

Sitzung vom 10. Dezember 2019

1172. Postulat (Vorwärtskommen mit Patientenverfügungen)

Die Kantonsrätinnen Astrid Furrer, Wädenswil, Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, und Bettina Balmer-Schiltknecht, Zürich, haben am 23. September 2019 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert darzulegen, wie qualitativ hochwertige und möglichst elektronische Patientenverfügungen der Zürcherinnen und Zürcher gefördert werden können. Ziel soll sein, dass möglichst viele Einwohnerinnen und Einwohner eine Patientenverfügung erstellen und sie aktuell halten. Ein Zwang soll jedoch nicht erwirkt werden. Es ist auch zu überlegen, wie ein System aussehen kann, das die einfache Auffindbarkeit im Ernstfall für die Spitäler, Ärzte oder für die Angehörigen sicherstellt.

Begründung:

Gut ausformulierte Patientenverfügungen entlasten die Angehörigen und Ärzte bei schwierigen Entscheidungen und helfen bei einem medizinischen Ernstfall, dass der Wille des Patienten respektiert wird. Voraussetzung dafür ist eine gute Qualität und ein guter Zugang zur Verfügung.

Mit den Patientenverfügungen gibt es zurzeit einige Herausforderungen: Viele scheuen sich vor der Erstellung. Oder die Patientenverfügungen bringen im konkreten Fall nichts, wenn sie zu allgemein formuliert sind, sodass beispielsweise lebensverlängernde Massnahmen auch in Fällen, in denen eine grosse Chance des Überlebens ohne Folgeschäden besteht, nicht möglich sind. Oder sie sind widersprüchlich formuliert oder nicht auffindbar.

Prüfenswert könnte auch sein, ob es Sinn macht, auf eine einheitliche Patientenverfügung nach den Standards der FMH/SAMW abzustützen und ob eine best practice entwickelt werden kann, damit eine Patientenverfügung so hinterlegt wird, dass sie im Ernstfall auffindbar ist.

Zwischen Patienten und Krankenkassen besteht ein Zwangsverhältnis. Darum könnten die Kassen in dieser Sache eine wichtige Rolle übernehmen: In der Vermittlung von Fachwissen und als Schnittstelle zwischen Patientinnen/Patienten und Arzt.

Der Kanton Zürich könnte mit sinnvollen Standards eine wichtige Vorreiterrolle für die Schweiz spielen, damit mehr Menschen eine Patientenverfügung ausfüllen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Astrid Furrer, Wädenswil, Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, und Bettina Balmer-Schiltknecht, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Die in Art. 370 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) geregelte Patientenverfügung ist eine Vorsorgemassnahme, mit der eine urteilsfähige Person im Voraus festlegen kann, welchen medizinischen Massnahmen sie im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit zustimmt oder nicht zustimmt. Sie kann auch eine natürliche Person bezeichnen, die im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit mit der behandelnden Ärztin oder dem behandelnden Arzt die medizinischen Massnahmen besprechen und in ihrem Namen über Behandlung und Pflege entscheiden soll («therapeutische Vertretung»). Sie kann dieser Person Weisungen erteilen (Art. 370 ZGB). Eine Patientenverfügung ist schriftlich zu errichten, zu datieren und zu unterzeichnen (Art. 371 Abs. 1 ZGB). Gesundheitsfachpersonen sind rechtlich verpflichtet, einer Patientenverfügung zu entsprechen, sofern diese nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstösst oder begründete Zweifel bestehen, dass sie auf freiem Willen beruht oder noch dem mutmasslichen Willen der Patientin oder des Patienten entspricht (Art. 372 Abs. 2 ZGB).

