



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 14. August 2024
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Geschäftsnummer: 2023.GSI.325
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Finanzhilfen für das EPD: Übergangsfinanzierung. Objektkredit 2025-2029.

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Rechtsgrundlagen	2
3.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
3.1	Ausgangslage.....	2
3.1.1	Anschluss an die axsana AG und Anschubfinanzierung durch den Kanton Bern	2
3.1.2	Finanzielle Unterstützung der axsana AG durch den Kanton Bern	3
3.1.3	Bestehende Hemmnisse im EPDG und Revision EPDG Übergangsfinanzierung	3
3.2	Grundzüge der Vorlage	4
4.	Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten	5
5.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	6
6.	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	6
7.	Auswirkungen auf die Gemeinden	6
8.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	7
9.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation	7
10.	Antrag	7

1. Zusammenfassung

Das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG, 816.1) wurde am 15. März 2024 bezüglich einer Übergangsfinanzierung revidiert (REV-EPDG). Damit wird die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass sich der Bund mittels Finanzhilfen an der Finanzierung für das elektronische Patientendossier (EPD) beteiligt, bis mit der umfassenden Revision des EPDG die Rollen zwischen Bund und Kantonen klar geregelt und die nachhaltige Finanzierung des EPD sichergestellt werden kann.

Voraussetzung für die Bundesfinanzierung ist, dass sich die Kantone mindestens in gleicher Höhe finanziell engagieren. Der Unterstützungsbeitrag durch den Bund richtet sich nach der Anzahl eröffneter EPD. Dadurch soll bei den Stammgemeinschaften ein Anreiz für eine rasche Verbreitung des EPD geschaffen werden.

Die Übergangsförderung wird voraussichtlich Ende 2024 in Kraft treten und sieht vor, dass der Bund während fünf Jahren die Stammgemeinschaften für den Betrieb und die Weiterentwicklung des EPD mit Finanzhilfen unterstützen kann. Die Höhe des Betrags pro eröffnetes EPD wird mit dem Erlass des Ausführungsrechts festgelegt werden. Es ist angedacht, dass der Bund pro eröffnetes EPD einen Betrag von CHF 30 sprechen kann, falls sich die Kantone in gleichem Umfang beteiligen.

Insgesamt soll ein Zahlungsrahmen von CHF 30 Mio. für die Finanzhilfen zur Verfügung gestellt werden.

Das Kanton Bern plant, die Stammgemeinschaft der Post Sanela Health AG für jedes von einer im Kanton Bern wohnhaften Person bei ihr eröffneten EPD finanziell zu unterstützen. Die GSI wird dazu einen Vertrag mit der Post Sanela Health AG abschliessen, der die Höhe der zu leistenden Kantonsbeiträge zwischen 2025 und 2029 definiert. Während der Dauer der Übergangsförderung ist ein kantonaler Beitrag von voraussichtlich CHF 30 pro eröffnetes EPD vorgesehen, und zwar bis zu einem Kostendach von CHF 4 Mio. oder aber höchstens bis der Bundesbeitrag ausgeschöpft ist oder aber die umfassende Revision des EPDG in Kraft getreten ist. Der Kantonsbeitrag ist in jedem Fall an den (gleich hohen) Bundesbeitrag geknüpft.

2. Rechtsgrundlagen

- Art. 23a und 26a des am 15. März 2024 revidierten Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier vom 19. Juni 2015 (REV-EPDG; SR 816.1)
- Art. 2 und 4 des Gesundheitsgesetzes vom 2. Dezember 1984 (GesG; BSG 811.01)
- Art. 27, 29, 30 Absatz 1, 31 und 32 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 15. Juni 2022 (FHG; BSG 620.0)
- Art. 21 und 27 der Finanzhaushaltsverordnung vom 16. November 2022 (FHAV; BSG 621.1)

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Anschluss an die axsana AG und Anschubfinanzierung durch den Kanton Bern

Nach den Vorschriften des EPDG¹ müssen sich alle Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime, welche auf einer Spitalliste resp. Pflegeheimliste gemäss KVG² figurieren, einer Gemeinschaft oder Stammgemeinschaft ihrer Wahl anschliessen. Gleiches gilt seit 2022 für Ärztinnen und Ärzte, die neu eine Zulassung zur Abrechnung über die Krankenversicherung beantragen. Die

¹Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG; SR 816.1).

²Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10).

Gesundheits-, Sozial und Integrationsdirektion (GSI, damals noch Gesundheits- und Fürsorgedirektion [GEF]) hat im Rahmen der „BeHealth-Initiative“ gemeinsam mit den Verbänden der Leistungserbringer im Gesundheitswesen beschlossen, sich der bereits existierenden interkantonalen Stammgemeinschaft der axsana AG anzuschliessen. Dies mit dem Ziel, möglichst rasch eine mittelfristig selbsttragende Stammgemeinschaft für die gesamte Bevölkerung und alle Leistungserbringer des Kantons Bern auf- bzw. auszubauen.

Mit Beschluss des Grossen Rates vom 29. März 2018 erhielt die GSI (damals GEF) die Ermächtigung, Ausgaben für den Auf- und Ausbau der Stammgemeinschaft zu tätigen. Der Auftrag wurde an die axsana AG vergeben. Der Kanton Bern gewährte eine Anschubfinanzierung über CHF 2'529'000 und erteilte einen Auftrag an die axsana AG (Auftrag vom 6. August 2018). Nach Eingang der Beitragszahlung durch den Bund sollte dem Kanton die Hälfte der Anschubfinanzierung zurückerstattet werden.

3.1.2 Finanzielle Unterstützung der axsana AG durch den Kanton Bern

Das elektronische Patientendossier (EPD) wurde inzwischen aufgebaut und die Zertifizierung der Stammgemeinschaften ist – wenn auch zeitlich verzögert - erfolgt. Aufgrund der laufend erhöhten Anforderungen sowie der Verzögerungen verzeichnete die axsana AG einen Mehraufwand und einen Ertragsausfall, welche sie im Jahr 2020 in einen Liquiditätsengpass führte. Verschiedene Kantone unterzeichneten daher im Dezember 2020 einen «Letter of Intent» (LOI) betreffend Beteiligung an einer Überbrückungsfinanzierung. An einer solchen beteiligen sich auch Dritte. In diesem Zusammenhang hat der Kanton Bern im Januar 2021 den Bundesbeitrag, der zur Rückzahlung angestanden wäre, in ein Darlehen umgewandelt und ein zusätzliches Darlehen in der Höhe von CHF 0.2 Mio. gewährt. Der Darlehensbetrag gemäss Vertrag vom 13. Januar 2021 des Kantons Bern an die axsana AG belief sich daher auf CHF 1.4645 Mio.

Die Post CH Kommunikation AG (Post) erwarb im Oktober 2022 mittels einer Kapitalerhöhung einen Anteil von 75 Prozent der Aktien der axsana AG. Eine Bedingung für den Erwerb der Aktien durch die Post war eine vorgängige Teilsanierung der axsana AG und eine teilweise Abtretung der Forderungen des Kantons Bern aus dem Darlehen. Der Kanton Bern trat in der Folge CHF 0.5 Mio. der Darlehensforderung ab. Der Restbetrag von CHF 0.9645 Mio. blieb als Darlehen bestehen, wobei jedoch ein Rangrücktritt gewährt wurde. Dazu wurde am 25. August 2022 ein neuer Darlehensvertrag abgeschlossen.³ Aufgrund der Beteiligung der Post erfolgte auch eine Firmenänderung: Die axsana AG wurde zur Post Sanela Health AG.

