

Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

Eidg. Departement des Inneren (EDI)
Inselgasse 1
3003 Bern

Per E-Mail an: tarife-grundlagen@bag.admin.ch; gever@bag.admin.ch

Basel, 26. März 2025

Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider,
Sehr geehrte Empfänger:innen

Am 13. Dezember 2024 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG), welche den Grundsatz der einmaligen Datenerhebung gewährleisten soll.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur, weitreichende Transparenz sowie Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürger:innen und Konsument:innen in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft vor dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

Das Once-Only-Prinzip und Art. 22 VE-KVG (Daten der Leistungserbringer: Pflicht zur Datenweitergabe)

Das Once-Only-Prinzip soll gewährleisten, dass Leistungserbringer:innen (z. B. Spitäler, Ärzt:innen, Pflegeheime) Patient:innendaten nur einmal erheben und diese anschliessend zentral auf einer vom BFS betriebenen Plattform gespeichert werden. Da es sich dabei um die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten gemäss Art. 5 lit. c DSGVO handelt, sind umfassende Datenschutzvorkehrungen sowie ausreichende gesetzliche Grundlagen für deren Bearbeitung unerlässlich.

Im Zuge dieser Neustrukturierung werden die Zwecke, zu denen Leistungserbringer:innen Daten erheben dürfen und müssen, erweitert (Art. 22 Abs. 1 lit. b VE-KVG). Neu sollen gemäss dieser Bestimmung «Daten, die erforderlich sind, um die einheitliche Anwendung der Bestimmungen dieses Gesetzes über die Finanzierung der Leistungen, die Tarif- und Preisbildung, die Versorgungsplanung und die ausserordentlichen Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung zu gewährleisten» erhoben und an das BFS übermittelt werden. Neben der gesetzlich verankerten Weitergabepflicht ergibt sich daraus implizit auch eine Verpflichtung zur systematischen Erhebung dieser Informationen durch die Leistungserbringer:innen. Damit geht die Nutzung der Daten über die bisherige Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskontrolle hinaus. Diese Zweckausdehnung deutet darauf hin, dass durch eine verbesserte Datenlage – insbesondere im Bereich der Gesundheitskosten – eine effizientere und wirtschaftlichere Gestaltung des Gesundheitswesens angestrebt wird.

Die geplante Revision wird unter dem Titel der Umsetzung des Once-Only-Prinzips präsentiert, wobei der zentrale Aspekt der erweiterten Datennutzung nur unzureichend kommuniziert wird. Auch wenn eine effizientere Gestaltung des Gesundheitswesens ein legitimes öffentliches Interesse darstellen kann, bleibt es irritierend, dass dieser Fokus nicht transparenter vermittelt wird. Insbesondere für Patient:innen dürfte kaum ersichtlich sein, dass die Neustrukturierung der Datenflüsse im Gesundheitswesen nicht nur eine optimierte Organisation, sondern auch eine erweiterte Nutzung ihrer persönlichen Daten zur Steuerung des Gesundheitssystems zum Ziel hat.

Darüber hinaus wird die Reform dazu führen, dass eine erhebliche Menge zusätzlicher Daten erfasst, verarbeitet und an verschiedene Akteure weitergegeben wird. Zusätzlich zu den bereits im aktuellen Art. 59a KVG im Rahmen der bestehenden Umsetzung des Once-Only-Prinzips systematisch erhobenen Daten werden nun weitere Datenkategorien systematisch erfasst und gespeichert. Dieser Umstand wird in der Vernehmlassung jedoch nur unzureichend thematisiert – insbesondere in Bezug auf die technischen und datenschutzrechtlichen Herausforderungen, die mit der Verwaltung solch umfangreicher Datenmengen einhergehen.

Wir fordern, dass bei der geplanten Umsetzung des Once-Only-Prinzips klarer und transparenter aufgezeigt wird, welche Daten dies betrifft und zu welchen Zwecken diese genutzt werden sollen. Vor allem muss klarer werden, dass durch die Neuerung deutlich mehr von Leistungserbringer:innen erhobene Daten betroffen sind, die Verwendungsmöglichkeiten der Daten erheblich ausgeweitet und dass enorme Mengen an Daten betroffen sind.

Art. 22a Abs. 3 VE-KVG (Anonymisierung der Daten durch das BFS)

Gemäss Art. 22a Abs. 3 VE-KVG obliegt es dem BFS, die Anonymität der Beschäftigten und Patient:innen im Rahmen der Datenbereitstellung sicherzustellen. Daraus folgt, dass dem BFS die Daten in nicht anonymisierter Form übermittelt werden. Somit trägt es die Verantwortung zur ausreichenden Anonymisierung und damit auch direkt dem Datenschutz der Betroffenen.

Laut erläuterndem Bericht darf das BFS zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben aus dem Bundesstatistikgesetz (BstatG) zunächst die AHV-Nummer der Patient:innen verwenden. Anschliessend soll diese durch einen nicht-sprechenden statistischen Identifikator ersetzt werden, um die Anonymität zu gewährleisten. Personendaten sind jedoch erst dann komplett anonym, wenn die Person nicht mehr bestimmbar ist.

Das DSG selbst schreibt in Art. 39 DSG für gewisse Fälle der Datenbearbeitung von Personendaten im Bereich nicht personenbezogener Zwecke (insbesondere für Forschung, Planung und Statistik) vor, dass betroffene Personen nicht mehr bestimmbar sein dürfen, etwa bei der Bekanntgabe personenbezogener Daten an private Personen, (Art. 39 Abs. 1 lit. b DSG) oder auch dass die

Veröffentlichung von Ergebnissen aus der Datenbearbeitung nur stattfinden darf, wenn Betroffene nicht bestimmbar sind (Art. 39 Abs. 1 lit. d DSGVO). Ob mit der im Bericht vorgeschlagenen Methode eine ausreichende und mit dem DSGVO im Einklang stehende Anonymisierung gewährleistet werden kann, ist fraglich. Die Entfernung direkt personenbezogener Merkmale wie Name, Geburtsdatum und AHV-Nummer allein gewährleistet noch keine vollständige Anonymisierung, wenn weitere Informationen – etwa bezüglich Ort, Zeitpunkt oder Art eines medizinischen Eingriffs – erhalten bleiben. Solche Detailangaben können eine Re-Identifikation ermöglichen und stellen daher keine Anonymisierung dar.

Wir sind durchaus der Ansicht, dass die Bearbeitung von Gesundheitsdaten zu bestimmten Zwecken – etwa zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen medizinischen Versorgung oder zur Verbesserung der Zugänglichkeit – sinnvoll und gesellschaftlich wünschenswert sein kann. Für ebendiese Datenbearbeitungen bedarf es allerdings genügender gesetzlicher Grundlagen. Die pauschale Regelung zur Anonymisierung in Art. 22a Abs. 3 VE-KVG (die wie dargelegt nicht in jedem Fall auch tatsächlich eine Anonymisierung gewährleistet) bildet die Vielfalt der verschiedenen Verwendungszwecke (Art. 22 Abs. 1 lit. a, b VE-KVG) und die damit einhergehenden unterschiedlichen Schutzbedürfnisse nicht ab. Bei den betroffenen Daten (Art. 22 Abs. 2 lit. a-f VE-KVG) handelt es sich zudem um verschiedene Arten von Daten, deren einheitliche Behandlung im Hinblick auf die Anonymisierung nicht gerechtfertigt ist: So weisen etwa Daten zu «Anzahl und Struktur der Patientinnen und Patienten» (lit. c) ein anderes Schutzbedürfnis auf als Daten zu «medizinischen Qualitätsindikatoren» (lit. f). Die pauschale Handhabung zur Anonymisierung in Art. 22a Abs. 3 VE-KVG ohne jegliche Differenzierung wird der Verschiedenartigkeit der betroffenen Daten und den vielfältigen Zwecken der Datenbearbeitungen nicht gerecht.

In Fällen, in denen eine Anonymisierung nicht gewährleistet ist, kann ausserdem das Verhältnismässigkeitsgebot verletzt sein: Es ist denkbar, dass der Verzicht auf eine Anonymisierung zur Erreichung des jeweiligen Zwecks gar nicht erforderlich wäre. Im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgebots muss denn auch berücksichtigt werden, ob in jedem Fall das mildeste Mittel zur Erreichung des Zwecks gewählt wurde. Hier ist insbesondere an den Einsatz von Privacy-Enhancing Technologies zu denken, die – je nach Verwendungszweck – eine geeignete, weniger eingreifende Alternative darstellen können.

Wir fordern, dass das KVG differenziert regelt, wann eine Anonymisierung erforderlich ist – abhängig von der Art der betroffenen Daten und dem jeweiligen Verwendungszweck – und dafür jeweils spezifische gesetzliche Grundlagen schafft. Eine pauschale Regelung zur breiten Zweckverfolgung verletzt das Gebot der Verhältnismässigkeit und wird dem Datenschutzbedürfnis Betroffener nicht gerecht, die auf Transparenz hinsichtlich der Verwendung und des Schutzes ihrer Daten angewiesen sind und nachvollziehen können müssen, wie der Datenschutz konkret gewährleistet wird. Privacy-Enhancing Technologies sind dort, wo sie zur Zielerreichung geeignet sind, als Standard vorzusehen. Das Gesetz muss klar festlegen, wann auf eine Anonymisierung verzichtet werden darf bzw. wann der Erhalt von bestimmbar Daten zwingend notwendig ist. Die aktuelle Formulierung ist dafür zu unpräzise und birgt erhebliche Risiken für den Datenschutz.

Art. 22a Abs. 4 VE-KVG (Aggregation der Daten durch das BFS)

Die Daten, die auf der geplanten und vom BFS betriebenen Plattform gespeichert sind, können nach der Anonymisierung, die in jedem Fall vorzunehmen ist (Art. 22a Abs. 3 VE-KVG), entweder als aggregierte Daten oder als Einzeldaten weitergegeben werden. Im neuen KVG fehlen weitere Ausführungen zur Aggregation, auch dem erläuternden Bericht ist diesbezüglich nichts zu entnehmen. Wie genau die Aggregation umgesetzt werden soll, fällt also entsprechend der Delegationsnorm in Art. 22a Abs. 7 VE-KVG in die Kompetenz des Bundesrates.

Bei einer Delegation zur Rechtssetzung von der Legislative zur Exekutive ist es erforderlich, dass im Gesetz selber die Grundzüge – namentlich Inhalt, Zweck und Ausmass – der delegierten Regelung umschrieben sind, sofern die Rechtsstellung Einzelner schwerwiegend berührt wird, dies gilt insbesondere innerhalb eines Grundrechtseingriffs (Art. 36 Abs. 1 BV). Da es sich bei der Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten potentiell um schwere Grundrechtseingriffe handelt, muss die Aggregierung auf Gesetzesstufe geregelt werden, um dem Legalitätsprinzip standzuhalten. Dies entspricht auch der Vorgabe, dass wichtige rechtsetzende Bestimmungen gemäss Art. 164 Abs. 1 BV im Gesetz im formellen Sinn zu regeln sind. Dass die Anonymisierung ebenfalls nicht auf Gesetzesstufe näher geregelt wird, stellt ein gleichwertiges Problem dar.

Angesichts der Betroffenheit erheblicher Mengen sensibler Gesundheitsdaten und der damit verbundenen Datenschutzrisiken erscheinen blosse Regelungen auf Verordnungsstufe besonders bedenklich.

Wir fordern, dass die Aggregierung und Anonymisierung von Gesundheitsdaten zumindest in ihren Grundzügen so weit auf Gesetzesstufe geregelt werden, dass klare Vorgaben bestehen, welche eine datenschutzkonforme Handhabung der Daten sicherzustellen vermögen. Eine Delegation an den Bundesrat ohne ausreichende Leitplanken im Gesetz erachten wir in diesem Bereich als zu weit gehend.

Weitere Unklarheiten

Das revidierte KVG und auch der erläuternde Bericht enthalten keine genauen Vorgaben dazu, wie genau der Datenaustausch und die Datenspeicherung funktionieren sollen. Unklar ist etwa, ob und in welchem Umfang die Leistungserbringer:innen die übermittelten Daten weiterhin aufbewahren dürfen. Dadurch bleibt offen, ob die Daten nicht nur zentral auf der BFS-Plattform gespeichert werden, sondern weiterhin auch dezentral bei den Leistungserbringer:innen verbleiben. Eine parallele Speicherung in beiden Systemen widerspräche jedoch dem Once-Only-Prinzip und erscheint unvereinbar mit dem datenschutzrechtlichen Prinzip der Datensparsamkeit (Art. 6 Abs. 4 DSGVO). Ebenso bleibt unklar, für welchen Zeitraum das BFS die übermittelten Daten speichern darf. Das Gesetz sollte zumindest in seinen Grundzügen festhalten, wie lange die Aufbewahrung zulässig ist und unter welchen Bedingungen eine Löschung erfolgen muss.

Die Tendenz, bedeutende Fragen via Delegationsnorm an den Bundesrat auszulagern, ist bedenklich, gerade im Bereich der Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten.

Wir fordern auch für die Löschung und Speicherung der Daten mehr und präzisere Grundlagen auf Gesetzesstufe.

Unsaubere Gesetzgebung

Zuletzt ist anzumerken, dass im Entwurf für das neue KVG ein falscher Verweis enthalten ist: In Art. 22a Abs. 4 lit. b VE-KVG wird auf «die restlichen Empfänger nach Abs. 1» verwiesen. Im Abs. 1 finden sich allerdings keine Empfänger, gemeint ist der Abs. 2 des Art. 22a VE-KVG. Solche Unsauberkeiten sprechen nicht für eine sorgfältige Gesetzgebung und werden von uns kritisch betrachtet.

Schlussbemerkung

Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Der Verzicht auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Artikeln bedeutet keine Zustimmung der Digitalen Gesellschaft.

Freundliche Grüsse

Erik Schönenberger
Geschäftsleiter