

Beschluss Nr. 731/2018

Schwyz, 16. Oktober 2018 / ju

Teilrevision des Gesundheitsgesetzes

Stellungnahme zum Ergebnis der Kommissionsberatung

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit Beschluss Nr. 500 vom 26. Juni 2018 Bericht und Vorlage zur Teilrevision des Gesundheitsgesetzes vom 16. Oktober 2002 (GesG, SR 571.110) unterbreitet. Die vorberatende kantonsrätliche Kommission für Gesundheit und Soziale Sicherheit hat die Teilrevision an ihrer Sitzung vom 20. August 2018 beraten.

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. In der Detailberatung ist ein Abänderungsantrag gestellt worden. Dieser ist (neben zwei Minderheitsanträgen) in der Synopse zu diesem Beschluss dargestellt. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat einstimmig, die Vorlage in der Fassung der vorberatenden Kommission anzunehmen.

2. Grundsätzliche Diskussionen in der Kommission

2.1 Übertragung der Registerführung an eine private Organisation oder Einrichtung

Gemäss § 12b Abs. 2 der Vorlage kann der Regierungsrat die Führung des Krebsregisters einer öffentlich-rechtlichen oder privaten Organisation oder Einrichtung übertragen. Die Kommission lehnt die Übertragung der Registerführung an eine private Organisation oder Einrichtung ab. Sie begründet dies zum einen mit der Privatsphäre der Betroffenen beziehungsweise damit, dass es sich bei den zu registrierenden Gesundheitsdaten um besonders schützenswerte und hochsensible Daten handelt. Zum anderen sieht sie bei der Auslagerung der Registerführung an eine private Institution die Gefahr von Interessenskonflikten oder möglichem Missbrauch der höchst privaten Daten (z.B. durch Datenweiterleitung an die Pharmaindustrie). Insgesamt sieht sie bei einer allfälligen Übertragung der Registerführung an eine private Organisation oder Einrichtung die Privatsphäre der Patienten langfristig nicht gewährleistet.

2.2 Strafbestimmung

Gemäss § 55 Abs. 1 Bst. e der Vorlage wird mit Busse bis zu Fr. 100 000.-- bestraft, wer als meldepflichtige Person oder Institution nach Art. 3 und 4 des Bundesgesetzes über die Registrierung von Krebserkrankungen vom 18. März 2016 (Krebsregistrierungsgesetz, KRG, SR 818.33) seiner Meldepflicht nicht nachkommt. Eine Kommissionsminderheit erachtet die Maximalbusse als zu hoch und will stattdessen Fr. 5000.-- als Maximum. Sie ist zudem der Auffassung, dass nur die vorsätzliche Deliktsbegehung strafbar sein soll (nicht hingegen die fahrlässige Tatbegehung). Auch soll die generell für Übertretungen nach § 55 GesG geltende Frist von sieben Jahren für die Strafverfolgung gemäss Abs. 3 keine Anwendung finden, weshalb sie eine Sonderregelung von lediglich fünf Jahren verlangt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 § 12b Abs. 2

§ 12b Abs. 2 der Vorlage des Regierungsrates sieht vor, die Führung des Krebsregisters nicht nur einer öffentlich-rechtlichen, sondern ebenso einer privaten Organisation oder Einrichtung (durch Auslagerung einer staatlichen Tätigkeit) übertragen zu können. Die kantonalen Krebsregister – ob nun öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich organisiert – üben ihre Tätigkeit ausschliesslich im Auftrag der Kantone aus. Diese Tätigkeit erfolgt nun neu gestützt auf Bundesrecht, liegt im öffentlichen Interesse und wird auf nicht kommerzieller oder gewinnorientierter Basis abgewickelt.

Sowohl öffentlich-rechtlich als auch privat-rechtlich organisierte Krebsregister sind aber betreffend Datenschutz an die strengen gesetzlichen Vorgaben gebunden (vgl. Art. 25 ff. bzw. insbesondere Art. 29 und 30 KRG; § 2 Abs. 1 und § 4 Bst. a des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007, ÖDSG, SRSZ 140.410). Zudem sieht § 12 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) ausdrücklich vor, dass der Staat Tätigkeiten durch Gesetz auslagern oder Privaten übertragen kann. Ausgelagerte Bereiche und beauftragte Private unterstehen der Aufsicht und dem Rechtsschutz der Körperschaft, welche die staatliche Tätigkeit auslagert oder überträgt (§ 12 Abs. 2 KV).

Die Möglichkeit der Übertragung der Registerführung allein auf ein öffentlich-rechtlich organisiertes Krebsregister zu beschränken, würde den Kanton in seiner Handlungs- beziehungsweise Auswahlmöglichkeit für die Übertragung der Registerführung unnötig einengen. Hinzu kommt, dass bei einer möglichen späteren Privatisierung des ursprünglich öffentlich-rechtlichen Krebsregisters eine erneute langwierige kantonale Gesetzesänderung erforderlich wäre, falls der Kanton bei diesem Krebsregister verbleiben möchte. Der Regierungsrat erachtet es darum als nicht zielgerichtet, sich bereits im Rahmen der gesetzlichen Grundlage für die Auslagerung der Registerführung ein zu enges Korsett aufzuerlegen. Im Übrigen sind die Bedenken betreffend Einhaltung des Datenschutzes bei Auslagerung an eine private Organisation oder Einrichtung nach dem vorstehend Ausgeführten unbegründet. Selbst der kantonale Datenschutzbeauftragte äusserte im Rahmen des internen Mitberichtsverfahrens keine Einwände gegen die vorgesehene Möglichkeit der Auslagerung der Registerführung an eine private Institution. Auch das Bundesrecht schliesst die Auslagerung an eine private Organisation oder Einrichtung nicht aus. Anzufügen bleibt schliesslich, dass die für eine Auslagerung der Registerführung konkret in Betracht fallenden beiden Krebsregister (Zentralschweizer Krebsregister mit den Kantonen Luzern, Obwalden, Nidwalden und Uri; Krebsregister der Kantone Zürich und Zug) zumindest vorderhand noch öffentlich-rechtlich organisiert sind.

Der Regierungsrat lehnt den Antrag der Kommission ab.

3.2 § 55 Abs. 1 Bst. e

3.2.1 Meldepflicht, Informationspflicht und Registrierung

Im Rahmen der Kommissionsberatung zu § 55 Abs. 1 Bst. e der Vorlage bestand Unklarheit in Bezug auf die Unterscheidung zwischen der Meldepflicht, der Informationspflicht sowie der Registrierung. Auch wurde zutreffend darauf hingewiesen, dass es im Kanton Schwyz bis dato keine Pathologieinstitute und medizinische Laboratorien für die Krebserkennung gibt.

Meldepflicht

In Art. 3 und 4 KRG in Verbindung mit Art. 1 bis 9 der Verordnung über die Registrierung von Krebserkrankungen vom 11. April 2018 (Krebsregistrierungsverordnung, KRV, SR 818.331) werden unter anderem die zu meldenden Krebserkrankungen und Daten sowie die meldepflichtigen Personen und Institutionen abschliessend geregelt. Meldepflichtig sind demnach Personen und Institutionen des Gesundheitswesens, die an der Diagnosestellung und Behandlung einer Krebserkrankung beteiligt sind. Dabei erfolgt die Erstmeldung, also die Meldung der Diagnose, in der Regel durch Pathologieinstitute oder medizinische Laboratorien. Die Meldung der behandlungsspezifischen Daten (z.B. Art der Behandlung und Behandlungsziel, Grundlagen des Behandlungsentscheids, Behandlungsbeginn, vgl. Art. 1 Abs. 2 KRV, Prädispositionen, Vor- und Begleiterkrankungen, vgl. Art. 3 KRV) erfolgt in der Regel durch den behandelnden Arzt und dessen Hilfspersonen sowie durch Spitäler.

Informationspflicht

Der Arzt, der die Diagnose eröffnet, ist nach Art. 13 Abs. 1 KRV für die hinreichende Information des Patienten und die Dokumentation, dass die Information erfolgt ist, verantwortlich.

Registrierung

In Art. 6 Abs. 2 KRG ist geregelt, dass der Patient jederzeit und ohne Begründung Widerspruch gegen die Registrierung seiner Daten erheben kann. Gemäss Art. 17 KRV werden die eingehenden Daten eines Patienten registriert, wenn dieser innerhalb einer Karenzfrist von drei Monaten keinen Widerspruch eingelegt hat. Erfolgt der Widerspruch nach Ablauf dieser Karenzfrist, werden bereits registrierte Daten unverzüglich anonymisiert respektive noch nicht registrierte Daten vernichtet (Art. 6 Abs. 2 KRG i.V.m. Art. 25 Abs. 3 KRG).

