



Kantonsrat

Sitzung vom: 29. Juni 2015, vormittags

Protokoll-Nr. 256

Nr. 256

Postulat Reusser Christina und Mit. über die Überprüfung des Archivgesetzes hinsichtlich der Schutzfristen und des Patientengesetzes zur Anpassung der Archivierung und Herausgabe von Akten (P 602). Erheblicherklärung

Im Namen des Regierungsrates ist Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli bereit, das am 5. November 2014 eröffnete Postulat von Christina Reusser über die Überprüfung des Archivgesetzes hinsichtlich der Schutzfristen und des Patientengesetzes zur Anpassung der Archivierung und Herausgabe von Akten entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Das Postulat P 602 hält fest, dass einerseits die Schutzfristen des Luzerner Archivgesetzes im Bereich der besonders schützenswerten Personendaten kurz sind und andererseits im medizinischen Bereich Akten dem Staatsarchiv nicht angeboten werden, weil die geforderte explizite Rechtsgrundlage für das ärztliche Personal fehlt. Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

Zur Verlängerung der Schutzfristen

Schutzfristen dienen dazu, Daten nicht bereits zu einem Zeitpunkt zugänglich zu machen, in dem ihre allgemeine Zugänglichkeit bzw. ihre Bekanntgabe schutzwürdige Interessen von natürlichen oder juristischen Personen verletzen oder die Amtsführung von Behörden unnötig behindern könnte. Das Luzerner Archivgesetz (SRL Nr. 585) kennt - wie im Postulat richtig dargelegt - zwei wichtige Schutzfristen: Die ordentliche Schutzfrist von 30 Jahren ab Aktenschluss, die für alle Unterlagen gilt, soweit diese nicht vorher schon öffentlich waren, sowie die verlängerte Schutzfrist von 50 Jahren ab Aktenschluss für besonders schützenswerte Unterlagen gemäss Datenschutzgesetz, die für bestimmte Kategorien oder im Einzelfall um höchstens 20 Jahre verlängert werden kann. Die dem Luzerner Archivgesetz unterstehenden Daten können somit höchstens 70 Jahre nach Aktenschluss von der Benutzung ausgeschlossen werden. Die im Postulat berechnete maximale Frist von 80 Jahren (10 Jahre Aufbewahrung bei den Produzenten plus 70 Jahre Schutzfrist im Archiv) stimmt so nicht, da die Schutzfrist bereits ab dem Zeitpunkt des Aktenschlusses läuft.

Es liegt im Wesen der Schutzfristen, dass irgendwann der Zeitpunkt kommt, in dem die theoretische Zugänglichkeit oder die Bekanntgabe von Daten den betroffenen Personen und Institutionen sowie Angehörigen oder Rechtsnachfolgern nach allgemeiner Auffassung nicht mehr schadet bzw. das Interesse der Allgemeinheit nach Information höher zu gewichten ist als das Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung dieser Daten. Das Dilemma mit den Schutzfristen besteht darin, dass die Fristen im Interesse der Betroffenen möglichst lang und im Interesse der Öffentlichkeit und der Forschung möglichst kurz sein sollten. Angesichts der Lebenserwartung und auch im Quervergleich mit Bund und anderen Kantonen sind die Luzerner Fristen eher kurz, so dass eine Überprüfung angezeigt ist.

Zur Ablieferung von Patientendossiers an das Staatsarchiv

Die Ablieferung der Patientendaten der kantonalen Spitalunternehmen tangiert das strafrechtlich geschützte Berufsgeheimnis gemäss Artikel 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches. Die heute bestehende Regelung im Archivgesetz über die Anbietepflicht ist zu unbe-

stimmt, als dass sie für die kantonalen Spitalunternehmen eine gesetzlich Meldeberechtigung darstellen könnte, damit diese im Rahmen der Anbietepflicht an das Staatsarchiv das Berufsgeheimnis straffrei verletzen dürften. Die kantonalen Spitalunternehmen haben deshalb bis anhin die Ablieferung der Patientenakten an das Staatsarchiv verweigert, um sich nicht strafbar zu machen. Um den Anforderungen an eine straflose Durchbrechung des Berufsgeheimnisses zu genügen, müsste im Gesundheits- oder im Spitalgesetz eine rechtliche Grundlage geschaffen und eine die ärztlichen Personen der Luzerner Spitalunternehmen explizit umfassende Anbietepflicht im Archivgesetz eingeführt werden.