Zur Ermöglichung der online-Dossiereröffnung für die Bevölkerung des Kantons Bern wurde mit der Post Sanela Health AG im Jahr 2023 ein Vertrag zur Nutzung ihrer digitalen Self-Onboarding Plattform abgeschlossen (Vertragslaufzeit bis Ende 2024). Das Budget wurde auf maximal CHF 0.5 Mio. fixiert und deckt die Kosten für die Plattformnutzung, die Eröffnung der Dossiers sowie die Nutzung des Identifikationsmittels (SwissID).

3.1.3 Bestehende Hemmnisse im EPDG und Revision EPDG Übergangsfinanzierung

Die Verbreitung des EPD und die bestehenden Finanzierungslücken bei den Stammgemeinschaften sind unter anderem eine Konsequenz der unterschätzten Komplexität des Vorhabens und der aktuell noch geltenden Regulierung. Das ursprüngliche EPDG definiert zahlreiche, teilweise schwer erreichbare Anforderungen, äussert sich aber nicht ausreichend zu Förderung, Umsetzung und Finanzierung des EPD.

³ Vgl. RRI vom 21. Juni 2022

Im Rahmen der am 15. März 2024 erfolgten EPDG-Revision (REV-EPDG) wird eine Übergangsfinanzierung für fünf Jahre nach Inkrafttreten geregelt und damit die Voraussetzung dafür geschaffen, dass sich der Bund mittels Finanzhilfen an der Finanzierung der Stammgemeinschaften beteiligt. Die Revision 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 sichert. Das Inkrafttreten der REV-EPDG vom 15. März 2024 wird vom Bundesrat bestimmt und ist zurzeit noch offen.

Die Finanzhilfen sollen während fünf Jahren nachdem Inkrafttreten ausgerichtet werden können (vgl. Schlussbestimmungen REV-EPDG). Sie sollen an eine Mitfinanzierung in mindestens gleicher Höhe durch die Kantone gebunden werden (Art. 23a Abs. 3 REV-EPDG). Die Höhe der Finanzhilfen bestimmt sich anhand der Anzahl eröffneter EPD (Art. 23a Abs. 2 REV-EPDG). Auf diese Weise soll ein Anreiz gesetzt werden für eine rasche Verbreitung des EPD. Die Finanzhilfen sollen dabei für alle seit Inbetriebnahme der Stammgemeinschaften eröffneten Patientendossiers beantragt werden können (Art. 26a REV-EPDG).

Der Betrag pro eröffnetes EPD wird vom Bundesrat festgelegt (vgl. Art. 23a Abs. REV-EPDG) und soll gemäss Botschaft des Bundesrats CHF 30 betragen⁴. Die Bundesversammlung legt mit einem Zahlungsrahmen den Höchstbetrag fest, bis zu dem der Bund Finanzhilfen gewähren darf (Vgl. Art. 23.b REV-EPDG). Dieser soll auf Total CHF 30 Mio. begrenzt werden.

Die Ausführungsbestimmungen zur EPDG-Revision Übergangsfinanzierung sowie die genaue Ausgestaltung und das Inkrafttreten der umfassenden EPDG-Revision sind zurzeit offen.

3.2 Grundzüge der Vorlage

Mit der Übernahme der Axsana AG durch die Post Sanela Health AG machte die EPD-Technologiekonsolidierung schweizweit einen wichtigen Schritt vorwärts, die Swisscom als zweiter grosser Plattformprovider zog sich nach der Axsana-Übernahme vom EPD-Geschäft zurück. Die Post Sanela Health AG ist nun die grösste Schweizer Stammgemeinschaft und bietet das EPD, mit dem Basissystems der Post AG, in 12 Kantonen an. Auch die restliche Schweiz wird mit dem System der Post AG über andere Stammgemeinschaften⁵ abgedeckt.

Die Post AG hat in ihrer eHealth-Strategie das EPD als wichtigen Eckpfeiler verankert und treibt die Weiterentwicklung sowie auch das «Onboarding» der Bevölkerung aktiv voran. Damit haben sich die Erfolgsaussichten hinsichtlich Verbreitung und Nutzung des EPD deutlich verbessert. Aus diesem Grund soll der Kanton Bern die Post Sanela Health AG bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision des EPDG im Rahmen der Übergangsfinanzierung gemäss REV-EPDG unterstützen.

