrem Budget Einbussen in Millionenhöhe bei den Betriebsbeiträgen und zusätzliche Mehrkosten verzeichnen müssen, da sich die Zertifizierung verzögert hat. Ihre Trägerkantone haben der XAD-Betreiber-gesellschaft axvana AG im Jahr 2021 Darlehen in der Höhe von insgesamt rund 1.8 Mio. Franken zur Sicherstellung ihrer Liquidität gewährt, welche bis 2025 rückzahlbar sind. Der Anteil des Kantons Basel-Stadt betrug 300'000 Franken. Der Bund hat zusätzlich die eine Tranche seiner Finanzhilfen in der Höhe von 1.275 Mio. Franken vorzeitig an die axvana AG ausbezahlt.³

Die axvana AG konnte ihre eigene Zertifizierung im 3. Quartal 2021 erfolgreich abschliessen und eine Pilotgruppe von angeschlossenen Leistungserbringern hat seit Ende 2021 die Möglichkeit, EPDs zu bewirtschaften. Die Umsetzung bei sämtlichen zur Teilnahme verpflichteten Leistungserbringern ist im Verlauf des Jahres 2022 vorgesehen. Diese ist jeweils mit einer bestimmten Anzahl von Zertifizierungsaudits vor Ort verbunden. EPDs können im Kanton Basel-Stadt derzeit noch nicht eröffnet werden, da die notwendigen Eröffnungsstellen bis anhin nicht eingerichtet wurden.

Eine weitere Herausforderung ist mit den notwendigen elektronischen Identitäten (eID) für die Eröffnung eines EPD verbunden. Der Prozess für die Erstellung einer eID ist derzeit aufwändig und geht mit zusätzlichen Kosten einher, da er den persönlichen Kontakt mit entsprechend geschultem Personal zur Identifikation bedingt.

Keine der bestehenden Stammgemeinschaften hat aktuell die finanziellen Möglichkeiten, EPD-Eröffnungsstellen, die notwendigen elektronischen Identitäten, eine entsprechende Kommunikation und die Weiterentwicklung des EPD ohne zusätzliche Drittmittel zu gewährleisten. Aufgrund der beschriebenen Umstände analysiert der Regierungsrat derzeit Möglichkeiten, wie die Ausbreitung des EPD in Basel-Stadt mit gezielten Unterstützungsmassnahmen beschleunigt werden kann, dies auch unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen auf Bundesebene.

3. Fazit

Der Regierungsrat ist nach wie vor der Meinung, dass das EPD sowohl Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung im Gesundheitswesen positiv beeinflussen wird und auch die Digitalisierung im Gesundheitswesen unterstützt. Zudem gibt das EPD der Bevölkerung die Möglichkeit, sich vertiefter mit der eigenen Behandlung auseinanderzusetzen und sogar bei Behandlungen im Ausland die eigenen behandlungsrelevanten Dokumente und Daten zur Verfügung zu stellen.

Der Regierungsrat bedauert die Schwierigkeiten bei der Einführung des EPD und beabsichtigt deshalb, Einführung und Verbreitung des EPD im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen. Sollte sich bei einer Realisierung der Eröffnungsstelle in Basel zeigen, dass die Nachfrage nach

³ Weitere Details im Bericht der eidgenössischen Finanzkontrolle "Prüfung der Stammgemeinschaft axvana AG" vom 27. Januar 2022: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_bildung_und_soZIALES/gesundheit/21604/21604BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

EPDs gross genug ist, wird der Regierungsrat dem Grossen Rat gegebenenfalls zusätzliche Mittel beantragen, um die Eröffnung von EPDs auch über das Jahr 2022 hinaus zu unterstützen und so dem EPD weiteren Vorschub zu leisten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin