

Teilrevision des Gesundheitsgesetzes

Erläuterungsbericht zum Vernehmlassungsentwurf

1. Übersicht

Das Gesundheitsgesetz vom 16. Oktober 2002 (SRSZ 571.110, GesG) regelt das öffentliche Gesundheitswesen auf kantonaler Stufe. Es ist seit dem 1. Januar 2004 in Kraft und hat sich bisher bewährt. Am 18. März 2016 hat das Parlament das Bundesgesetz über die Registrierung von Krebserkrankungen (Krebsregistrierungsgesetz, KRG, BBl 2016 1939) verabschiedet. Dieses wird zusammen mit dem Ausführungsrecht (Krebsregistrierungsverordnung, KRV) voraussichtlich am 1. Januar 2019 in Kraft treten.

Mit dem Krebsregistrierungsgesetz werden die Datengrundlagen für die Beobachtung der Entwicklung von Krebserkrankungen, für die Erarbeitung von Präventions- und Früherkennungsmassnahmen, für die Evaluation der Versorgungs-, Diagnose- und Behandlungsqualität sowie für die Unterstützung der kantonalen Versorgungsplanung und der Forschung zu Krebserkrankungen geschaffen. Die Kantone werden verpflichtet, ab 1. Januar 2019 ein Krebsregister nach Krebsregistrierungsgesetz zu führen, zu finanzieren und zu beaufsichtigen. Mehrere Kantone können gemeinsam ein Register führen. Für diejenigen Kantone, in denen Krebserkrankungen heute noch nicht registriert werden, ist neben der Einrichtung eines eigenen Krebsregisters auch der Anschluss an ein bereits bestehendes Krebsregister möglich.

Das Krebsregistrierungsgesetz verpflichtet Personen und Institutionen, die eine Krebserkrankung diagnostizieren und behandeln, die entsprechenden Angaben an das zuständige Krebsregister zu melden. Krebsregister müssen personenidentifizierende Daten mit den Einwohnerregistern des Kantons abgleichen können, ohne dass dabei Rückschlüsse auf die Krebserkrankung der betreffenden Person möglich sind.

Der Kanton Schwyz hat bisher keine Registrierung von Krebserkrankungen vorgenommen.

Mit der vorliegenden Teilrevision werden die Grundlagen für die Schaffung bzw. den Anschluss an ein kantonales Krebsregister geschaffen. Auch wird mit einer neuen Regelung sichergestellt,

dass das kantonale Krebsregister seine Personendaten mit den Personendaten der Einwohnerregister abgleichen kann.

2. Ausgangslage

2.1 Krebserkrankungen zählen zu den wichtigsten nicht übertragbaren Krankheiten. Krebserkrankungen stellen bereits heute das Gesundheitswesen vor grosse Herausforderungen – auf finanzieller, struktureller und personeller Ebene. Es ist davon auszugehen, dass mit der zahlenmässigen Zunahme älterer und dem Risikoverhalten gewisser Bevölkerungsgruppen Krebsdiagnosen künftig weiter zunehmen werden. Die ständige und systematische Erfassung und Analyse der Daten über die Merkmale der in der Bevölkerung auftretenden Krebserkrankungen (Krebsepidemiologie) ist deshalb von massgeblicher Bedeutung, um Angaben zur Häufigkeit und Verbreitung der verschiedenen Krebserkrankungen im Zeitverlauf und zur Feststellung und Veränderung von Risikoprofilen (krankheitsverursachende Kombination von Risikofaktoren) machen zu können.

2.2 In einem Krebsregister werden die Krankengeschichten sämtlicher Krebspatientinnen und -patienten einer Region erfasst. Die im Krebsregister erfassten krebspezifischen Daten stammen im Wesentlichen von den an der Diagnosestellung und Behandlung beteiligten Personen und Institutionen des Gesundheitswesens, namentlich Ärzten und deren Hilfspersonen, Spitälern, Pathologieinstituten und medizinischen Laboratorien. Nach bisheriger Erhebungsmethode erfolgen die ersten Meldungen in der Regel von Pathologieinstituten und Laboratorien, bei denen Gewebeproben untersucht werden.

2.3 Das Parlament hat am 18. März 2016 das Krebsregistrierungsgesetz verabschiedet, welches die schweizweite Vereinheitlichung der Krebsregistrierung bezweckt. Mit dem Krebsregistrierungsgesetz werden die Datengrundlagen für die Beobachtung der Entwicklung von Krebserkrankungen, für die Erarbeitung von Präventions- und Früherkennungsmassnahmen, für die Evaluation der Versorgungs-, Diagnose- und Behandlungsqualität sowie für die Unterstützung der kantonalen Versorgungsplanung und der Forschung zu Krebserkrankungen geschaffen. Die Regelung zählt als langfristige Reformmassnahme zu den gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates („Gesundheit2020“). Mit der Regelung im Krebsregistrierungsgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen werden folgende Ziele verfolgt:

- flächendeckende, vollständige und vollzählige Erfassung aller Krebsneuerkrankungen sowie Verfolgung von deren Verlauf bis hin zum Tod der betroffenen Person;
- Standardisierung des zu erhebenden Datensatzes zur Vereinfachung der gesamtschweizerischen Auswertung;
- Datenerfassung in den Kantonen unter einheitlichen rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen;
- Schutz der Persönlichkeitsrechte von Patienten.

2.4 Der Kanton Schwyz hat bisher keine Registrierung von Krebserkrankungen vorgenommen. Aus Ressourcengründen wird auf den Aufbau eines eigenen Krebsregisters im Kanton Schwyz verzichtet. Soll durch Auslagerung für den Kanton Schwyz künftig ein Krebsregister geführt werden, so sind aufgrund der Abklärungen durch das Departement des Innern zwei konkrete Möglichkeiten vertieft zu prüfen. Der Kanton Schwyz schliesst sich dem Krebsregister Zentralschweiz (Krebsregister der Kantone Luzern, Obwalden, Nidwalden und Uri) oder dem Krebsregister der Kantone Zürich und Zug an. Beide Register sind so gestaltet, dass sie ohne grösseren Aufwand in eine allfällige zentrale Datenbank integriert werden können.

2.5 Die Frage, an welches bestehende Krebsregister sich der Kanton Schwyz anschliessen soll, muss vorgängig anhand folgender Kriterien geklärt werden:

- Patientenströme;
- Höhe der Kosten und für die Umsetzung benötigte personelle Ressourcen;
- Umfang der Mitsprache des Kantons beim Anschluss an ein Krebsregister;
- Gewährleistung des elektronischen Datenabgleichs des Krebsregisters mit den kantonalen Einwohnerregistern.

3. Revisionsziele und Grundzüge der Vorlage

3.1 Bereits abschliessend im Krebsregistrierungsgesetz geregelt, und somit auf kantonalen Stufe nicht mehr regelungsbedürftig, sind folgende Punkte:

3.1.1 Ab dem 1. Januar 2019 sind Personen und Institutionen, die eine Krebserkrankung diagnostizieren und behandeln, verpflichtet, die entsprechenden Angaben an das zuständige Krebsregister zu melden. Meldepflichtig sind Basisdaten (alle Krebserkrankungen) und Zusatzdaten (ausgewählte Krebserkrankungen oder Bevölkerungsgruppen). In Art. 3 und 4 KRG und Art. 1 bis 8 KRV werden die zu meldenden Krebserkrankungen bzw. die konkreten Daten, die Meldefristen, die Identifikation der meldepflichtigen Personen und Institutionen, der Meldezeitraum und die Meldeform sowie die Meldungen an das Kinderkrebsregister konkretisiert und abschliessend geregelt.

3.1.2 Es braucht eine hinreichende Information über die Krebsregistrierung. Patienten können der Registrierung ihrer Daten jederzeit widersprechen (Art. 6 KRG in Verbindung mit Art. 26 Abs. 3 KRG bzw. Art. 12 ff. KRV). Naheliegenderweise erfolgt die Information durch den behandelnden Arzt, der die Krebsdiagnose unmittelbar eröffnet. Fachpersonen, welche anderweitig an der Diagnosestellung beteiligt sind (z.B. Angestellte von Pathologieinstituten, Radiologieinstituten oder Laboratorien) oder die im weiteren Verlauf die Behandlung der Krebserkrankung durchführen, sind demgegenüber nicht zur Information verpflichtet. Art. 5 und 6 KRG sowie Art. 12-15 KRV regeln die Art und Weise der Information sowie den Widerspruch näher. Bei einem allfälligen Widerspruch dürfen vor Ablauf einer Karenzfrist von drei Monaten keine nicht vorgesehenen Datenbearbeitungen stattfinden (vgl. Art. 17 KRV bzw. Art. 16 Abs. 2 KRV).

3.1.3 Das Krebsregistrierungsgesetz baut auf den bestehenden kantonalen Strukturen der Krebsregistrierung auf: Die Registrierung der Daten erfolgt weiterhin in den von den Kantonen betriebenen kantonalen Krebsregistern. Krebserkrankungen bei Kindern und Jugendlichen werden im Kinderkrebsregister registriert, das neu vom Bund geführt wird. Im Ausführungsrecht werden dazu die Karenzfrist (Bedenkfrist für einen allfälligen Widerspruch gegen die Registrierung gemäss Art. 6 KRG) sowie die Voraussetzungen für die Krebsregistrierung definiert.

3.1.4 Die gesundheitsbezogenen Daten, die im Rahmen des Vollzugs des Krebsregistrierungsgesetzes erhoben und bearbeitet werden, sind besonders schützenswerte Daten. Das Ausführungsrecht widmet sich im 8. Abschnitt der Krebsregistrierungsverordnung den daraus resultierenden Anforderungen an die Datensicherheitsmassnahmen der meldepflichtigen Personen und Institution sowie der Vollzugsstellen von Kantonen und Bund. Konkret werden in den Art. 28-30 KRV die Anforderungen an die Datenübermittlung, die Anforderungen an die Datenträger und die Anonymisierung von Daten abschliessend geregelt.

3.1.5 Die so erfassten Daten werden auf nationaler Ebene durch die ebenfalls vom Bund geführte nationale Krebsregistrierungsstelle (NKRS) zusammengeführt und aufbereitet. Die Auswertung der Daten erfolgt einerseits in Form eines jährlichen Krebsmonitorings durch das Bundesamt für Statistik (BFS) und andererseits im Rahmen einer vertieften Gesundheitsberichterstattung über Krebserkrankungen.

3.1.6 Für andere stark verbreitete oder bösartige nicht übertragbare Krankheiten, wie beispielsweise Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder Diabetes, ist eine finanzielle Unterstützung entsprechender Register durch den Bund möglich unter der Voraussetzung, dass sie die im Gesetz aufgeführten Bedingungen erfüllen. Von der neuen gesetzlichen Regelung nicht erfasst werden die Registrierung und die Auswertung von Daten zu übertragbaren Krankheiten, da deren Bearbeitung bereits durch das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (SR 818.101, Epidemiengesetz, EpG) geregelt wird.

3.2 Obwohl viele Punkte bereits abschliessend auf Stufe Bund geregelt sind, braucht es in der kantonalen Anschlussgesetzgebung zum Krebsregistrierungsgesetz formell-gesetzliche Normen und Regelungen in folgenden Bereichen:

3.2.1 Die Kantone müssen ab 1. Januar 2019 ein Krebsregister nach dem Krebsregistrierungsgesetz führen (Art. 32 Abs. 1 KRG), finanzieren und beaufsichtigen. Mehrere Kantone können gemeinsam ein Register führen (Art. 32 Abs. 1 Satz 2 KRG). Für diejenigen Kantone, in denen Krebserkrankungen heute noch nicht registriert werden, ist neben der Einrichtung eines eigenen Krebsregisters auch der Anschluss an ein bereits bestehendes Krebsregister anderer Kantone möglich. Für die Umsetzung des Krebsregistrierungsgesetzes und vor allem für den Anschluss an ein bestehendes Krebsregister braucht es eine formell-gesetzliche kantonal-rechtliche Grundlage im GesG.

3.2.2 Die Pflicht zur Meldung von Angaben an das zuständige Krebsregister ist zwar im Krebsregistrierungsgesetz geregelt. Hingegen sind die kantonalen Behörden für die Durchsetzung der Meldepflicht zuständig.

3.2.3 Krebsregister müssen personenidentifizierende Daten mit den Einwohnerregistern des Kantons abgleichen können, ohne dass Rückschlüsse auf die Krebserkrankung der betreffenden Person möglich sind (d.h. elektronischer Abgleich – keine Telefonanrufe, E-Mails oder Briefpost). Es liegt in der Autonomie der Kantone zu entscheiden, wie sie diesen Datenabgleich ermöglichen wollen. Für die Datenabgleiche zwischen Krebsregister und Einwohnerregister ist jedenfalls eine kantonal-rechtliche Grundlage erforderlich, sofern der Datenabgleich künftig elektronisch im Abrufverfahren erfolgen soll. Damit wird ein datenschutzkonformer und effizienter Abgleichprozess ermöglicht. In den Art. 18-22 KRV werden die Bekanntgabe der Daten unter den Vollzugsstellen sowie die Weiterleitung der Daten an die nationale Krebsregistrierungsstelle und an das Bundesamt für Statistik präzisiert.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

4.1 Im Allgemeinen

4.2 Anträge

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 4 Abs. 2 Bst. j und k (neu)

Die Änderung von Bst. j ist nicht materieller Natur, sondern betrifft lediglich die Ergänzung der Endnote. Die Regelung in Bst. k drängt sich zufolge der vom Bundesrecht neu vorgegebenen kan-

tonalen Aufgabe auf und bringt Klarheit hinsichtlich Aufsicht- und Regelungskompetenz des Regierungsrates. Dem Regierungsrat wird die Kompetenz erteilt, Vollzugsbestimmungen zum Krebsregistrierungsgesetz zu erlassen.

§ 12b (neu)

5. Krebsregister

Abs. 1 setzt auf kantonaler Stufe die bundesrechtliche Vorgabe zur Führung eines Krebsregisters durch die Kantone um. Er nimmt das Ziel des Zweckartikels im Krebsregistrierungsgesetz (Art. 2 KRG) auf und bestimmt, dass die Führung eines Krebsregisters der Erfassung und Auswertung der in der Bevölkerung auftretenden Krebserkrankung dient. Es bedarf hierfür keiner detaillierten Ausführung, da der Zweck bereits im Rahmen der bundesrechtlichen Gesetzgebung ausführlich und abschliessend umschrieben wird.

Die Führung des kantonalen Krebsregisters ist eine Vollzugsaufgabe. Abs. 2 räumt dem Regierungsrat explizit die Möglichkeit ein, die Registerführung einer öffentlich-rechtlichen oder privaten Organisation oder Einrichtung zu übertragen. Die Auslagerung der Registerführung ist sowohl an eine innerkantonale wie auch an eine ausserkantonale öffentlich-rechtliche oder private Organisation oder Einrichtung möglich. Die Möglichkeit des Anschlusses an ein ausserkantoniales Krebsregister ist damit gewährleistet. Im Vorfeld der Auslagerung sind die Konditionen wie bspw. Leistungsinhalt, Datenabgleich und Entgelt zu verhandeln. Dabei ist insbesondere den einschlägigen bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 25-30 KRG und Art. 28-30 KRV) Rechnung zu tragen.

Gemäss Krebsregistrierungsgesetz müssen die kantonalen Krebsregister ihre Daten mit denjenigen der kantonalen und kommunalen Einwohnerregister ihres Zuständigkeitsgebietes abgleichen können. Da es in der Autonomie des Kantons liegt zu entscheiden, wie er diesen Datenabgleich ermöglichen will (vgl. dazu BBI 2014 S. 8799) wird deshalb in Abs. 3 Satz 1 verankert, dass der Betreiber des kantonalen Krebsregisters berechtigt ist, seine gesammelten Personendaten (vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 Bst. a-e KRG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 KRG) mit den Personendaten der Einwohnerregister abzugleichen, währendem die Einwohnerämter gemäss § 21 des Gesetzes über das Einwohnermeldewesen vom 17. Dezember 2008 (SRSZ 111.110, EMG) zur Auskunft ermächtigt und verpflichtet sind. Abs. 3 Satz 3 enthält im Sinne einer Kann-Bestimmung die explizite gesetzliche Grundlage für den Datenabgleich im Abrufverfahren (vgl. zum Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für das Abrufverfahren § 16 des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007 [SRSZ 140.410, ÖDSG]). Der Datenzugriff im Abrufverfahren ist durch ein Rollen- und Berechtigungskonzept genau zu regeln. Dafür zuständig ist das Volkswirtschaftsdepartement (vgl. § 5 der Verordnung über das Einwohnermeldewesen [SRSZ 111.111, EMV]). Im Rollen- und Berechtigungskonzept sind die in der Botschaft zum Krebsregistrierungsgesetz (BBI 2014 S. 8799) erwähnten Datenschutzmassnahmen (insb. Bezeichnung der Zugriffsberechtigung) zu regeln und auch die bereits bestehenden Vorgaben aus KRG und KRV umzusetzen.

Abs. 3 stellt eine spezialgesetzliche Regelung gegenüber § 21 Abs. 3 EMG sowie § 12 ÖDSG dar. Der Abgleich mit dem kantonalen bzw. den kommunalen Einwohnerregistern dient dem kantonalen Krebsregister als Grundlage für die Verifizierung der örtlichen Zuständigkeit. Die abzugleichenden Daten werden auf Gesetzesstufe in Art. 3 Abs. 1 Bst. a-e KRG definiert und umfassen z.B. Name und Vorname, Versichertennummer, Wohnadresse, Geburtsdatum und Geschlecht. Der Bearbeitungszweck sowie der Umfang der Datenbearbeitung sind im Bundesrecht (KRG und KRV) bereits abschliessend geregelt. Zu beachten ist dabei, dass nur das vom Kanton Schwyz geführte bzw. (bei Auslagerung) für diesen zuständige Krebsregister seine Daten mit denjenigen des kantonalen bzw. der kommunalen Einwohnerregister seines Zuständigkeitsgebietes abgleichen können muss (vgl. dazu Art. 32 Abs. 2 KRG). Für den Datenabgleich dürfen seitens der Einwohnerregister keine Kosten bzw. Gebühren erhoben werden.