Das Erstellen einer Patientenverfügung als gesundheitliche Vorausplanung für den Zeitpunkt der eigenen Urteilsunfähigkeit («Advance Care Planning») ist – gleich wie das Verfassen eines Vorsorgeauftrages oder eines Testaments – stets freiwillig. Es setzt voraus, dass eine Person bereit ist, sich mit in Zukunft möglichen oder bereits konkret zu erwartenden Entwicklungen ihres Gesundheitszustandes vertieft auseinanderzusetzen und ihren Willen in medizinisch möglichst klaren und umsetzbaren Handlungsanweisungen zum Ausdruck zu bringen. Es steht ihr dabei grundsätzlich frei, mit welchen Formulierungen sie ihren Willen festhalten will. Neben den von der Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH) und der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) gemeinsam ausgearbeiteten Vorlagen bieten zahlreiche Institutionen gute Mustervorlagen für das Erstellen einer Patientenverfügung an. Unabhängig davon, ob eine Mustervorlage verwendet wird oder nicht, ist es empfehlenswert, die Patientenverfügung gemeinsam mit einer Fachperson, aber auch mit Angehörigen und weiteren Vertrauenspersonen zu besprechen und sie den eigenen Bedürfnissen und Wertvorstellungen entsprechend individuell anzupassen (vgl. in diesem Zusammenhang auch das vom Bundesamt für Gesundheit [BAG] 2018

veröffentlichte nationale Rahmenkonzept «Gesundheitliche Vorausplanung mit Schwerpunkt Advance Care Planning [ACP]», das unter anderem die qualifizierte fachliche Beratung und Unterstützung bei der Erstellung individualisierter Patientenverfügungen fördern will). Im Kanton Zürich bestehen verschiedene Angebote, die Beratung und Unterstützung bei der Erstellung von Patientenverfügungen anbieten. Die Gesundheitsdirektion fördert und unterstützt einige dieser Angebote mittels Ausrichtung von Staatsbeiträgen für die Informations- und Beratungstätigkeit zugunsten der Bevölkerung.

Die bereits bestehenden, mit Erläuterungen versehenen Mustervorlagen und die verschiedenen Beratungs- und Unterstützungsangebote ermöglichen schon heute das Erstellen von gut ausformulierten, qualitativ hochwertigen und auf die persönlichen Verhältnisse der betroffenen Personen zugeschnittenen Patientenverfügungen. Es besteht auch keine Veranlassung, eine einzelne Mustervorlage als verbindlich zu erklären. Eine entsprechende kantonale Regelung wäre zudem bundesrechtswidrig.

Das heutige Recht gewährleistet auch das einfache Auffinden von Patientenverfügungen. So können Patientinnen und Patienten den Aufbewahrungsort und damit die Tatsache, dass eine Patientenverfügung vorliegt, auf der Versichertenkarte eintragen lassen, über die jede in der Schweiz obligatorisch krankenversicherte Person verfügt (Art. 371 Abs. 2 ZGB, Art. 42 Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG, SR 832.10]; Art. 6 Abs. 1 Bst. i Verordnung über die Versichertenkarte für die obligatorische Krankenpflegeversicherung [SR 832.105]). Besteht im Bedarfsfall Unklarheit über das Vorliegen einer Patientenverfügung, sind Ärztinnen und Ärzte von Gesetzes wegen verpflichtet, dies anhand der Versichertenkarte abzuklären (Art. 372 Abs. 1 ZGB). Sobald das elektronische Patientendossier (EPD) verfügbar sein wird, wird es Patientinnen und Patienten zudem möglich sein, eigene nützliche Daten und Dokumente darin zu erfassen, insbesondere den Aufbewahrungsort einer Patientenverfügung oder die Patientenverfügung selbst (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier [EPDG, SR 816.1]). Diese Daten können von den zugriffsberechtigten Gesundheitsfachpersonen, im medizinischen Notfall auch von Gesundheitsfachpersonen ohne Zugriffsrechte eingesehen werden (Art. 9 Abs. 3 und 5 EPDG).

Damit hat jede urteilsfähige Person die Möglichkeit, aus eigenem Antrieb den Aufbewahrungsort oder auch die Patientenverfügung selbst in einer für Gesundheitsfachpersonen elektronisch jederzeit abrufbaren Form zu hinterlegen. Weitere, eigene Vorkehrungen wie etwa das Hinterlegen von Kopien der Patientenverfügung bei Vertrauenspersonen wie der behandelnden Ärztin oder dem behandelnden Arzt, der therapeuti-

schen Vertretung oder Angehörigen, aber auch das Mitführen eines Notfallausweises, in dem der Hinterlegungsort einer Patientenverfügung erfasst ist, sind ebenfalls zweckdienlich.