Unabhängig davon stellen sich bei der Ablieferung von Patientendaten an das Staatsarchiv auch grundrechtliche Fragen (Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung). Eine Anbietepflicht der kantonalen Spitalunternehmen an das Staatsarchiv benötigt deshalb nicht bloss eine genügend konkrete gesetzliche Grundlage. Die Ablieferung von Patientendaten muss auch im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Ob und inwieweit dies für die Patientenakten der kantonalen Spitalunternehmen generell bejaht werden kann, ist deshalb einer vertieften rechtlichen Überprüfung zu unterziehen. In diesem Zusammenhang wird auch zu prüfen sein, welche Kriterien für die Archivwürdigkeit von medizinischen Daten gelten sollen und in welchem Umfang die zunehmend elektronisch geführten Patientendossiers die Standardspezifikationen für die Übernahme elektronischer Dossiers erfüllen.

Wir sind bereit, eine Verlängerung der Schutzfristen im Archivgesetz und eine gesetzliche Grundlage für die generelle Anbietepflicht für medizinische Institutionen zu prüfen, wobei letztere wie erwähnt einer sorgfältigen Abklärung bedarf. Der Kanton Zürich hat aufgrund eines Gutachtens des Bundesamtes für Justiz vom 30. Juni 2010 gesetzliche Grundlagen beschlossen, welche seit 15. Januar 2014 in Kraft sind (vgl. § 18 ff. Patientinnen- und Patientengesetz [ZH-Lex 813.13] und § 11 ff. Archivgesetz [ZH-Lex 170.6]). Diese Grundlagen, deren Anwendung und Handhabung können allenfalls weitere Anhaltspunkte zur Klärung der Rechtslage liefern.

Wir beantragen Ihnen, das Postulat im Sinn unserer Ausführungen erheblich zu erklären."

Angela Pfäffli beantragt die teilweise Erheblicherklärung des Postulats. Die Postulantin fordere eine Erhöhung der Schutzfristen im Gesetz über das Archivwesen. Angesichts der höheren Lebenserwartung und des interkantonalen Quervergleichs sei die heute maximale Schutzfrist von 70 Jahren eher kurz. Aus dieser Sicht seien eine Anpassung des Archivgesetzes und damit die Anpassung der Schutzfristen angezeigt. Die FDP-Fraktion unterstütze deshalb diesen Teil der Forderung. Die zweite Forderung des Postulats, eine Anbietepflicht für Patientendaten zu schaffen, lehne die FDP ganz klar ab. Es sei richtig, dass das Berufsgeheimnis für Ärzte und medizinisches Personal gemäss Artikel 321 im Schweizerischen Strafgesetzbuch strafrechtlich geschützt sei. Diese Bestimmung solle so belassen werden. Um auch künftig den Schutz von Personen- und Patientendaten sicher zu stellen, lehne die FDP deshalb eine Überprüfung im Gesundheits- oder Spitalgesetz ab. Der Schutz von Patientendaten oder -akten sei höher zu gewichten, als das öffentliche Interesse daran. Die heutige Regelung sei zielführend. Epidemiologische Daten von öffentlichem Interesse würden bereits heute, gestützt auf die Meldepflicht, systematisch erfasst. Auch medizinische Daten von statistischer Bedeutung oder solche, die bei bestimmten Krankheiten Forschungsrelevanz hätten, würden analysiert und nach dem Tod systematisch erfasst. Entsprechend stünden diese zur weiteren Verarbeitung zur Verfügung. Ein Beispiel dazu sei das Krebsregister. Die Forderung nach Archivierung von Patientendaten im Staatsarchiv und somit eine Anbietepflicht von Patientenakten an das Staatsarchiv sei abzulehnen. Komme eine teilweise Erheblicherklärung des Postulats nicht zu Stande, lehne die FDP das Postulat ganz ab. Bernhard Steiner spricht sich für eine Ablehnung des Vorstosses aus. Das Postulat fordere eine Einlagerung von medizinischen Daten und Patientendossiers im Staatsarchiv. Nach einer gewissen Schutzfrist sollten diese Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Aus verschiedenen Gründen sei die SVP grossmehrheitlich der Meinung, dass dies weder

sinnvoll noch notwendig sei. Was könne der wissenschaftliche oder historische Wert in 50 Jahren bedeuten? Aus medizinisch-wissenschaftlicher Sicht sei dieser Wert sehr beschränkt, da bereits heute sämtliche Diagnosen von Patienten aus Spitälern in anonymisierter Form erfasst würden. Der Forschung seien diese Daten sofort und bereits heute zugänglich. Aus wissenschaftlicher Sicht bestehe kein Grund, dieses Vorgehen zu ändern. Nicht anonymisierte Krankengeschichten in einem öffentlichen Archiv abzulegen sei aus Gründen des Datenschutzes sehr heikel. Zudem habe jeder Patienten das Recht zu bestimmen, was mit seiner Krankengeschichte passiere. Bereits heute könne er Kopien davon für sich selber anfordern. Was wäre, wenn eine Krankenkasse die Geschichte des Grossvaters eines Patienten im Staatsarchiv nachlesen würde? So könnte die Kasse etwa auf eine Erbkrankheit in der Familie stossen, die auch den Patienten und seine Kinder betreffen könnte. Aus Sicht der SVP sei die Ablieferung dieser Daten im Staatsarchiv nicht von öffentlichem Interesse. Zumindest wäre das Einverständnis der Patienten dazu notwendig, was aber einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand nach sich ziehen würde. Der Aufwand dazu schein unverhältnismässig, deshalb lehne die SVP das Postulat ab.

Christina Reusser erklärt, ihr sei klar gewesen, dass Journalisten und Historiker dem Postulat kritisch gegenüber stünden, nicht aber auch Ärzte und medizinisches Personal. Sie stelle jedoch die Interessen der betroffenen Personen in den Vordergrund. Es gehe nicht darum, alle Akten über Jahre nicht zu veröffentlichen, sondern es gehe um die Erhöhung der Schutzfristen für besonders schützenswerte Daten. Was unter besonders schützenswerte Daten falle könne man in Paragraf 2 Absatz 2 des Datenschutzgesetzes nachlesen. Die Daten müssten zudem archivwürdig sein. Das bedeute, dass diese Daten der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit dienten, die Rechte der Einzelnen sicherten und eine umfassende Darstellung der Geschichte des Kantons sowie eine Beschreibung der Aufgabe und des Arbeitswesens der öffentlichen Organe ermöglichten. Es sei eine Tatsache, dass die Lebenserwartung steige und die Schutzfristen im Kanton Luzern im Vergleich zu anderen Kantonen kurz seien. Sie sei deshalb froh, dass der Regierungsrat eine Überprüfung der Schutzfristen als angezeigt betrachte. Sie spreche im Postulat ein weiteres Problem an: Das Archivgesetz bereite hinsichtlich der Übernahme von Unterlagen, vor allem aus dem medizinischen Bereich, grosse und unüberwindliche Schwierigkeiten. Seit der Inkraftsetzung des Archivgesetzes 2003 seien Unterlagen der Spitäler und der Psychiatrie nur in wenigen Ausnahmefällen vom Staatsarchiv übernommen worden, weil diese dann dem Archivgesetz unterstehen würden und nach maximal 70 Jahren für Internetrecherchen und Konsultationen freigegeben werden müssten. Der Regierungsrat habe bereits auf ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz aus dem Sommer 2010 hingewiesen. Aufgrund dieses Gutachtens hätten viele Schweizer Spitäler, auch das Luzerner Kantonsspital, jedes Angebot von Patientenakten an das Staatsarchiv vollständig eingestellt bis zur Vorlage einer genügenden Rechtsgrundlage. Das Gutachten habe eingeräumt, dass sich die Archivierung allenfalls durch ein Gesetz rechtfertigen liesse, das sich spezifisch an Ärztinnen und Ärzte und ihr Hilfspersonal richten und die Ablieferung von Patientenunterlagen an das zuständige Archiv ausdrücklich erlauben würde. Der Kanton Zürich habe im Jahr 2014 ein entsprechendes Gesetz in Kraft gesetzt, beziehungsweise das Patientengesetz entsprechend angepasst. Gleichzeitig sei dem Archivgesetz des Kantons Zürich eine neue Schutzbestimmung hinzugefügt worden, nämlich die Frist von 120 Jahren nach Aktenabschluss. Mit dieser Kombination einer hohen Schutzfrist und einer klaren Anbietepflicht seien beide Seiten zufrieden. Die Persönlichkeitsrechte der Patienten würden über einen sehr langen Zeitraum geschützt. Das Medizinalpersonal mache sich nicht mehr strafbar und das Archiv erhalte die gewünschten Patientendaten. Die Grüne Fraktion halte am Postulat fest, eine teilweise Erheblicherklärung sei nicht sinnvoll. Jörg Meyer unterstützt die Erheblicherklärung des Postulats. Die durchschnittliche Lebenserwartung liege heute bei 84 Jahren, 2050 gehe man von beinahe 90 Jahren aus. Daraus lasse sich leicht ableiten, dass die maximale Schutzfrist von 70 Jahren zu kurz sei und somit Akten von noch lebenden Personen öffentlich zugänglich gemacht werden könnten. Es sei deshalb die oberste Pflicht des Gesetzgebers, die Interessen der Betroffenen zu schützen. Die Ablieferung von Patientendossiers sei umstritten. Die SP sei der Meinung, dass auch hier der Rat als Gesetzgeber in der Pflicht stehe. Man könne nicht eine rechtliche Unklarheit aufrechterhalten, die dazu führe, dass sich die Luzerner Spitalunternehmen der Rechtsordnung