Die Höhe der Staatsbeiträge bestimmt sich anhand der Anzahl EPD, die seit Inbetriebnahme der Stammgemeinschaft der Post Sanela Health AG von im Kanton Bern wohnhaften Person bei dieser eröffnet wurden, und beträgt voraussichtlich CHF 30 pro EPD, entsprechend dem Beitrag des Bundes pro EPD.

Im Kanton Bern werden die Mengen (Anzahl Dossieröffnungen) gemäss folgender Aufstellung geschätzt:

⁴ Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage war noch von einem Beitrag des Bundes von CHF 15 pro EPD die Rede.

⁵ Emedo (Aargau), eSanita (Ostschweiz), Mon Dossier Santé (Neuenburg), CARA (Westschweiz), e-Health Ticino.

Prognostizierte Entwicklung der EPD-Eröffnungen	2025	2026	2027	2028	2029
Anfangsbestand Jahr	15'000	35'000	70'000	120'000	200'000
neue EPD-Eröffnungen p.a.	20'000	35'000	50'000	80'000	100'000
Förderbeträge					
Förderung Bund pro EPD-Eröffnung	CHF 30	CHF 30	CHF 30	CHF 30	CHF 30
Förderung Kanton pro EPD-Eröffnung	CHF 30	CHF 30	CHF 30	CHF 30	CHF 30
	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF
Förderbeiträge Kanton (berechnet)	600'000	1'050'000	1'500'000	2'400'000	3'000'000

Summe Förderbeiträge Kanton (berechnet) über alle Jahre: CHF 8'550'000

Kostendach Kanton über alle Jahre: CHF 4'000'000

Somit würden kantonale Förderbeiträge von insgesamt maximal CHF 8.55 Mio. erreicht werden. Aufgrund der Limitierung des Bundesbeitrags wird jedoch im vorliegenden Geschäft ein Objektkredit mit einem tieferen Kostendach von CHF 4 Mio. beantragt.

Ein kantonaler Beitrag von voraussichtlich CHF 30 pro eröffnetes EPD ist also nur vorgesehen:

- während längstens fünf Jahren nach Inkrafttreten der Übergangsförderung.
- bis das Kostendach von CHF 4 Mio. erreicht ist.
- solange der Bundesbeitrag noch nicht ausgeschöpft ist.
- bis die umfassende Revision des EPDG in Kraft getreten ist.

Der beschriebene Fördermechanismus ist ergebnisorientiert, weil er auf das Resultat der Tätigkeiten der Stammgemeinschaft abstellt, und erlaubt es, Bundesmittel auch für die vom Kanton Bern mit aufgebaute und bereits mittels Anschubfinanzierung und Forderungsverzicht unterstützte Post Sanela Health AG abzuholen.

Buchhalterisch sollen die vom Kanton zu leistenden Förderbeiträge mit dem bestehenden Darlehen des Kantons an die Post Sanela Health AG (vgl. Ziffer 3.1.2) bis zu dessen Tilgung gegenverrechnet werden. Dadurch kann für den Kanton auch ein allfälliges Risiko einer verzögerten oder ganz ausbleibender Tilgung des Darlehens durch die Post Sanela Health AG eliminiert werden.

Nach Inkrafttreten des REV-EPDG können die Stammgemeinschaften jährlich Anträge an das BAG stellen zur Abgeltung für die eröffneten EPD (vgl. Art 23c REV-EPDG). Im ersten Jahr können die Stammgemeinschaften gleichzeitig alle bereits vor Inkrafttreten der Teilrevision des EPDG eröffneten EPD geltend machen (vgl. Art. 26a REV-EPDG).