Das Patientinnen- und Patientengesetz (LS 813.13) sieht – in Ergänzung zur Regelung in Art. 372 Abs. 1 ZGB – weiter vor, dass urteilsfähige Patientinnen und Patienten beim Eintritt in ein Spital oder ein Alters- und Pflegeheim gefragt werden, ob sie eine Patientenverfügung erlassen haben. Wird die Patientenverfügung nicht eingereicht, ist zumindest der Hinterlegungsort in der Patientendokumentation festzuhalten (vgl. § 7 Abs. 3 und 4). Mit dieser Regelung ist sichergestellt, dass eine vorhandene Patientenverfügung während eines Spital- oder Pflegeheimaufenthalts im Bedarfsfall bereits vorliegt oder innert kurzer Zeit beigezogen werden kann. Patientinnen und Patienten werden durch die entsprechende Fragestellung beim Spital- oder Heimeintritt zudem nicht nur an die Möglichkeit der Errichtung einer Patientenverfügung erinnert, sondern auch an das Erfordernis, eine bereits erstellte Patientenverfügung periodisch zu überprüfen, ob sie noch ihrem Willen entspricht.

Auch die von der Gesundheitsdirektion gemeinsam mit dem Datenschutzbeauftragten und dem Verband Zürcher Krankenhäuser herausgegebene, zur Auflage in den Spitälern bestimmte Patientenbroschüre «Meine Rechte und Pflichten – Informationen zum Spitalaufenthalt» enthält einen eigenen Abschnitt über Patientenverfügungen, insbesondere auch Hinweise auf mögliche Hilfsangebote für die Erstellung einer solchen Verfügung. Auf der Website der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton Zürich finden sich ebenfalls Informationen zur Patientenverfügung.

Die Beratung und Unterstützung bei der Erstellung einer Patientenverfügung setzen idealerweise ein vertrauensvolles Verhältnis zur beratenden Person sowie Transparenz über den Gesundheitszustand der Patientin oder des Patienten voraus. Diese Voraussetzungen sind bei Kranken- und Unfallversicherern in der Regel nicht gegeben. Einerseits besteht zwischen den Versicherern und den Versicherten kein besonderes Vertrauensverhältnis. Andererseits verfügen die Versicherer weder über die erforderlichen Informationen über die persönlichen Verhältnisse und Wertehaltungen einer versicherten Person noch über deren voraussichtlichen Gesundheitszustand; Versicherer dürfen insbesondere auch nicht auf das EPD und die darin enthaltenen Informationen zugreifen. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht angezeigt, Kranken- oder Unfallversicherern bei der Erstellung von Patientenverfügungen eine zentrale Rolle einzuräumen. Zu beachten ist auch, dass beim Entscheid, ob und welche medizinischen Massnahmen bei Eintritt der Urteilsunfähigkeit (noch) ergriffen werden sollen, nicht allein auf Zweckmässigkeits- und

Wirtschaftlichkeitsüberlegungen abgestellt werden soll. Die Aufgaben der Kranken- und Unfallversicherer sind im Übrigen auf Bundesebene geregelt. Die Kantone haben keine Berechtigung, in diesem Bereich Bestimmungen zu erlassen.

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn möglichst viele Personen von ihrem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch machen und eine Patientenverfügung erstellen, auf die im Ernstfall abgestellt werden kann. Der Entscheid, eine solche Verfügung zu erstellen, muss aber stets freiwillig, ohne äusseren Druck oder Zwang gefällt werden. Die heute bestehenden Angebote ermöglichen eine gute Qualität und einen guten Zugang zu Patientenverfügungen. Vor diesem Hintergrund besteht kein Bedarf für ergänzende staatliche Massnahmen zur Förderung von Patientenverfügungen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 305/2019 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli