



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Gesundheit BAG

Direktionsstab

Fachstelle Evaluation und Forschung

Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG)

Rahmenkonzept der Wirksamkeitsüberprüfung

Christine Heuer

Bundesamt für Gesundheit (BAG)
Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)

12. Mai 2016

Genehmigt von Dr. Stefan Spycher, Leiter Direktionsbereich Gesundheitspolitik
am 17. Mai 2016

Aktualisiert am 10. Januar 2025

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Anlass der Wirksamkeitsüberprüfung.....	3
2	Das EPDG und sein Kontext.....	3
3	Angaben zur Wirksamkeitsüberprüfung	4
3.1.	Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung	4
3.2.	Organigramm der Wirksamkeitsüberprüfung	6
3.3.	Zeitplan und Meilensteine der Evaluation und des Monitoring-Systems.....	7
3.4.	Kostenrahmen / Budget der Evaluation	8
4	Informationen / Unterlagen.....	8
5	Kontakt	8
Anhang		9
6	Regulierungsgegenstände und Akteure des EPDG.....	9
7	Mitglieder der Begleitgruppe der Evaluation.....	10

1 Ausgangslage und Anlass der Wirksamkeitsüberprüfung

Am 15. April 2017 trat das Bundesgesetz zum elektronischen Patientendossier (EPDG) in Kraft. Mit dem elektronischen Patientendossier (EPD) soll jede Person in der Schweiz die Möglichkeit erhalten, ihre medizinischen Daten Gesundheitsfachpersonen elektronisch zugänglich zu machen. Die Daten stehen so zu jeder Zeit und überall zur Verfügung. Damit können die Patientinnen und Patienten in besserer Qualität, sicherer und effizienter behandelt werden.¹

In Artikel 18 des EPDG wird festgehalten, dass das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) dafür sorgt, dass die Massnahmen des Gesetzes periodisch evaluiert und dem Bundesrat über die Ergebnisse berichtet werden soll. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) will die Wirksamkeit des EPDG in der Gesamtheit überprüfen und die Ergebnisse auch der Öffentlichkeit zugänglich machen. Das vorliegende Rahmenkonzept bildet die Grundlage dazu. Falls notwendig, wird es den sich ändernden Gegebenheiten angepasst.

2 Das EPDG und sein Kontext

Eine der grossen Herausforderungen im Gesundheitswesen ist der technologische und digitale Wandel. Der Bundesrat setzt daher in seiner gesundheitspolitischen Strategie 2020–2030 den Schwerpunkt auf eine «koordinierte Digitalisierung». Ziel ist, dass alle Partner des Gesundheitssystems Gesundheitsdaten und neue medizinische Technologien unter Abwägung von Chancen und Risiken nutzen.²

Das EPD ist ein wichtiges Instrument der Gesundheitsversorgung und der Digitalen Transformation des Gesundheitswesens. Das EPDG bestimmt die Rahmenbedingungen, unter denen die im EPD enthaltenen medizinischen Daten bearbeitet werden können. Es legt zudem die Massnahmen fest, welche die Einführung, Verbreitung und Weiterentwicklung des elektronischen Patientendossiers unterstützen.³

Das EPD erlaubt Patientinnen und Patienten einen zeit- und ortsunabhängigen Zugriff auf ihre eigenen Gesundheitsdaten und zugangsberechtigte Gesundheitsfachpersonen können sich schnell einen Gesamtüberblick über die behandlungsrelevanten medizinischen Informationen verschaffen.⁴

Das EPD strebt folgende Ziele an:

- die Qualität der medizinischen Behandlung zu stärken;
- die Behandlungsqualität zu verbessern;
- die Patientensicherheit zu erhöhen;
- die Effizienz des Gesundheitssystems zu steigern; und
- die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten zu fördern.

Für eine erfolgreiche Einführung und Verbreitung des EPD fehlt derzeit eine klare Aufgaben- und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen sowie eine nachhaltige Finanzierung. Dies hat der Bundesrat im Bericht zur Erfüllung des Postulats Wehrli [18.4328](#), in den Ergebnisse der Formativen Evaluation eingeflossen sind, im August 2021 festgehalten. Als Folge hat der Bundesrat das EDI im April 2022 beauftragt, zwei Vernehmlassungsvorlagen auszuarbeiten:

¹ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-ehealth-schweiz/umsetzung-vollzug.html>

² [Gesundheit2030](#)

³ Ausführungen dazu in der Abbildung 4: Regulierungsgegenstände und Akteure des EPDG im Anhang, Kap 6.

⁴ <https://www.patientendossier.ch/de>

- Die Vernehmlassungsvorlage für eine umfassende Revision des EPDG: Die Rollen von Bund und Kantonen sollen in Bezug auf das EPD klarer geregelt und das EPD mit diversen Massnahmen verbessert sowie weiterentwickelt werden. Beispiele für Letzteres sind die Anschlusspflicht für alle Leistungserbringer (Umsetzung Motion [SGK-N 19.3955](#)) oder ein Opt-Out-Modell für die EPD-Eröffnungen. Die Auswertung der Vernehmlassung zeigt, dass die Vorlage grundsätzlich auf Zustimmung stösst. Eine Mehrheit fordert jedoch eine stärkere Zentralisierung. Der Bundesrat hat deshalb in seiner Sitzung vom 27. September 2024 beschlossen, die Zurverfügungstellung der technischen Infrastruktur für das EPD neu als Bundesaufgabe festzulegen. Diese Anpassung wird in die Botschaft zur EPDG-Revision aufgenommen, die dem Parlament voraussichtlich im Frühjahr 2025 vorgelegt werden soll.
- Die Vernehmlassungsvorlage für eine Übergangsfinanzierung bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision: Die eidgenössischen Räte haben im März 2024 diese Vorlage verabschiedet. Im August 2024 hat der Bundesrat beschlossen, dass die Änderung des EPDG am 1. Oktober 2024 in Kraft tritt.⁵

Gegenstand der Evaluation ist das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) und seine Massnahmen. Das Ausführungsrecht ist integraler Bestandteil.

3 Angaben zur Wirksamkeitsüberprüfung

3.1. Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung

Die Wirksamkeitsüberprüfung des EPDG erfolgt anhand des Einsatzes der Instrumente Monitoring und Evaluation. Ihr Einsatz erfolgt komplementär. Eine umfassende Betrachtung liefert die externe Evaluation. Sie greift auf die Ergebnisse des Monitorings zurück und erhebt auch eigene Daten. Die Instrumente sind nachfolgend kurz beschrieben.⁶

Monitoring

Ein Monitoring ist die routinemässige, permanente und systematische Sammlung von vergleichbaren Daten.

Sein Zweck ist es, den verschiedenen Akteuren zu helfen, Veränderungen und/oder Trends bei der Umsetzung des EPDG, beim Verhalten der Zielgruppen und bei den Wirkungen festzustellen.

Seine Aufgabe ist es, über einen längeren Zeitraum systematisch Veränderungen zu messen. Elemente des Monitorings sind die als Beobachtungsobjekte bestimmten Indikatoren.

Das Monitoring EPDG besteht aus Betriebsdaten (zentrale Abfragedienste und Gemeinschaften) sowie Befragungsdaten (eHealth Barometer und Nutzerbefragungen).

Zuständigkeit:

Die Sektion Digitale Gesundheit (Abteilung Digitale Transformation) des BAG ist zuständig für das Monitoring (siehe Kap. 3.2. «Organisation der Wirksamkeitsüberprüfung»).

Externe Evaluation

Die externe Evaluation dient sowohl der Wirkungsoptimierung des EPDG als auch der Rechenschaftslegung gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Sie dient dem EDI dazu, den Bun-

⁵ [Weiterentwicklung EPD](#)

⁶ Siehe auch [Leitfäden und Glossare zum Evaluationsmanagement](#)

desrat zu informieren und falls weitergehende Massnahmen notwendig sind, dem Bundesrat Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten. Darüber hinaus fördert sie wirkungsorientiertes Denken und Handeln der Stakeholder und leistet dadurch einen Beitrag zum Lernen der beteiligten Akteure und Organisationen.

Die Evaluation soll übergreifende Aussagen zum Stand der Umsetzung, zum Fortschritt der Zielerreichung und den Wirkungen des Gesetzes machen. Dabei soll die Zweckmässigkeit der Massnahmen und deren Wirksamkeit beurteilt werden. Sie nimmt eine bilanzierende Bewertung des EPDG vor.

Die Evaluation ist entsprechend der Umsetzung des EPDG strukturiert und wird in drei Phasen durchgeführt: Formative Evaluation der Einführungsphase, formative Evaluation der umfassenden Revision, summative Evaluation. Jede Phase wird anhand eines separaten Mandats extern evaluiert. Im Vorfeld wird jeweils der Fokus der Evaluation mit der Steuergruppe der Evaluation festgelegt. Für die umfassende Revision wird ein neues Wirkungsmodell erstellt.

Zentrale Themenbereiche der Fragestellungen sind:

- Aufbau, Verbreitung und Nutzung des EPD
- Datenschutz und Datensicherheit
- Interoperabilität
- Nutzen des EPDG
- Optimierungsmöglichkeiten

Die Evaluationsberichte werden jeweils zusammen mit den Stellungnahmen der Steuergruppe der Evaluation zeitnah veröffentlicht. Alle Publikationen betreffend die Evaluation des EPDG sind unter folgendem [Link](#) zu finden.

Zuständigkeit:

Die Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F) des BAG ist zuständig für das Evaluationsprojekt und das Wirkungsmodell (siehe Kapitel 3.2 «Organisation der Wirksamkeitsüberprüfung»).

Der Informations- und Datenfluss zwischen den Instrumenten der Wirksamkeitsüberprüfung und deren Zwecke sind nachfolgend graphisch dargestellt.

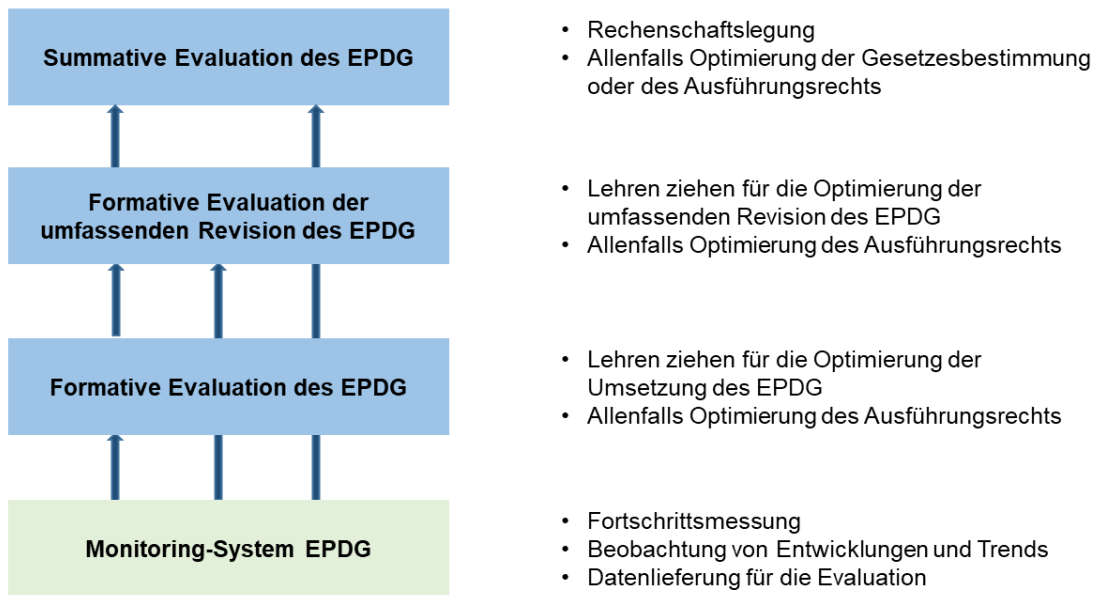


Abbildung 1: Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung und ihre Zwecke

3.2. Organigramm der Wirksamkeitsüberprüfung

Die Evaluation des EPDG wird im Rahmen einer Projektorganisation durchgeführt. Die Rollen der Projektbeteiligten sind in folgendem Organigramm veranschaulicht:

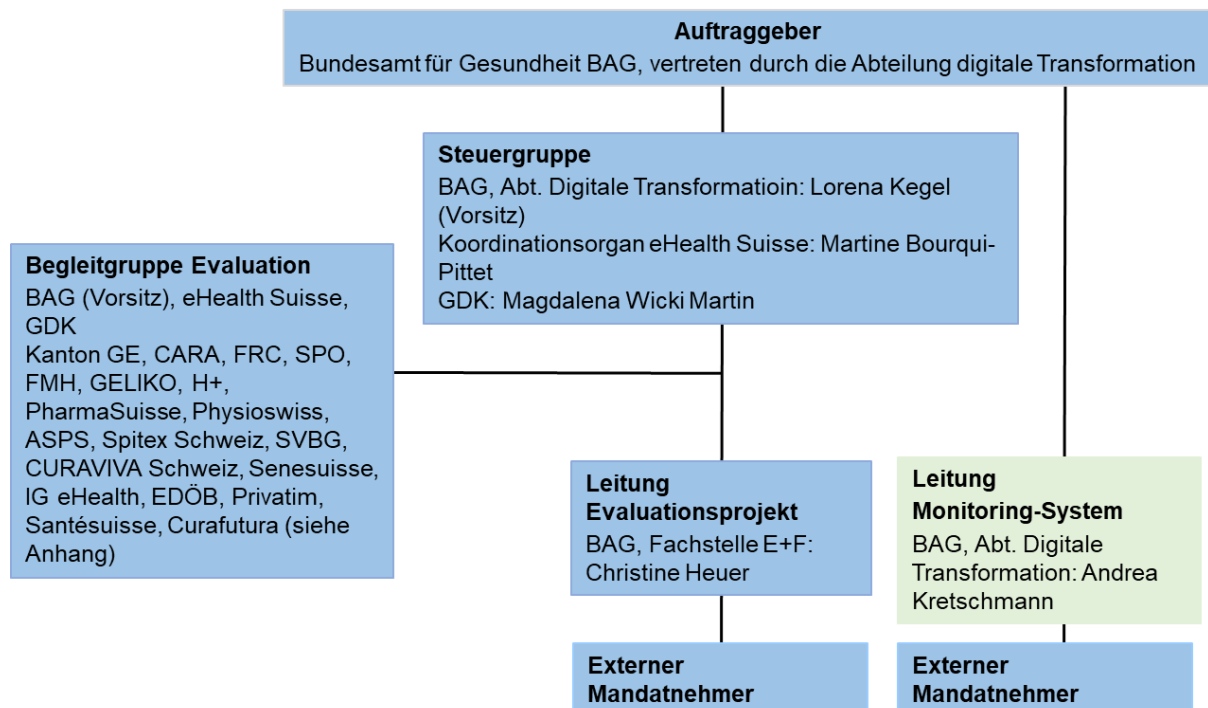


Abbildung 2: Organigramm der Wirksamkeitsüberprüfung

Die Hauptaufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Beteiligten sind wie folgt:

Rollenträger	Hauptaufgaben / Kompetenzen / Verantwortlichkeiten
Auftraggeber	Gesamtverantwortung für die Wirksamkeitsüberprüfung
Steuergruppe	Überwachung und Steuerung der Wirksamkeitsüberprüfung aus gesamtheitlicher Sicht
Begleitgruppe	Beratende Unterstützung der Evaluation
Projektleitung Evaluation	Planung, Koordination, Prozessführung und Begleitung der Evaluation gemäss den Zielen des Evaluationsmanagements im BAG
Projektleitung Monitoring EPDG	Planung, Konzeption, Koordination und Prozessführung des Monitorings
Externe Mandatnehmende der Evaluation	Durchführung der Evaluation

3.3. Zeitplan und Meilensteine der Evaluation und des Monitoring-Systems

Die Formative Evaluation der Umsetzung des EPDG begann kurz nach Inkrafttreten des Gesetzes, um allfällige Umsetzungsschwierigkeiten rasch in Erfahrung zu bringen. Aufgrund der bevorstehenden umfassenden Revision des EPDG soll das EPDG ein zweites Mal formativ evaluiert werden. Diese Evaluation wird ab Inkrafttreten der Revision starten. Dies wird voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2028 sein.

Die bilanzierende (summative) Evaluation wird nach Abschluss der Formativen Evaluation der umfassenden Revision des EPDG geplant, wenn keine grössere Gesetzesrevision absehbar ist.

Im Folgenden ist der Zeitplan der Evaluation mit den bisher publizierten Berichten sowie des Monitoring-Systems aufgeführt:

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	ab 2032
Inkrafttreten des EPDG	■															
Monitoring-System EPDG																
Formative Evaluation des EPDG																
Evaluation der Umsetzung und des Vollzugs		x	x		*	*	*	*	*	*	*	x	●			
Formative Evaluation der umf. Revision des EPDG																
Evaluation der Umsetzung und des Vollzugs												offen				
Summative Evaluation																
Evaluation der Wirkungen und der Wirksamkeit (Zielerreichung)																offen

x publizierte Arbeitsberichte; * publizierte Statusberichte (Stamm-)Gemeinschaften; ● publiziertes Executive Summary

Abbildung 3: Zeitplan der Wirksamkeitsüberprüfung

3.4. Kostenrahmen / Budget der Evaluation

Zeitraum	Etappen der Evaluation	Budget (in CHF)
2017–2023	Formative Evaluation	220'000.-
Voraussichtlich ab 2028	Formative Evaluation der umfassenden Revision	Noch offen
Noch offen	Summative Evaluation	Noch offen

Das Budget versteht sich als Kostendach und beinhaltet die Mehrwertsteuer. Die Kosten für das Monitoring-System sind in diesem Budget nicht enthalten.

4 Informationen / Unterlagen

Bundesgesetz zum elektronischen Patientendossier

Bundesrat 2019: Gesundheitspolitische Strategie des Bundesrats 2020–2030, Bericht Gesundheit2030 [Gesundheitspolitische Strategie des Bundesrats 2020–2030](#)

Botschaft zum Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG) vom 29. Mai 2013, SR 13.050 <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20130050>

Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier(EPDG) und Ausführungsrecht: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesetze-und-bewilligungen/gesetzgebung/gesetzgebung-mensch-gesundheit/gesetzgebung-elektronisches-patientendossier.html>

Empirica / Ecoplan 2013: Regulierungsfolgenabschätzung zum Entwurf des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier. Bern

Kompetenz- und Koordinationsstelle von Bund und Kantonen eHealth Suisse <http://www.e-health-suisse.ch/>

Sager, Fritz / Thomann, Eva / Zollinger, Christine 2015: Wirkungsmodell für das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG). Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern. [Evaluationsberichte Gesundheitsversorgung \(admin.ch\)](#)

Strategie eHealth Schweiz [Strategie eHealth Schweiz 2.0 \(admin.ch\)](#)

Umfassende Revision des EPDG: [Weiterentwicklung EPD](#)

Monitoring-System EPDG

<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-ehealth-schweiz/umsetzung-vollzug/monitoring.html>

Evaluation des EPDG

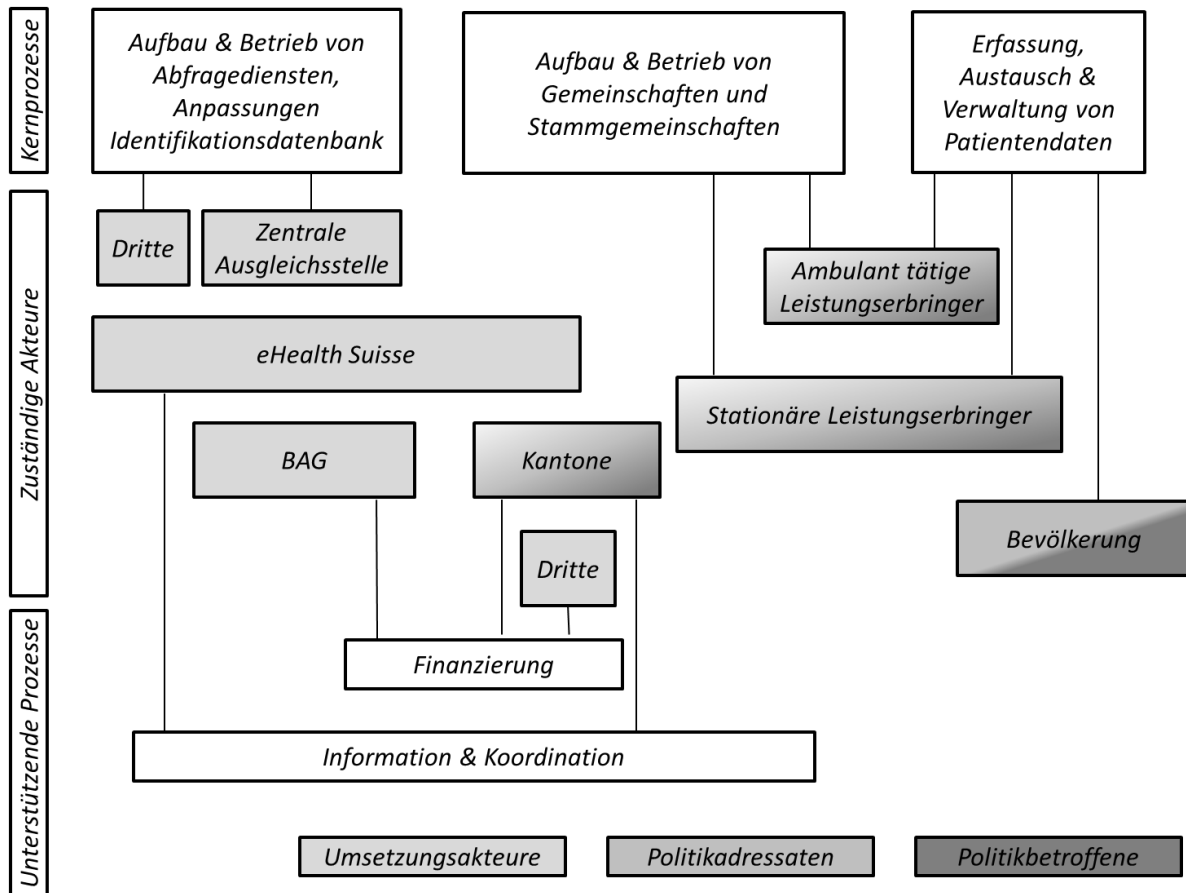
[Evaluationsberichte Gesundheitsversorgung](#)