Um einen Bundesbeitrag zu beantragen, müssen die Stammgemeinschaften belegen, dass die Kantone in gleichem Ausmass ihren Beitrag geleistet haben (vgl. Art. 23a REV-EPDG). Die Stammgemeinschaft Post Sanela Health AG stellt dazu dem Kanton Bern Rechnung für die durch im Kanton Bern wohnhaften Personen eröffneten EPD.

Mit dem Inkrafttreten der EPDG-Totalrevision soll es zu einer Kostenteilung zwischen Bund und Kantonen für die Weiterentwicklung, respektive den Betrieb kommen. Für den Kanton Bern werden die anfallenden Betriebskosten auf jährlich rund CHF 3 Mio. Franken veranschlagt.

4. Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten

Das Inkrafttreten des REV-EPDG zur Übergangsförderung wird vom Bundesrat festgelegt und wird für Ende 2024 erwartet.

Zur Umsetzung des vorliegenden Beschlusses wird mit der Post Sanela Health AG ein Vertrag abgeschlossen.

Erste Bundesbeiträge werden im Jahr 2024 oder aber im Jahr 2025 abholbereit sein und stehen – soweit der Kostenrahmen nicht früher ausgeschöpft ist – während fünf Jahren nach dem Inkrafttreten zur Verfügung. Dazu stellt die Post Sanela Health AG dem Kanton Bern jährlich Rechnung für im Kanton Bern wohnhaften Personen, die bei ihr ein EPD eröffnet haben. Der Kanton Bern begleicht diese Rechnung, die Post Sanela Health AG bestätigt dem Bund auf dieser Basis die Mitfinanzierung des Kantons Bern und holt die entsprechenden Bundebeiträge ab.

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

In den Regierungsrichtlinien 2023 – 2026, die aufzeigen, wie sich der Kanton Bern kurz-, mittel- und langfristig entwickeln will, wird als strategischen Ziel die «Digitale Transformation» genannt. Darunter wird als Projekt das EPD geführt und festgehalten, dass der Kanton die Einführung des EPD aktiv fördert und unterstützt.

Gleichzeitig wird unter dem strategischen Ziel «Gesellschaftlicher Zusammenhalt» als Entwicklungsschwerpunkt die «Zusammenarbeit in Pflege und bei Gesundheitsdienstleistungen» genannt. Darunter wird verstanden, dass der Kanton den sich ändernden Anforderungen im Bereich Pflege und Gesundheitsdienstleistungen vorausschauend begegnet und die Zusammenarbeit und die regelmässige Abstimmung mit den Leistungserbringern fördert. Hierfür ist ein funktionierendes und weit verbreitetes EPD, das von verschiedenen Leistungserbringern nutzbare Daten enthält, eine Voraussetzung.

6. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Die Förderung des EPD im Rahmen REV-EPDG wirkt sich von 2025 bis 2029 auf die Finanzen des Kantons Bern aus. Die folgenden Mittel sind vorgesehen für den Staatsbeitrag an die Stammgemeinschaft der Post Sanela Health AG für eröffnete EPD: CHF 4'000'000, verteilt voraussichtlich auf die Jahre 2025 bis und mit 2029.

Es erfolgt dabei eine Verrechnung mit einem bestehenden Darlehen, das der Kanton der Post Sanela Health AG gewährte.

Der Beschluss wirkt sich insofern auf das Personal aus, als dass Aufwand für die Ausarbeitung der vertraglichen Grundlagen entsteht. Zudem wird pro Jahr eine Rechnung der Post Sanela zu prüfen und zu bezahlen sein.

Auswirkungen auf Organisation, IT und Raum sind nicht zu erwarten.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Es sind keine Auswirkungen auf die Gemeinden zu erwarten

8. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Das EPD stellt die Basis für eine effiziente, qualitativ gute Gesundheitsversorgung dar.

Mit dem EPD werden 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.

9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation

Es wurde kein Vernehmlassungsverfahren / keine Konsultation durchgeführt.

10. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt die GSI, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilagen:

- Beschlussentwurf