widersetzten müssten. Es könne nicht sein, dass man sich mit der Befolgung der Anbieterpflicht wegen der Verletzung des Berufsgeheimnisses strafbar mache. Der jetzige Zustand müsse geändert werden, deshalb reiche auch eine teilweise Erheblicherklärung des Postulats nicht aus. Der Kanton Zürich habe bereits Lösungen aufgezeigt. Die Antwort der Regierung enthalte noch keine Lösung sondern empfehle eine Prüfung dieser Fragen, weil der momentane Zustand für die Luzerner Spitalunternehmen nicht weiter tragbar sei.

Roger Zurbriggen unterstützt die Erheblicherklärung im Namen der CVP-Fraktion. Beide Anliegen erforderten eine längst fällige Überprüfung. Die bestehende maximale Schutzpflicht von 70 Jahren von persönlichen Daten sei in Anbetracht der heutigen Lebenserwartung einfach zu kurz. Zudem seien die Luzerner Schutzfristen im interkantonalen Vergleich relativ kurz. Die Meldepflicht ans Staatsarchiv sollte gesetzlich so geregelt sein, dass die Ärzte und Spitäler wegen des Berufsgeheimnisses nicht in Bedrängnis geraten würden.

Claudia Barmettler unterstützt im Namen der GLP-Fraktion eine Erheblicherklärung. Mit einer vertieften Überprüfung solle das Archivgesetz den heutigen Anforderungen angepasst werden. Die GLP unterstütze insbesondere die Prüfung der Rechtsgrundlagen bei der Ablieferung von Patientendossiers. In erforderlichen Fällen müsse eine Ablieferung rechtlich gestützt und somit straffrei für Ärzte und Belegschaft der Spitäler erfolgen können.

Im Namen des Regierungsrates unterstützt Justiz- und Sicherheitsdirektorin Yvonne Schärli die Erheblicherklärung. Die Regierung teile zusammen mit der SVP und der FDP die Ansicht bezüglich der Personendaten. Auch das Gesundheits- und Sozialdepartement habe die hier geäusserten Bedenken eingebracht. Eine Prüfung dieser Fragen müsse vorgenommen werden, auch bei einer teilweisen Erheblicherklärung. Der Bereich Personendaten werde mit äusserster Sorgfalt behandelt. Eine gesetzliche Regelung müsse geprüft werden, sowohl bezüglich der Personendaten wie auch der Anbieterpflicht. Die Regierung nehme die hier geäusserten Bedenken dazu sehr ernst. Über die Ausgestaltung des Gesetzes entscheide schlussendlich der Rat. In diesem Sinn verstehe die Regierung die Erheblicherklärung des Postulats und lehne eine teilweise Erheblicherklärung ab.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat die Erheblicherklärung der teilweisen Erheblicherklärung mit 62 zu 45 Stimmen vor.

In der definitiven Abstimmung erklärt der Rat das Postulat mit 62 zu 48 Stimmen erheblich.