5 Kontakt

- Leitung Evaluationsprojekt im BAG: Christine Heuer, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), E-Mail: christine.heuer@bag.admin.ch, Tel-Nr.: 058 462 63 55 (anwesend: Mo – Do)
- Fachauskunft zum Thema Monitoring-System EPDG: Andrea Kretschmann, Abteilung Digitale Transformation, Sektion Digitale Gesundheit, E-Mail: andrea.kretschmann@bag.admin.ch

Anhang

6 Regulierungsgegenstände und Akteure des EPDG



Quelle: Sager, Fritz / Thomann, Eva / Zollinger, Christine; 2015

Abbildung 4: Regulierungsgegenstände und Akteure des EPDG

7 Mitglieder der Begleitgruppe der Evaluation

Organisation / Institution	Vertreter / Vertreterin
Bundesamt für Gesundheit Abteilung Digitale Transformation, Sektion Digitale Gesundheit	Lorena Kegel (Vorsitz)
Koordinationsorgan eHealth Suisse	Martine Bourqui-Pittet
Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK	<i>vakant</i>
Bundesamt für Gesundheit Abteilung Digitale Transformation, Sektion Digitale Gesundheit	Andrea Kretschmann
Kanton Genf	Olivier Plaut
Stammgemeinschaft CARA	Daniel Rohrer
Fédération romande des consommateurs FRC	Philippe Lehmann
Schweizerische Stiftung Patientenschutz SPO	<i>vakant</i>
Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH	Alexander Zimmer
Schweizerische Gesundheitsligen-Konferenz GELIKO	Erich Tschirky
H+ Die Spitäler der Schweiz	<i>vakant</i>
Schweizerischer Apothekerverband pharmaSuisse	Marcel Mesnil
Physioswiss	<i>vakant</i>
Association Spitex privée Suisse ASPS	Marcel Durst
Spitex Schweiz	Cornelis Kooijman
Schweizerischer Verband der Berufsorganisationen im Gesundheitswesen SVBG	Annalies Baumann-Hauert
Schweizerischer Verband der Berufsorganisationen im Gesundheitswesen SVBG	Ueli Wehrli
Schweizerischer Verband der Berufsorganisationen im Gesundheitswesen SVBG	Marianne Schenk
Verband Heime und soziale Institutionen Schweiz Curaviva Schweiz	Anna Jörger
Verband wirtschaftlich unabhängiger Alters- und Pflegeeinrichtungen Schweiz Senesuisse	Christian Streit
Interessengemeinschaft IG eHealth	Thomas Bähler
Interessengemeinschaft IG eHealth	Peer Hostettler
Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter EDÖB	<i>vakant</i>
Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten Privatim	Barbara Widmer
Verband Schweizer Versicherer prio.swiss	<i>vakant</i>

Stand August 2023, angepasst am 8.1.2025