

BERICHT UND ANTRAG
DER REGIERUNG
AN DEN
LANDTAG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN
BETREFFEND
DIE VORPRÜFUNG DER ANGEMELDETEN VOLKSINITIATIVE ZUR
ABÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DAS ELEKTRONISCHE
GESUNDHEITSDOSSIER (EGDG)

<i>Behandlung im Landtag</i>	
	<i>Datum</i>
Schlussabstimmung	

Nr. 79/2023

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	4
Zuständiges Ministerium.....	4
Betroffene Stellen	4
I. BERICHT DER REGIERUNG	5
1. Ausgangslage	5
2. Vorprüfung des Initiativbegehrens.....	6
2.1 Umfang der Überprüfung.....	6
2.2 Formelle Verfassungsmässigkeit.....	7
2.2.1 Legitimation der Initianten	7
2.2.2 Bedeckungsvorschlag.....	8
2.3 Materielle Verfassungsmässigkeit	9
2.4 Übereinstimmung mit bestehenden Staatsverträgen	11
2.5 Weitere rechtliche Vorgaben.....	11
2.5.1 Einheit der Form	11
2.5.2 Einheit der Materie.....	12
2.5.3 Sperrfrist des gleichen Begehrens	13
2.6 Zusammenfassung.....	13
3. Stellungnahme der Regierung	14
3.1 Begründung für das «Opt-out-Verfahren»	14
3.2 Datenschutz und Datenhoheit	16
3.3 Umstellungsaufwand und Kosten	18
3.4 Rechte Minderjähriger	20
II. ANTRAG DER REGIERUNG	21

Beilage:

- Anmeldung Initiativbegehren vom 18. April 2023 mit überarbeitetem Gesetztext i.d.F. vom 13. Juni 2023

ZUSAMMENFASSUNG

Mit Datum vom 18. April 2023 reichten Frau Gabriele Haas und Herr Horst Erne ein Initiativbegehren zur Abänderung des Gesetzes über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG) bei der Regierung ein.

Die Regierung nimmt mit dem vorliegenden Bericht und Antrag die gemäss Art. 70 Abs. 1 des Volksrechtegesetzes erforderliche Vorprüfung des Initiativbegehrens zuhanden des Landtages vor.

Die Regierung kommt dabei zum Schluss, dass das Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt und auch die weiteren rechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden. Zu beachten sind die erheblichen praktischen und finanziellen Auswirkungen im Falle einer Annahme der Initiative, die mit vorliegendem Bericht und Antrag ebenfalls aufgezeigt werden.

ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM

Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt

Ministerium für Gesellschaft und Kultur

BETROFFENE STELLEN

Amt für Gesundheit

Amt für Informatik

Vaduz, 11. Juli 2023

LNR 2023-1145

P

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
Sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete

Die Regierung gestattet sich, dem Hohen Landtag nachstehenden Bericht und Antrag betreffend die Vorprüfung des angemeldeten Initiativbegehrens zur Abänderung des Gesetzes über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG) zu unterbreiten.

I. BERICHT DER REGIERUNG

1. AUSGANGSLAGE

Mit Datum vom 18. April 2023 wurde bei der Regierungskanzlei eine Volksinitiative zur Abänderung des Gesetzes über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG)¹ im Sinne der Art. 80 ff. des Gesetzes vom 17. Juli 1973 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz; VRG)²

¹ LGBl. 2021 Nr. 213.

² LGBl. 1973 Nr. 50 idgF.

und gemäss Art. 64 der Verfassung³ des Fürstentums Liechtenstein (LV) angemeldet.

Der Wortlaut der Initiative samt Begründung und überarbeitetem Gesetzestext ist diesem Bericht und Antrag als Beilage angefügt.

Gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG prüft die Regierung nach Anmeldung des Initiativbegehrens im Rahmen einer sogenannten Vorprüfung, ob dieses mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt und übermittelt ihren Bericht samt Eingaben dem Landtag zur Weiterbehandlung. Der Landtag hat in seiner nächsten Sitzung das Initiativbegehren in Behandlung zu ziehen und über eine allfällige Nichtigkeit der Initiative zu entscheiden. Mit vorliegendem Bericht und Antrag legt die Regierung dem Landtag das Ergebnis ihrer Prüfung vor.

2. VORPRÜFUNG DES INITIATIVBEGEHRENS

2.1 Umfang der Überprüfung

Beim angemeldeten Initiativbegehren handelt es sich um eine Volksinitiative auf Abänderung eines Gesetzes im Sinne von Art. 64 Abs. 1 Bst. c LV. Gemäss Art. 64 Abs. 5 LV werden die näheren Bestimmungen über Volksinitiativen durch ein Gesetz getroffen. Dementsprechend enthält das Volksrechtegesetz in Art. 67 bis 74 sowie Art. 80 bis 84 Bestimmungen zum Initiativbegehren.

Gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG prüft die Regierung, ob angemeldete Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen. Die Regierung hat somit zum einen die formellen verfassungsrechtlichen

³ LGBl. 1921 Nr. 15 idgF.

Vorgaben, wie die Legitimation der Initianten (Art. 64 Abs. 1 LV) und – falls erforderlich – das Vorliegen eines Bedeckungsvorschlags (Art. 64 Abs. 3 LV) zu prüfen und zum anderen zu klären, ob das Initiativbegehren inhaltlich mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen vereinbar ist. Zudem müssen weitere rechtliche Vorgaben hinsichtlich der Form (Art. 80 Abs. 2 VRG) und der Materie (Art. 69 Abs. 5 VRG) des Initiativbegehrens eingehalten werden. Ferner ist die Sperrfrist für gleiche Begehren zu beachten (Art. 70 Abs. 3 VRG).

2.2 Formelle Verfassungsmässigkeit

2.2.1 Legitimation der Initianten

Bevor das Initiativbegehren einer inhaltlichen Prüfung unterzogen werden kann, ist festzustellen, ob den Initianten das Recht auf eine Anmeldung einer Volksinitiative zusteht. Anmeldungen von Sammel-Initiativen erfolgen durch den betreffenden Initianten (Art. 70 Abs. 2 VRG).

Gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. c LV steht das Recht der Initiative in der Gesetzgebung, d.h. zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen, den wahlberechtigten Landesbürgern zu. Das Volksrechtegesetz knüpft im Sinne der Art. 29 und 64 LV ganz allgemein an der Stimm- und Wahlberechtigung an. Die Verfassung verwendet in Art. 64 den Begriff „wahlberechtigt“ gleichbedeutend mit „stimmberechtigt“.

Art. 69 und 80 Abs. 2 VRG sprechen in Zusammenhang mit der Stellung von Initiativbegehren von „Stimmberechtigten“. Weitere Vorschriften, insbesondere auch hinsichtlich der rechtmässigen Zusammensetzung des nur in Art. 82b Abs. 1 VRG erwähnten Initiativkomitees, bestehen nicht.

Somit liegt in den verfassungsrechtlichen Begriffen „wahlberechtigte Landesbürger“ (Art. 64 LV) bzw. „Landesangehörige“ (Art. 29 LV) ein zwingendes verfassungsrechtliches Kriterium für die in Art. 70b VRG vorgeschriebene Vorprüfung

des Initiativbegehrens auf dessen Übereinstimmung mit der Verfassung. Demnach müssen nicht nur die nach der Zulässigerklärung des Initiativbegehrens durch den Landtag Unterzeichnenden, sondern auch die Anmeldenden eines Initiativbegehrens wahlberechtigte Landesangehörige sein.

Das vorliegende Initiativbegehren wurde durch Frau Gabriele Haas und Herrn Horst Erne eingereicht. Die Initianten sind stimm- und wahlberechtigte liechtensteinische Landesangehörige und somit zur Anmeldung des vorliegenden Initiativbegehrens legitimiert.

2.2.2 Bedeckungsvorschlag

Gemäss Art. 64 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 80 Abs. 3 VRG muss ein Initiativbegehren, aus dessen Durchführung dem Land entweder eine im Finanzgesetz nicht vorgesehene einmalige neue Ausgabe von 500 000 Franken oder eine wiederkehrende jährliche neue Ausgabe von 250 000 Franken erwächst, mit einem Bedeckungsvorschlag versehen sein, wenn es vom Landtag in Behandlung gezogen werden muss, ausgenommen es handle sich um ein in der Verfassung bereits vorgesehenes Gesetz. Gemeint sind damit jene Rechtsvorschriften, die nähere Bestimmungen zu den in der Verfassung verankerten Vorschriften zu enthalten haben.

Beim Bedeckungsvorschlag handelt es sich zwar um eine verfassungsrechtliche Vorgabe für die Zulässigkeit von Initiativen. Allerdings fehlen gesetzliche Ausführungsbestimmungen, weshalb in der Praxis – nicht zuletzt im Interesse der Volksrechte – kein allzu strenger Massstab angelegt wird und eine weite Auslegung geboten ist.

Die gegenständliche Initiative bezweckt die Umwandlung des im EGDG vorgesehenen «Opt-out-Verfahrens» in ein «Opt-in-Verfahren», so dass jede versicherte Person ihre explizite Zustimmung zur Verarbeitung ihrer höchstpersönlichen

Gesundheitsdaten geben muss. Die Initianten führen aus, dass dem Land durch die Umsetzung der Initiative keine Kosten entstehen. Dieser Annahme der Initianten kann aus Sicht der Regierung nicht zugestimmt werden; für nähere Ausführungen dazu wird auf Kap. 3.3 verwiesen.

2.3 Materielle Verfassungsmässigkeit

Gegenständlich ist zu prüfen, ob das Initiativbegehren mit der Verfassung vereinbar ist. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern durch die Initiative verfassungsmässig gewährleistete Rechte tangiert und verletzt werden. Aus Sicht der Regierung stehen der Initiative daher keine verfassungsrechtlichen Bestimmungen entgegen.

In legistischer Hinsicht ist Folgendes anzumerken: Grundsätzlich dürfen Volksinitiativen zwischen Einreichung und Abstimmung nicht mehr abgeändert werden. Es findet daher grundsätzlich auch keine formelle legistische Prüfung des eingereichten Gesetzestextes durch die Regierung statt. Im vorliegenden Fall wies der eingereichte Initiativtext einige legistische Unzulänglichkeiten auf. Die Initianten hatten bei Einreichung des Initiativbegehrens um entsprechende Informationen hinsichtlich allfälliger legistischer Mängel gebeten, um diese gegebenenfalls bereinigen zu können. Im Sinne einer pragmatischen Handhabe zur Wahrung der Volksrechte wurden in Abstimmung mit den Initianten nachstehende legistische Korrekturen vorgenommen. Die Änderungen sind in der Beilage im Anhang unterstrichen und betreffen folgende Punkte:

- Die Begriffsdefinition zum «Teilnehmer» in Art. 2 Abs. 1 Bst. f EGDG wurde im Sinne der von den Initianten vorgeschlagenen «Opt-in-Lösung» angepasst.
- In Art. 6 Abs. 5 der Initiative wurde die Formulierung «Aus der Nichtteilnahme am elektronischen Gesundheitsdossier dürfen dem Versicherten ...»

aus sprachlichen Überlegungen angepasst in «Aus der Unterlassung der Zustimmung nach Abs. 1 dürfen dem Versicherten ...».

- In der Initiative wurde z.T. die Wendung «Recht zur Teilnahme» und z.T. der Begriff «Zustimmungsrecht» verwendet. Die beiden Begriffe wurden dahingehend vereinheitlicht, dass in Art. 6 sowohl in der Sachüberschrift als auch in Abs. 7 neu die Formulierung «Zustimmungs- und Widerrufsrecht» verwendet wird.
- Im Initiativtext fehlte eine Bestimmung zum Inkrafttreten, was zur Folge gehabt hätte, dass bei einer Annahme der Initiative die Gesetzesänderung bereits acht Tage nach Kundmachung in Kraft treten würde (Art. 67 Abs. 1 LV). Ebenso enthielt der Vorschlag keine Übergangsbestimmung für einen geregelten Wechsel von der «Opt-out-» zur «Opt-in-Lösung» im Falle einer Annahme der Initiative. Dies wäre im vorliegenden Fall in der Umsetzung mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden. In Abstimmung mit den Initianten wurde das Inkrafttreten auf den Tag nach der Kundmachung festgelegt und eine Übergangsbestimmung aufgenommen, wonach die Systemumstellung bis zum 1. Januar 2025 zu erfolgen hätte. Die Behörden haben dabei sicherzustellen, dass sämtliche bis zum Inkrafttreten des Gesetzes im eGD eines Teilnehmers nach bisherigem Recht gespeicherten Gesundheitsdaten und genetischen Daten binnen einem Monat nach Inkrafttreten gelöscht werden. Sie haben spätestens bis zum 1. Januar 2025 die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Verarbeitung von Gesundheitsdaten und genetischen Daten im elektronischen Gesundheitsdossier nach ausdrücklicher Zustimmung des Versicherten erfolgen kann.

2.4 Übereinstimmung mit bestehenden Staatsverträgen

Gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG sind Initiativbegehren auf ihre Übereinstimmung mit bestehenden Staatsverträgen zu überprüfen. Es ist insbesondere zu klären, ob bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt werden. Diesbezüglich kann festgehalten werden, dass die angemeldete Volksinitiative zur Abänderung des Gesetzes über das elektronische Gesundheitsdossier keine Anhaltspunkte erkennen lässt, die gegen bestehende Staatsverträge verstossen würden.

2.5 Weitere rechtliche Vorgaben

2.5.1 Einheit der Form

Gemäss Art. 80 Abs. 2 VRG können Initiativen in der Form einer einfachen Anregung (einfache Initiative) oder eines ausgearbeiteten Entwurfs (formulierte Initiative) gestellt werden. Das Gebot der Einheit der Form verbietet, die beiden Formen in einer Vorlage zu vermischen. Dies ergibt sich schon aus der zwingend unterschiedlichen Behandlung der beiden Formen durch den Landtag (siehe Art. 81 f. VRG).

Beim vorliegenden Initiativbegehren handelt es sich um ein Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs im Sinne von Art. 80 Abs. 2 VRG.

Die Besonderheit der formulierten Initiative liegt darin, dass ihr Text für Regierung und Landtag verbindlich ist. Der Landtag hat jedoch die Möglichkeit, einen Antrag auf Verwerfung der Vorlage zu stellen oder einen Gegenvorschlag auszuarbeiten (Art. 82 Abs. 3 VRG).

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass im vorliegenden Fall der Grundsatz der Einheit der Form gewahrt ist.

2.5.2 Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie leitet sich aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe ab und verbietet, dass in einem Begehren verschiedene Materien vorgeschlagen werden, die keinen sachlichen Zusammenhang haben. Zweck dieses Grundsatzes ist, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der Unterzeichnung wie auch bei der Abstimmung über eine Gesetzesvorlage ihren wirklichen Willen zum Ausdruck bringen können. Im Volksrechtegesetz wird der Grundsatz Art. 69 Abs. 5 VRG zugeordnet. Diese Bestimmung sieht vor, dass das Anbringen von Begehren ganz verschiedener Art in der gleichen Eingabe unzulässig ist, d.h. in der gleichen Eingabe kann das Begehren um Anordnung einer Volksabstimmung nur über einen Verfassungs-, Gesetzes- oder Finanzbeschluss gestellt werden, und ebenso darf in der derselben Eingabe nur ein die Gesetzgebung (Verfassung) betreffendes Initiativbegehren gestellt werden. Das Anbringen eines Referendums- und Initiativbegehrens in der gleichen Eingabe ist ebenfalls unzulässig.

An den Grundsatz der Einheit der Materie werden im Allgemeinen keine zu hohen Anforderungen gestellt. Gemäss der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung ist der Grundsatz der Einheit der Materie dann gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die Einheit der Materie bildet eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Stimmberechtigten ihren politischen Willen frei und unverfälscht bilden und äussern können. Es soll verhindert werden, dass sich die Stimmberechtigten mit nur einem Votum zu mehreren politischen Fragen äussern müssen, die keinen hinreichenden Sachzusammenhang aufweisen. Das Gebot der Einheit der Materie verfolgt somit ein doppeltes Ziel: Zum einen soll ein Stimmenfang bei der Lancierung von Volksinitiativen durch populäre Verknüpfung unterschiedlicher Anliegen und Gegenstände verhindert werden. Zum anderen soll den Stimmberechtigten eine freie

Meinungsbildung über einzelne Sachfragen ermöglicht werden, was durch eine unsachliche Verknüpfung von Sachfragen oder Materien nicht gewährleistet ist.

Das gegenständliche Initiativbegehren ist ausschliesslich auf einen Gesetzesbeschluss, nämlich die Abänderung des Gesetzes über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG), ausgerichtet und hat zum Ziel, das im EGDG vorgesehene «Opt-out-Verfahren» in ein «Opt-in-Verfahren» umzuwandeln, so dass jede versicherte Person ihre explizite Zustimmung zur Verarbeitung ihrer höchstpersönlichen Gesundheitsdaten geben muss. Die vorliegende Initiative ist nicht in verschiedene Teilbereiche aufgegliedert, sondern befasst sich einzig mit der Ausgestaltung des elektronischen Gesundheitsdossiers.

Der Grundsatz der Einheit der Materie kann somit als gewahrt erachtet werden.

2.5.3 Sperrfrist des gleichen Begehrens

Gemäss Art. 70 Abs. 3 VRG dürfen Initiativbegehren auf Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder der Verfassung, wenn ein solches Begehren in einer Volksabstimmung verworfen worden ist, über denselben Gegenstand erst nach Ablauf von zwei Jahren seit der Volksabstimmung wieder eingebracht werden. In Bezug auf das vorliegende Initiativbegehren ist die entsprechende Sperrfrist gemäss Volksrechtegesetz unbeachtlich.

2.6 Zusammenfassung

Aufgrund obiger Ausführungen wird zusammengefasst festgehalten, dass dem gegenständlichen Initiativbegehren aus Sicht der Regierung keine verfassungsrechtlichen Bestimmungen entgegenstehen und dieses mit bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt sowie die weiteren Voraussetzungen gemäss Volksrechtegesetz erfüllt sind. Zu beachten sind die erheblichen praktischen und finanziellen

Auswirkungen im Falle einer Annahme der Initiative, die nachstehend aufgezeigt werden.

3. STELLUNGNAHME DER REGIERUNG

Bei Volksinitiativen bedarf es grundsätzlich keiner inhaltlichen Stellungnahme. Gegenständlich macht die Regierung jedoch von dieser Möglichkeit Gebrauch, um nachfolgend auf ein paar wesentliche Punkte hinzuweisen.

3.1 Begründung für das «Opt-out-Verfahren»

Es wird im internationalen Umfeld im Sinne der Patientensicherheit und des Patientennutzens gefordert, dass die Digitalisierung auch im Gesundheitswesen Einzug halten muss.

Der Landtag hat 2021 einhellig die Einführung des elektronischen Gesundheitsdossiers (eGD) beschlossen. Jede in Liechtenstein krankenversicherte Person erhielt daher Anfang 2023 ein eGD und hat das Recht, gegen die Befüllung dieses Dossiers mit behandlungsrelevanten Daten aktiv Widerspruch einzulegen (Opt-out).

Die Einführung des eGD verfolgt jetzt das Ziel, die Möglichkeit zu schaffen, sich mit diesem Thema vertraut zu machen, die Chancen und die Vorteile für Patientinnen und Patienten sowie für Gesundheitsdienstleistende kennenzulernen, damit sich in der Zukunft ein Erfolg einstellen kann. Alle Patientinnen und Patienten sollen sich in den nächsten Monaten bewusst mit dem eGD auseinandersetzen, was bei einer Opt-in-Variante wohl nicht passieren würde. Es wurde mit einem Minimalset an zu speichernden Daten bzw. Dokumenten begonnen. Es ist geplant, sich in den nächsten Schritten den Themen strukturierte Medikationslisten, Anbindung ausländischer Gesundheitsdienstleister oder elektronisches Rezept anzunehmen.

Mittel- bis langfristig sollen mit dem eGD 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. Ein Erfolg kann sich erst in Zukunft, das heisst erst in ein paar Jahren einstellen. Das eGD kann aus Sicht des öffentlichen Gesundheitswesens, also aus einer übergeordneten Sicht, nur dann erfolgreich sein, wenn alle Beteiligten einen entsprechenden Nutzen erkennen können. Eine übergeordnete Sicht muss eingenommen werden, weil viel öffentliches Geld in das System sowie in das Gesundheitswesen gesteckt wurde und wird.

Weil Nutzen aus dieser übergeordneten Sicht ausschliesslich dann entsteht, wenn für möglichst viele Personen ein möglichst vollständiges und somit aussagekräftiges und verlässliches eGD besteht, lehnt sich das liechtensteinische eGD am Modell der österreichischen Elektronischen Gesundheitsakte ELGA an. In Österreich ist ELGA seit siebeneinhalb Jahren im Einsatz und ein Grossteil der Bevölkerung sieht einen Nutzen in der elektronischen Gesundheitsakte. Seit der Einführung kommt dem Patienten bzw. der Patientin nicht mehr die Rolle des Informationsträgers zu, wenn unterschiedliche Gesundheitsdienstleister aufgesucht werden, was gerade bei chronischen Erkrankungen eine grosse Entlastung darstellt. Erteilt der Patient bzw. die Patientin z.B. dem Arzt Zugriff auf die ELGA, hat dieser verlässliche Angaben darüber, welche Diagnosen vorliegen und welche Therapien erfolgt sind oder noch laufen. Von Vorteil für die Patientinnen und Patienten ist auch, dass deren Mündigkeit gestärkt wird, da sie Zugriff auf ihre eigenen Daten haben.

Der schweizerische Weg mit der doppelten Freiwilligkeit, dass also das Eröffnen und Führen eines elektronischen Gesundheitsdossiers sowohl für Patientinnen und Patienten als auch für die ambulanten Leistungserbringer freiwillig ist, hat sich diesbezüglich unbestritten als nicht erfolgreich erwiesen. Der Bundesrat hat daher

am 28. Juni 2023 eine umfassende Revision des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) in die Vernehmlassung geschickt. Wie der diesbezüglichen Medienmitteilung⁴ entnommen werden kann, soll für alle Personen, die in der Schweiz wohnen und obligatorisch kranken- oder militärversichert sind, automatisch und kostenlos ein EPD eröffnet werden. Jede und jeder entscheidet anschliessend selber, welche Gesundheitsfachpersonen auf das Dossier Zugriff haben. Wer kein Dossier will, kann beim Kanton Widerspruch gegen die Eröffnung des EPD einlegen. Mit diesem Opt-out-Modell soll die Verbreitung und Nutzung des EPD ausgeweitet und das EPD zu einem Pfeiler des Gesundheitssystems werden.

Wenn Österreich, die Schweiz und Liechtenstein über ähnlich funktionierende elektronische Gesundheitsdossiers verfügen, kann dadurch künftig die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gesundheitsdienstleistenden und Spitäler zum Wohle der Patientinnen und Patienten gestärkt werden.

3.2 Datenschutz und Datenhoheit

Das geltende Gesetz über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG) ist von strengen datenschutzrechtlichen Massnahmen begleitet. Kurz zusammengefasst: Der Patient bzw. die Patientin hat jeweils die Hoheit über seine bzw. ihre eigenen Daten:

- Es kann Widerspruch gegen das Speichern von Gesundheitsdaten und genetischen Daten eingelegt werden (Opt-out).
- Gespeicherte Gesundheitsdaten und genetische Daten können ausgeblendet oder gelöscht werden. Ausgeblendete Dokumente sind für niemanden

⁴ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-96137.html>.

sichtbar ausser für den Dossierinhaber bzw. die -inhaberin. Diese können auch wieder eingeblendet werden. Gelöschte Dokumente sind demgegenüber unwiederbringlich gelöscht.

- Mit der Pflicht zur Datenspeicherung, z.B. durch einen Arzt, ist keine Einsicht auf bereits gespeicherte Daten verbunden. Die Zustimmung zur Dateneinsicht muss vom Patienten bzw. der Patientin in jedem Fall einzeln und explizit erteilt werden.

Somit gibt es in Liechtenstein keine Entscheidung zwischen datenschutzrechtlicher Selbstbestimmung oder bestmöglicher Gesundheitsversorgung. Es wurden beide Prinzipien umgesetzt. Einsicht in die im Gesundheitsdossier gespeicherten Daten haben ausschliesslich diejenigen Gesundheitsdienstleistenden, denen von der versicherten Person als Dossierinhaber explizit die Berechtigung dafür erteilt wird. Die Einsicht in die im Dossier gespeicherten Daten ist eng limitiert. Staatliche Institutionen oder Personen (wie z.B. Arbeitgeber, Arbeitsmediziner oder Krankenversicherungen) haben generell keine Einsicht.

Auch das Amt für Gesundheit als zuständige Behörde darf nur im Rahmen eines schriftlich gestellten Antrags eines Teilnehmers bzw. einer Teilnehmerin Einsicht in ein Dossier nehmen und dem Auftrag entsprechend etwa Widerspruch ausüben, Dokumente löschen oder ausblenden. Von zentraler Bedeutung ist auch hier, dass das Amt für Gesundheit im Rahmen solcher Anträge die Inhalte der Dossiers der antragstellenden Personen nicht einsehen kann.

Eine Verwendung der im eGD gespeicherten Daten auch in anonymisierter Form für weitere Zwecke, wie z.B. Steuerung des Gesundheitswesens oder medizinische Forschung, ist im EGDG nicht vorgesehen und nicht zulässig.

Die liechtensteinische Datenschutzstelle hat kürzlich im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens die Feststellung getroffen, dass das eGD als «Aufgabe im (erheblichen) öffentlichen Interesse» in Verbindung mit einem Widerspruchsrecht gemäss Art. 21 DSGVO eine rechtskonforme Basis für die Datenverarbeitung ist.

3.3 Umstellungsaufwand und Kosten

Das EGDG sowie die Verordnung über das elektronische Gesundheitsdossier⁵ sind in Kraft und werden bis zu einer allfälligen Gesetzesänderung durch den Landtag oder das Stimmvolk im Opt-out-Verfahren vollzogen.

Bis zum Projektende im Juli 2023 sind Kosten in der Höhe von rund 1.5 Millionen Franken angefallen. Die internen Personalkosten (Amt für Gesundheit, Amt für Informatik) sind darin nicht enthalten. Ein grosser Teil dieser Ausgaben wäre bei einer Annahme der Initiative verloren.

Die Umstellung von der Widerspruchs- zur Zustimmungslösung ist nicht rasch umsetzbar. Die Entscheidung für ein bestimmtes Modell auf der eHealth-Plattform ist eine Grundsatzentscheidung, die zu Beginn eines Projektes getroffen wird. Sie beeinflusst das Lösungskonzept und die zu konfigurierenden Workflows grundlegend. Die in Liechtenstein eingesetzte technische Lösung ist eine etablierte eHealth-Plattform der Siemens Healthcare AG, welche in vielen Ländern, insbesondere auch in Österreich und in der Schweiz (in Kooperation mit der Post AG), im Einsatz ist. Die Umstellung eines produktiven eHealth-Systems vom Opt-out-Verfahren zum Opt-in-Verfahren wurde jedoch weltweit durch Siemens noch nie durchgeführt. Dabei müssten alle behandlungsrelevanten Daten resp. Untersuchungsdaten und nach heutigem Kenntnisstand auch alle Dossiers gelöscht

⁵ LGBl. 2022 Nr. 365.

werden. Anschliessend würde das System neu konfiguriert und das eGD zu einem späteren Zeitpunkt neu gestartet werden. Die Dauer der Umstellung kann schwer abgeschätzt werden. Der Zeitraum hängt auch von der Verfügbarkeit der Expertinnen und Experten von Siemens ab, die 2024 in anderen Projekten gebunden sein werden.

Ein Dossier auf der Basis Opt-in funktioniert im Prinzip so, dass auf der eHealth-Plattform zum Start keine Teilnehmer-Dossiers vorhanden sind. Durch den Opt-in-Vorgang werden das Benutzer-Konto und das Dossier im eGD-System erstellt. Entsprechende Grunddaten aus dem Zentralen Personenregister (ZSD) sowie dem Versichertenverzeichnis (KVERS) müssen in einem weiteren Schritt importiert werden.

Dieser Opt-in- bzw. Anmeldeprozess muss durchgängig digitalisiert werden. Es ist aktuell nicht klar, ob diese Funktionalität im eGD selbst umgesetzt werden kann oder ob dazu eine spezielle Plattform erstellt werden muss. Die Schnittstellen zu den staatlichen Registern ZSD und KVERS müssen überarbeitet werden. Die Aufwände für Konzeptionierung, Datenschutz, Sicherheit, Umstellung, Testing und Abnahme sind schwer abschätzbar, werden sich aber in der Grössenordnung von mehreren hunderttausend Franken bewegen und mehrere Monate Durchlaufzeit beanspruchen. Dabei sind interne Personalaufwände nicht eingerechnet. Aus organisatorischer Sicht ist zu prüfen, ob es Eröffnungsstellen benötigt, wie diese in der Schweiz derzeit angeboten werden. Dies würde weiteren personellen Aufwand bedeuten.

Ein Bedeckungsvorschlag der Initianten liegt nicht vor, die Kosten müssten aus den allgemeinen Staatsmitteln getragen werden.

Es ist ausserdem davon auszugehen, dass auch die Schnittstellen der Praxisinformationssysteme der Gesundheitsdienstleister zum eGD angepasst werden

müssten. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass diese Systeme aktuell davon ausgehen können, dass für jede versicherte Person ein (leeres) Dossier existiert, auch wenn diese Person einen Widerspruch gewählt hat. Ob die Hersteller von Praxisinformationssystemen diesen Aufwand betreiben werden, kann nicht beurteilt werden. Die Dauer, welche Primärsystemhersteller benötigen würden, ihr System anzupassen, kann nicht abgeschätzt werden. Es werden zusätzliche Kosten auf Seiten der Gesundheitsdienstleistenden anfallen, die aktuell nicht beziffert werden können.

3.4 Rechte Minderjähriger

Die Initianten bezwecken auch eine Abänderung des EGDG dahingehend, dass Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr das Widerspruchsrecht wie auch die weiteren Teilnehmerrechte nicht selbständig wahrnehmen dürfen.

Das EGDG sieht dafür in Art. 6 Abs. 6 sowie in Art. 7 Abs. 3 eine Altersgrenze ab vollendetem 14. Lebensjahr (mündige Minderjährige) vor. Dieser Anknüpfungspunkt ist bewusst gewählt worden. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass zivilrechtlich das Vorliegen der Einsichts- und Urteilsfähigkeit ab dem vollendeten 14. Lebensjahr vermutet wird (Art. 18 Abs. 1 PGR), dies auch betreffend die Einwilligungsfähigkeit in eine medizinische Behandlung (§ 146c Abs. 1 ABGB). Im Falle einer Annahme der Initiative stehen die Regelungen im EGDG nicht im Einklang mit den in Liechtenstein geltenden zivilrechtlichen Bestimmungen (vgl. BuA Nr. 2/2021, S. 7).

II. ANTRAG DER REGIERUNG

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen unterbreitet die Regierung dem Landtag den

Antrag,

der Hohe Landtag wolle

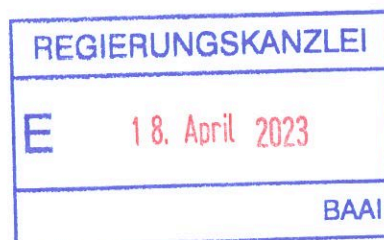
1. diesen Bericht und Antrag zur Kenntnis nehmen und
2. das vorliegende Initiativbegehren in Behandlung ziehen und über seine Zulässigkeit befinden.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landtagspräsident, sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete, den Ausdruck der vorzüglichen Hochachtung.

**REGIERUNG DES
FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

gez. Dr. Daniel Risch

An die
Regierung des Fürstentum Liechtenstein
Peter Kaiser Platz 1
FL-9490 Vaduz



Anmeldung einer formulierten Volksinitiative zur Abänderung des Gesetzes über das elektronische Gesundheitsdossier (EGD)

Sehr geehrte Mitglieder der Regierung,

Als stimm- und wahlberechtigte Stimmbürger des Landes melden wir hiermit die oben genannte ausformulierte Volksinitiative an und bitten sie, diese gemäss Art. 70b VRG zu prüfen.

Mit der Übernahme der europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) in das liechtensteinische Datenschutzgesetz (DSG) wurden den Bürgern umfangreiche Rechte zur Wahrung ihrer persönlichen Daten eingeräumt. Der Hauptzweck des Datenschutzgesetzes ist der Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von natürlichen Personen bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten. Das Gesetz gilt auch für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen.

Eine Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen darf u.a. nur dann erfolgen, wenn sie zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder aus Gründen eines überwiegenden öffentlichen Interesses *zwingend* erforderlich ist, allerdings nur so weit, als die öffentlichen Interessen die Interessen der betroffenen Person überwiegen (DSG Art. 21 Abs. 1 lit. b).

Auf die zitierte Ausnahmeregelung des Datenschutzgesetzes hat sich die Regierung im Gesetz über über das elektronische Gesundheitsdossier (EGD) berufen, um darauf aufbauend für jeden inländischen Krankenversicherten ein elektronisches Gesundheitsdossier zu erstellen, sofern der oder die Krankenversicherte keinen Widerspruch dagegen einlegt.

Angesichts der Brisanz von persönlichen Gesundheitsdaten und genetischen Daten und der Anfälligkeit von im Internet gespeicherten Daten auf Missbrauch, sind die Initianten der Meinung, dass die öffentlichen Interessen die Interessen der betroffenen Versicherten am Schutz ihrer höchstpersönlichen Gesundheitsdaten und genetischen Daten nicht überwiegen und ein elektronisches Dossier ohne deren ausdrückliche Zustimmung nicht angelegt werden darf. Schliesslich muss heutzutage bei jeder Verarbeitung von persönlichen Daten, z.B. beim Besuch einer Webseite oder Online-Reservation eines Hotelzimmers oder Fluges, die Zustimmung gegeben werden. Nur beim elektronischen Gesundheitsdossier, wo hochsensible persönliche Daten, darunter möglicherweise auch genetische Daten der Versicherten, gespeichert sind, soll es anders sein und eine implizite Zustimmung (Schweigen) genügen. Dagegen sprechen sich die Initianten mit der vorliegenden Initiative aus.

Mit der Umsetzung der Initiative wird das im EGD vorgesehene „Opt-out-Verfahren“ in ein „Opt-in-Verfahren“ umgewandelt. Das heisst, der Gesetzesvorschlag der Initianten richtet sich nicht gegen das elektronische Gesundheitsdossier, sondern verlangt lediglich, dass jeder Versicherte seine explizite Zustimmung zur Verarbeitung seiner höchstpersönlichen Gesundheitsdaten geben muss, sei es schriftlich gegenüber dem Amt für Gesundheit oder elektronisch über das Zugangsportal der

Two handwritten signatures in black ink. The one on the left is a stylized signature, and the one on the right consists of the letters 'GH'.

eHealth-Plattform. Andernfalls dürfen die Gesundheitsdaten und genetischen Daten eines Versicherten nicht verarbeitet werden. Bereits erstellte Gesundheitsdossiers sind zu löschen, wenn keine schriftliche Zustimmung des Versicherten zur Verarbeitung seiner Gesundheitsdaten und genetischen Daten vorliegt.

Für die Verarbeitung von Gesundheitsdaten und genetischen Daten von Kindern und Jugendlichen muss der gesetzliche Vertreter seine Zustimmung geben. Ansonsten dürfen deren persönliche Gesundheitsdaten und genetischen Daten nicht verarbeitet werden.

Mit der Umsetzung der Initiative entstehen dem Land keine Kosten.

Die Initianten behalten sich das Recht vor, die Initiative gemäss Art. 82b des Volksrechtgesetzes zurückzuziehen.


Freundliche Grüsse

Die Initianten:

Bendern 17.4.23
Ort, Datum


Gabriele Haas

Triesen 17.4.23
Ort, Datum

Horst Erne 

Gesetzesinitiative

Zur Änderung des Gesetzes über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG)

Gestützt auf Art. 64 und Art. 66 LV unterbreiten die unterzeichneten Stimmbürger*innen den Antrag, der Landtag wolle beschliessen, oder andernfalls die Vorlage dem Stimmvolk vorlegen:

Gesetz

vom

betreffend die Abänderung des Gesetzes über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG)

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 7. Mai 2021 über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG), LGBl. 2021 Nr. 213, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Abs. 3

Gegenstand und Zweck

3) aufgehoben

Rechte des Versicherten bzw. Teilnehmers

Art. 6 Abs. 1, 2, 3, 4, 5, 6 und 7

a) Recht zur Teilnahme und Widerrufsrecht

- 1) Die Verarbeitung von Gesundheitsdaten und genetischen Daten im elektronischen Gesundheitsdossier erfolgt nur nach ausdrücklicher Zustimmung des Versicherten.
- 2) Eine Zustimmung oder deren Widerruf hat elektronisch über das Zugangsportal der eHealth-Plattform oder schriftlich gegenüber dem Amt für Gesundheit zu erfolgen.
- 3) Bei einem Widerruf werden alle bis zum Zeitpunkt des Widerrufs gespeicherten Gesundheitsdaten und genetischen Daten unverzüglich gelöscht.
- 4) Für Zeiten eines gültigen Widerrufs besteht kein Rechtsanspruch auf eine nachträgliche Aufnahme von Gesundheitsdaten und genetischen Daten.



- 5) Aus der Nichtteilnahme am elektronischen Gesundheitsdossier dürfen dem Versicherten keine Nachteile im Zugang zur medizinischen Versorgung erwachsen.
- 6) Bei Minderjährigen steht das Zustimmungs- und Widerrufsrecht dem gesetzlichen Vertreter zu.
- 7) Die Regierung regelt das Nähere über das Recht zur Teilnahme und das Widerrufsrecht mit Verordnung.

b) Leserecht und sonstige Rechte

- 3) Bei Minderjährigen stehen die Rechte nach Abs. 1 und 2 dem gesetzlichen Vertreter zu.

II.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... (1./Monat/Jahr) in Kraft.



Gesetz
vom ...
**betreffend die Abänderung des Gesetzes über
das elektronische Gesundheitsdossier**

Dem nachstehenden in der Volksabstimmung vom ... angenommenen
Gesetz erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 7. Mai 2021 über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG), LGBl. 2021 Nr. 213, wird wie folgt abgeändert:

Art. 1 Abs. 3

Aufgehoben

Art. 2 Abs. 1 Bst. f

1) Im Sinne dieses Gesetzes gelten als:

- f) "Teilnehmer": jeder Versicherte, sofern er der Verarbeitung von Gesundheitsdaten und genetischen Daten in seinem elektronischen Gesundheitsdossier die Zustimmung erteilt hat (Art. 6);

Rechte des Versicherten bzw. Teilnehmers

Art. 6

a) *Zustimmungs- und Widerrufsrecht*

- 1) Die Verarbeitung von Gesundheitsdaten und genetischen Daten im elektronischen Gesundheitsdossier erfolgt nur nach ausdrücklicher Zustimmung des Versicherten.

2) Eine Zustimmung oder deren Widerruf hat elektronisch über das Zugangsportal der eHealth-Plattform oder schriftlich gegenüber dem Amt für Gesundheit zu erfolgen.

3) Bei einem Widerruf werden alle bis zum Zeitpunkt des Widerrufs gespeicherten Gesundheitsdaten und genetischen Daten unverzüglich gelöscht.

4) Für Zeiten eines gültigen Widerrufs besteht kein Rechtsanspruch auf eine nachträgliche Aufnahme von Gesundheitsdaten und genetischen Daten.

5) Aus der Unterlassung der Zustimmung nach Abs. 1 dürfen dem Versicherten keine Nachteile im Zugang zur medizinischen Versorgung erwachsen.

6) Bei Minderjährigen steht das Zustimmungs- und Widerrufsrecht dem gesetzlichen Vertreter zu.

7) Die Regierung regelt das Nähere über das Zustimmungs- und Widerrufsrecht mit Verordnung.

Art. 7 Abs. 3

3) Bei Minderjährigen stehen die Rechte nach Abs. 1 und 2 dem gesetzlichen Vertreter zu.

Art. 19 Abs. 2

Aufgehoben

II.

Übergangsbestimmungen

1) Die Behörden haben sicherzustellen, dass sämtliche bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes im elektronischen Gesundheitsdossier eines Teilnehmers nach bisherigem Recht gespeicherten Gesundheitsdaten und genetischen Daten binnen einem Monat nach seinem Inkrafttreten gelöscht werden.

2) Sie haben spätestens bis zum 1. Januar 2025 die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Verarbeitung

von Gesundheitsdaten und genetischen Daten im elektronischen Gesundheitsdossier nach ausdrücklicher Zustimmung des Versicherten erfolgen kann.

III.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Kundmachung in Kraft.