Die Meldepflicht für Personen und Institutionen, die eine Krebserkrankung diagnostizieren und behandeln, ist im Krebsregistrierungsgesetz abschliessend umschrieben und geregelt (Art. 3 und 4 KRG). Die Durchsetzung der Meldepflicht obliegt jedoch den Kantonen. Die Regelung in Bst. e sanktioniert deshalb die Verletzung der Meldepflicht.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

6.1 Die vorliegende Änderung des Gesetzes bedingt keine personellen Auswirkungen auf Seiten der Verwaltung.

6.2 § 12b GesG sieht neu vor, dass die Führung eines Krebsregisters Sache des Kantons ist. Sowohl bei einem Anschluss an das Krebsregister Zentralschweiz als auch an jenes der Kantone Zürich/Zug würden die Kosten aufgrund der Einwohnerzahl in Rechnung gestellt.

6.3 Eine Erhebung der Kosten bei den kantonalen und regionalen Krebsregistern, die heute bei vollständiger Erfüllung der Registrierung und Codierung von Krebsfällen nach nationaler Normierung anfallen, zeigt, dass die Register in einer Bandbreite von Fr. 1.18 bis Fr. 2.02 pro Einwohner operieren. Diese breite Spanne ist aufgrund lokaler Gegebenheiten bedingt. Die Preisdifferenzen ergaben sich dabei hauptsächlich durch verschiedene Organisationsformen und unterschiedliche Lohnniveaus infolge Dienstjahre und Erfahrungsniveaus der Mitarbeitenden.

6.4 Pro erfassten Krebsfall fallen dabei zwischen Fr. 158.-- und Fr. 282.-- an. Diese Fallkosten beinhalten sämtliche Ausgaben eines Registers, von Erfassung und Datenaktualisierungen über Qualitätskontrolle bis zur Gesundheitsberichterstattung.

Der Median der Kosten liegt bei Fr. 1.36 pro Einwohner respektive Fr. 232.-- pro neu registriertem Fall.

6.5 Mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf der Krebsregistrierungsverordnung konnten sich die kantonalen Krebsregister erstmals mit den Details der künftigen Anforderungen auseinandersetzen. Es zeigte sich, dass es derzeit für alle schwierig ist, diese Kostenfolgen genau vorauszusagen. Auf Basis grober Annahmen werden Zusatzkosten von circa Fr. 0.25 pro Einwohner durch die Anforderungen der Verordnung gegenüber der heutigen Praxis erwartet. Bei den Kosten vor Steuer führt dies zu einem Median von circa Fr. 1.61 pro Einwohner als direkte Kosten. Für die meisten Krebsregister wird dieser Betrag der Mehrwertsteuer (MWST) unterstehen. Entsprechend ist mit Kosten von rund Fr. 1.73 zu rechnen (MWST Zuschlag von 6.1% als geschätzte finale Steuerlast beim Register). Pro Fallfassung ist mit Kosten von circa Fr. 262.-- inklusive MWST zu rechnen.

6.6 Zurzeit ist nur das Krebsregister Zürich/Zug in der Lage, eine konkrete Offerte zu stellen. Das Krebsregister Zentralschweiz kann hingegen aktuell keine verbindlichen Angaben machen, welche zusätzlichen Kosten aus der Umsetzung der Krebsregistrierungsverordnung resultieren. Die zurzeit geltende Offerte des Krebsregisters Zürich/Zug sieht für einen Anschluss des Kantons Schwyz jährlich wiederkehrende Kosten in der Höhe von Fr. 1.74/Einwohner vor. Es handelt sich um gebundene Ausgaben gemäss § 26 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013 (SRSZ 144.110, FHG).

6.7 Basierend auf diesem Angebot belaufen sich die jährlichen Kosten für den Anschluss an ein Krebsregister auf rund Fr. 280 000.-- und sind sowohl im Voranschlag 2018 wie

auch im Finanzplan 2019-2021 in der Kostenstelle 223030 „Gesundheitsversorgung“ unter der Kostenart 3132.000 „Dienstleistungen und Honorare Dritter“ bereits berücksichtigt.

7. Referendum

Gemäss § 34 Abs. 2 und § 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100, KV) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--;

dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem fakultativen Referendum.