3.2.2 Nachträglicher Verzicht auf eine Strafbestimmung

Sinn und Zweck der Strafbestimmung gemäss Vorlage sind im Erläuterungsbericht auf Seite 5 f. dargelegt. Ergänzend ist festzuhalten, dass wegen der lediglich territorialen Geltung des kantonalen Übertretungsstrafrechts die Verletzung der Meldepflicht durch das ausserkantonale Pathologieinstitut oder medizinische Laboratorium nicht mittels der Strafbestimmung gemäss § 55 Abs. 1 Bst. e der Vorlage sanktioniert werden kann. Mit der kantonalen Strafbestimmung gemäss Vorlage können nur diejenigen Meldepflichtverletzungen geahndet werden, die sich auf dem Territorium des Kantons Schwyz ereignen. Die Bestimmung bezieht sich somit auf Personen, Organisationen oder Institutionen, die ihre Tätigkeit im Kanton Schwyz ausüben. Bei Delikten von meldepflichtigen Personen, die in einem anderen Kanton ansässig sind, sind die dortigen Strafverfolgungsbehörden zuständig, sofern eine entsprechende kantonale Strafbestimmung im Standortkanton des Pathologieinstituts beziehungsweise Laboratoriums die Verletzung der Meldepflicht ebenfalls sanktioniert.

Zwar obliegt die Durchsetzung der Meldepflicht gemäss Bundesrecht den Kantonen, das KRG selber sieht jedoch – im Gegensatz zu einem früheren Entwurf – in der definitiven Fassung keine Strafbestimmung mehr vor. Die Nachbarkantone Zürich, Luzern, Zug und St. Gallen verzichteten aller Voraussicht nach auf die Schaffung einer Strafbestimmung zwecks Durchsetzung der im

Krebsregistrierungsgesetz statuierten Meldepflicht. Vielmehr wollen diese allfällige Meldepflichtverletzungen allein aufsichtsrechtlich angehen. In diesem Fall würde eine aufsichtsrechtliche Sanktionierung nach dem Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe vom 23. Juni 2006 (Medizinalberufegesetz, MedBG, SR 811.11) erfolgen. Denn bei der Meldepflicht handelt es sich gemäss Art. 40 MedBG um eine Berufspflicht. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass diese Berufspflicht nur für universitäre Medizinalpersonen, die ihre Tätigkeit privatwirtschaftlich in eigener fachlicher Verantwortung ausüben, gilt. Personen, die ihren universitären Medizinalberuf im öffentlichen Dienst ausüben, sind von dieser Regelung momentan noch ausgenommen. Auf entsprechende Anfrage beim zuständigen Bundesamt für Gesundheit (BAG) bestätigte dieses, dass die Berufspflicht und damit auch die Meldepflicht gemäss Art. 40 MedBG demnächst auch auf Personen, die ihren universitären Medizinalberuf im öffentlichen Dienst ausüben, ausgeweitet werden soll.

Unter den gegebenen Umständen, wonach die Nachbarkantone Zürich, Luzern, Zug und St. Gallen voraussichtlich auf eine Strafbestimmung verzichten werden und die Meldepflicht gemäss Art. 40 MedBG in naher Zukunft um Personen, die ihren universitären Medizinalberuf im öffentlichen Dienst ausüben, erweitert wird, schlägt der Regierungsrat deshalb vor, entgegen seiner Vorlage und im Sinne der Konkordanz mit den Nachbarkantonen neu auf eine Strafbestimmung ebenfalls zu verzichten.

Der Regierungsrat lehnt somit den Minderheitsantrag ab und beantragt die Streichung von § 55 Abs. 1 Bst. e der Vorlage.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt,
 - a) den Kommissionsantrag zu § 12b Abs. 2 GesG abzulehnen;
 - b) § 55 Abs. 1 Bst. e der Vorlage ersatzlos zu streichen und den Minderheitsantrag abzulehnen;
 - c) die Vorlage in der Fassung des Regierungsrates beziehungsweise mit der Änderung gemäss vorstehendem Bst. b anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber