

KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 30. Oktober 2023
Kantonsratspräsidentin Schmutz Judith

M 8 Motion Schumacher Urs Christian und Mit. über die Revision von § 60 des Gesundheitsgesetzes (SRL Nr. 800) betreffend die Einsichtnahme in die gesamte Krankengeschichte eines Patienten gegen dessen Willen / Gesundheits- und Sozialdepartement

Der Regierungsrat beantragt Ablehnung.

Urs Christian Schumacher hält an seiner Motion fest.

Urs Christian Schumacher: Bei dieser Motion geht es ausdrücklich nicht um die Sicherstellung der Akten durch Behörde oder Staatsanwaltschaft gemäss § 22 des Gesundheitsgesetzes (GesG) in zivil- und strafrechtlichen Situationen wie bei den «Haehner-Praxen». Dort verweigerte die Praxis den Patienten ihre Akten, weshalb diese sichergestellt werden mussten. Wir sprechen von folgender Situation: Jemand hat ein Burnout, und sein Hausarzt stellt ihm ein Arbeitsunfähigkeitszeugnis aus. Eine Drittperson bekommt dieses Zeugnis in die Hände, sie fotografiert es und stellt es dem Kantonsarzt zu mit der Bitte, er möge klären, ob es ein Gefälligkeitszeugnis sei. Der Kantonsarzt fordert beim Hausarzt die gesamte Krankengeschichte an und verweist auf § 60 Absatz 1^{ter} GesG. Der betroffene Patient wendet sich an den Kantonsarzt und teilt ihm mit, dass er aus Datenschutzgründen der Einsichtnahme in seine Krankengeschichte nicht zustimmen will. Der Patient erhält die Mitteilung, dass es sich um ein aufsichtsrechtliches Verfahren wegen Einhaltung der Berufspflichten gegen seinen Hausarzt handelt und dass das Studium seiner Krankenakte durch die Behörde ohne seine Kenntnisnahme und Einwilligung erfolgen kann. Diese Geschichte hat sich vergleichbar so zugetragen. Die Revision von § 60 Absatz 1^{ter} GesG per 2021 war dazu gedacht, dass das Gesundheitsamt eine Beschwerde des Patienten gegen seinen Arzt ausserhalb einer zivil- oder strafrechtlichen Klage vereinfacht klären kann. Der neue Unterparagraf kann aber, da formal nicht hinreichend präzisiert, so ausgelegt werden, dass die Krankengeschichte gegen den Willen des Patienten eingesehen werden darf. Eine proaktive Einmischung des Staates in die Arzt-Patienten-Beziehung kann dazu verwendet werden, Arzt und Patient behördlich zur Durchsetzung von gesundheitsstrategischen Absichten zu drängen, was dem individuellen ärztlichen Abwägen und Handeln widerspricht. Für die Überwachung der Berufspflicht benötigt der Kantonsarzt keinen detaillierten Einblick in Krankengeschichten. Die Überprüfung fachlicher Entscheide übersteigt seine Kompetenz, da eine administrative Aufsichtsstelle nicht über den im jeweiligen Fachgebiet geltenden Wissensstand verfügt. Berufspflichten beziehen sich auf ärztliches Verhalten, aber nicht, wie der Regierungsrat suggeriert, auf korrektes fachliches Handeln, dafür sind die fachlichen Gesellschaften zuständig. Der Vorstand der kantonalen Ärztegesellschaft erachtet den im

GesG eingefügten Paragraphen als «unzweckmässig, patientenfeindlich und in rechtsstaatlicher Hinsicht verfehlt und wohl auch gesetzeswidrig». Bei der Debatte über den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) wurde mehrfach von dringenden Ressourcen für den Datenschutz gesprochen. Datenschutz beginnt nicht bei der Überwachung, sondern beim Gesetz. Ich ersuche Sie daher im Namen der Luzerner Ärzteschaft und der Bevölkerung, die Motion erheblich zu erklären und damit der schweizweiten Gesetzesusanz zu folgen. Dies ist auch hinsichtlich der Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) von grosser Tragweite, da damit die Hürde zur systematischen Kontrolle von Gesundheitsdaten weiter sinken könnte. Es geht letztlich um die Frage, ob Sie eine behördlich verfügte und kontrollierte Medizin oder eine freie, individuelle und gesetzlich geschützte Arzt-Patienten-Beziehung wollen. Es geht nicht darum, die Ärzteschaft vor der Behörde zu schützen, sondern die Patienten vor einer staatlichen Bevormundung zu bewahren.

Sibylle Boos-Braun: Die Einsichtnahme in die Krankengeschichte eines Patienten gegen dessen Willen ist ein sehr sensibles Thema. Der entsprechende Gesetzesparagraph ist erst seit drei Jahren in Kraft und wurde damals mit dem Ziel erlassen, die kantonale Aufsicht im Gesundheitswesen zu stärken. Die Schwierigkeiten mit den «Haehner-Praxen» haben klar aufgezeigt, dass die kantonale Aufsicht und ein Eingreifen manchmal notwendig sind. Die Aufsichtsbehörden mussten im Sinn der betroffenen Patienten schnell handeln. Das wäre mit dem zwingenden Patienteneinverständnis nicht möglich gewesen. Das Beispiel der «Haehner-Praxen» zeigt aber auch, dass primär das Recht zur Aktenbeschlagnahme im Vordergrund steht, damit die Akten dem Patienten respektive seinem neuen Arzt zur Verfügung gestellt werden können. Es gibt aber auch andere Fragestellungen, die dem Kantonsarzt mit der entsprechenden Begründung die Einsicht in die Akten ermöglichen müssen, beispielsweise bei Hinweisen auf Fehlbehandlungen. Die FDP-Fraktion lehnt die Motion ab, weil mit dem neuen Absatz die kantonale Aufsichtsfunktion über die bewilligungspflichtigen Medizinalpersonen verunmöglicht wird. Das ist nicht im Sinn der Patienten.

Stephan Schärli: Es soll doch nicht sein, dass die Ärzteschaft als von der kantonalen Aufsicht betroffene Berufsgruppe definieren kann, wie sie gerne beaufsichtigt werden möchte. Im Zentrum steht der Schutz der Bevölkerung vor unsachgemässer Behandlung, und dies erfordert eine wirkungsvolle Aufsicht. Es ist ein essenzielles Mittel der Aufsicht, dass die Aufsichtsbehörden in sämtliche Unterlagen Einblick nehmen können. Es handelt sich nicht um eine Luzerner Lösung, entsprechend haben auch andere Kantone solche Regelungen schon in Gebrauch, zum Beispiel Aargau, Thurgau oder Zug. Die von der Motion geforderte Pflicht, vorgängig die Einwilligung der Patientinnen und Patienten einzuholen, verunmöglicht eine wirkungsvolle Aufsicht. Unangemeldete Inspektionen bringen nichts mehr, weil nicht mehr ad hoc kontrolliert werden kann, sondern der Sachverhalt zuerst mit den Patientinnen und Patienten diskutiert werden muss, was aufwendig ist und besonders bei älteren Patientinnen und Patienten auch anspruchsvoll sein kann. Auch kann es nicht im Sinn der betroffenen Arztpersonen sein, weil so offengelegt wird, dass eine aufsichtsrechtliche Abklärung gegen sie am Laufen ist. Wie in der Stellungnahme des Regierungsrates ausgeführt, gibt es zudem Konstellationen, in denen ein Einblick in die Patientenunterlagen nicht im Interesse des Patienten oder der Patientin liegt. Mit der Verweigerung des Einblicks kann dieser oder diese so die Aufsicht vereiteln. Müssten vorgängig die Patientinnen und Patienten um ihre Einwilligung gebeten werden, wäre es zudem nicht mehr möglich, dass die Dienststelle Gesundheit, wie im Fall der «Haehner-Praxen», Patientenakten von verwaisten Praxen beschlagnahmte und einem dritten Dienstleister zur Bewirtschaftung übergeben darf. Die Bewirtschaftung setzt einen Einblick in die Patientenakten voraus. Zusammenfassend wird

deutlich, dass das Anliegen der Motion diametral im Widerspruch zu den Bedürfnissen und Anforderungen nach einer wirksamen Aufsicht steht. Die Aufsicht der bewilligungspflichtigen Medizinalpersonen oder Angehörigen der Gesundheitsberufe beziehungsweise der Praxen und damit auch des öffentlichen Interesses am Schutz der Patientinnen und Patienten vor unsachgemässer Behandlung würde nahezu verunmöglicht. Die Motion blendet die Überprüfung der Einhaltung von Berufspflichten faktisch aus und überlässt es den Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern und den Patientinnen und Patienten, wer wann und wo kontrolliert werden soll. Die Mitte-Fraktion lehnt die Motion ab.

Hannes Koch: Der Motionär möchte, dass die Aufsichtsbehörde über die Ärzteschaft für die Einsicht in die Krankenakte das Einverständnis der Patientinnen und Patienten einfordern muss. Das Anliegen liegt im Widerspruch zu einer wirksamen Aufsicht. Natürlich gelten Patientendaten als besonders schützenswerte Daten und sollen auch dementsprechend sorgsam behandelt werden. Die Aufsichtsbehörde unterliegt dem Amtsgeheimnis und darf somit auch keine Auskunft an Dritte erteilen. Der Aufsichtsbehörde geht es ja nicht per se um die Patientendaten, sondern um den behandelnden Arzt. Es geht ja um die Aufsicht über die Ärzteschaft. Um in die Patientendaten Einsicht nehmen und das Verfahren durchführen zu können, scheint uns die Forderung der Motion zu aufwendig und in der Praxis nicht anwendbar. Die Krankenakte gibt Aufschluss darüber, ob überhaupt dokumentiert wurde, die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten wurden und wie der Umgang mit Arzneimitteln war. Es geht um die Sorgfaltspflicht und die Patientenrechte. Im Sinn der Bevölkerung lehnt die Grüne Fraktion die Motion ab.

Maria Pilotto: Ein sorgfältiger Umgang mit Daten der Patientinnen und Patienten ist auch der SP-Fraktion ein grosses Anliegen. Jedoch überzeugt uns die vorliegende Stellungnahme der Regierung. Denn ebenso wie der sorgfältige Umgang mit den Daten der Patientinnen und Patienten relevant ist, braucht auch unser Gesundheitswesen die Pflege seiner Glaubwürdigkeit. Dazu braucht es auch Kontrollen der Akteurinnen und Akteure, so auch der Hausarztpraxen. Die Wichtigkeit von Kontrollen im Gesundheitswesen hat sich in letzter Zeit auch gezeigt, beispielsweise im Bereich der Apotheken. Hinzu kommt, dass sich die kontrollierenden Behörden nicht für die Daten der Patientinnen und Patienten an sich interessieren, sondern für die fachgerechte Arbeit der Ärztinnen und Ärzte. Die Menschen im Kanton Luzern müssen sich auf unsere Gesundheitsversorgung verlassen können. Die Kontrollen der Arztpraxen dienen dazu, das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit zu stärken. Die SP-Fraktion folgt der Regierung und lehnt die Motion ab.

Bernhard Steiner: Die Forderung der Motion ist eigentlich klar und einfach. Die Daten unserer Patienten gelten als besonders schützenswert und sollten entsprechend behandelt werden. Es ist genau diese Vertrauensbeziehung zwischen dem Patienten und seinem Arzt, die besonders schützenswert ist und die im Strafgesetzbuch (StGB) unter Artikel 321, Berufsgeheimnis, streng geregelt wird. Nach Auffassung der Luzerner Ärzteschaft und unserer Juristen ist es deshalb immer der Patient, der entscheiden können sollte, ob die Behörde Zugriff auf die persönlichen Krankenakte haben darf. In diesem Sinn ist der besagte Absatz 1 im GesG aus unserer Sicht nicht nötig und widerrechtlich. Die Stellungnahme der Regierung ist voller versteckter pauschaler Anschuldigungen gegenüber der Ärzteschaft im Kanton Luzern. Die Regierung und die kantonale Verwaltung haben sich hier in der Tonalität vergriffen. So unterstellt der Regierungsrat der gesamten Ärzteschaft, allfällige Fehler vertuschen zu wollen und systematisch sowie missbräuchlich Arznei- und Betäubungsmittel abzugeben. Solche pauschalen Anschuldigungen an die gesamte Ärzteschaft und die Tatsache, dass diese unter Generalverdacht gestellt werden, wirken deplatziert, und man muss sich schon fragen, was der Grund ist, dass man statt fachlicher Argumente den verbalen

Zweihänder ausgepackt hat. Die Gesundheits- und Sozialdirektion hat genügend gesetzliche Möglichkeiten, um die notwendigen Kontrollen zur Qualitätssicherung in den Arztpraxen durchzuführen und allfällige Einzelfälle zu erkennen und abzuklären. Dass das im Fall der zitierten Praxis nicht funktioniert hat, liegt aber auch in der Verantwortung der Dienststelle Gesundheit. Mit dem neuen Absatz 4 in § 60 fordert die Motion, dass für die Einsichtnahme in die persönliche Krankengeschichte das Einverständnis der Patienten notwendig ist. Damit kommen die Patienten zu ihrem Recht, und die Gesundheits- und Sozialdirektion kann ihre Aufsichtspflicht trotzdem erfüllen. Ich bitte Sie im Namen der Ärzteschaft und der Patienten, die Motion erheblich zu erklären.

Urs Christian Schumacher: Der besagte § 60 im GesG ist mit Kontrollrecht und Beschlagnahmung überschrieben und bezog sich ursprünglich gemäss Absatz 1 nur auf die Medikamentenherstellung, die Lagerung und die Vermarktung. In diesem Rat herrschte eine falsche Vorstellung von diesen Überwachungen durch den Kantonsarzt. Es geht hier wirklich nicht um fachliche Überwachungen, bitte realisieren Sie das. Dazu fehlt dem Gesundheitsamt das Wissen. Die Berufspflichten sind administrative Verhaltensregeln, und diese können ohne Einsicht in die Krankengeschichte überprüft werden.

Riccarda Schaller: Der Persönlichkeitsschutz und der Datenschutz sind sehr wichtig. Sie sind genauso wichtig wie der Schutz der Patientinnen und Patienten, wenn es darum geht, dass diese gut und korrekt behandelt und betreut werden. Die Einsichtnahme in das Patientendossier ist deshalb heikel und ein sensibles Thema, über das man lange diskutieren könnte. Im vorliegenden Fall scheint es uns aber klar, dass es zweckgebunden durchaus sinnvoll ist, der Aufsicht die Möglichkeit der Einsichtnahme zu erlauben, weil es eben um den Schutz der Bevölkerung geht. Eine solche klare Regel ist verhältnismässig. Wir sind ebenfalls der Meinung, dass der Einblick in die Akten für eine wirksame Aufsicht notwendig ist. Die GLP-Fraktion lehnt die Motion deshalb ab.

Michaela Tschuor: Der Wunsch nach einer aktiven Zustimmung der Patientenschaft zur Einsichtnahme in Gesundheitsakten oder Krankengeschichten ist absolut berechtigt und nachvollziehbar und auch der Regierung ein absolutes Anliegen. Dieses Anliegen wird mittels gesetzlicher Grundlagen auch sichergestellt. Ich muss aber Urs Christian Schumacher trotzdem widersprechen. Es gibt ein paar Unterschiede. Lassen Sie uns einen Blick auf die gesetzlichen Grundlagen werfen. Schauen wir zuerst auf die bundesgesetzliche Regelung. Dort schreibt das Medizinalberufegesetz (MedBG) vor, dass jeder Kanton eine Behörde bezeichnet, welche die Tätigkeit von Medizinalpersonen beaufsichtigt. Im Kanton Luzern ist das die Dienststelle Gesundheit, handelnd durch den kantonsärztlichen Dienst. Bei einer solchen Aufgabe gestützt auf das MedBG und das GesG handelt es sich um eine Verwaltungsaufgabe, die im Verwaltungsrecht angesiedelt ist. Die infrage gestellte Norm im GesG hat das Ziel, dass eben diese Aufsichtsbehörde bei Bedarf zur Kontrolle und Einhaltung der Berufspflichten auch Einblicke in Patientenakten nehmen darf. Das war bei den «Haehner-Praxen» so. Sie erinnern sich vielleicht an die vielen, auch unschönen Gerichtsurteile wegen Maskendispensen. Welches Ziel verfolgt aber nun § 60 GesG? Wenn ich Ziel sage, meine ich das staatspolitisch. Es geht um eine Aufsichts- und Kontrollaufgabe, die im öffentlichen Gesundheitsrecht angesiedelt ist, mit dem Ziel, das öffentliche Interesse einer funktionierenden öffentlichen Gesundheit und der Patientensicherheit zu schützen. Das ist ein Schutz für Patientinnen und Patienten, aber auch für die Ärzteschaft. Diesem Ziel steht etwas anderes gegenüber, nämlich das Berufsgeheimnis der Ärzteschaft. Das Bundesgericht hat sich im Jahr 2021 genau mit dieser Frage befasst. Gemäss bundesgerichtlichem Entscheid bestehen in der Regel drei Situationen, in denen sich die Ärzteschaft nicht auf das Berufsgeheimnis berufen kann und daher auch das Einverständnis der Patientenschaft für den

Einblick in die Akten nicht vorliegen muss. Der erste Fall ist im Rahmen einer gesetzlich vorgeschriebenen und regelmässigen Kontrollfunktion, wie wir sie im GesG angesiedelt haben. Der zweite Fall ist im Rahmen einer reaktiven Kontrolle, das heisst wenn die Patientenschaft eine Meldung macht. Der dritte Fall ist, dass eine Staatsanwaltschaft gestützt auf eine Meldung aktiv wird. Das Bundesgericht hat klar festgehalten, dass im zweiten Fall die Patientenschaft bereits durch die Meldung automatisch ihre Einwilligung gegeben hat. In beiden anderen Fällen hält das Bundesgericht fest, dass auch ohne Einwilligung der Patientenschaft Zugang zu den notwendigen Akten und somit allenfalls auch zu den Patientendossiers verschafft wird. Ich möchte mich noch zur Aussage äussern, dass wir die Ärzteschaft unter Generalverdacht stellen. Das tun wir auf gar keinen Fall. Die Dienststelle geht Zweifeln nach, wenn ein Antrag oder ein begründeter Anlass vorliegt. Bei uns im Kanton gibt es wenige Fälle, wo man der Ärzteschaft vorwerfen musste, dass sie einen Fehler begangen hat. Aber wir haben diese Fälle. Es ist richtig und korrekt und im Sinn der Patientensicherheit, dass die Behörde diesen Fällen nachgehen darf. Ich bin schon irritiert, dass die Ärztesgesellschaft nicht darauf Wert legt – auch um sich selbst zu schützen –, dass sie angemessen kontrolliert wird und sogenannte schwarze Schafe entdeckt werden und dass diejenigen, die sich korrekt verhalten, entsprechend keine Kontrollen befürchten müssen. In diesem Sinn bitte ich Sie, die Motion abzulehnen.

Urs Christian Schumacher: Es geht um das Fachliche, deshalb wäre jedes Mal ein Fachgutachten nötig. Diese haben Sie ja nicht in Ihrem Departement. Ich spreche nicht von den administrativen Inhalten, wie bei den «Haehner-Praxen», dort stand das administrative Problem im Vordergrund.

Für den Regierungsrat spricht Gesundheits- und Sozialdirektorin Michaela Tschuor.

Michaela Tschuor: Wir sprechen hier nicht über einen individuell-konkreten Fall, sondern wir reden generell-abstrakt über dieses Thema. Das bitte ich Sie auch zu berücksichtigen. Sie wissen, welchen Fall Sie gerade behandeln, und wir wissen, dass wir hier über eine gesetzliche generell-abstrakte Norm sprechen.

Der Rat lehnt die Motion mit 72 zu 23 Stimmen ab.