

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



21.3003 n Mo. Nationalrat (SGK-N). Das Gesundheitssystem vorbereiten, um die gefährdetsten Personen zu schützen und überstürzte Massnahmen zu vermeiden

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 10. November 2021

Die Kommission prüfte an ihrer Sitzung vom 10. November 2021 die Motion, welche die SGK-N am 15. Januar 2021 eingereicht und der Nationalrat am 16. Juni 2021 angenommen hatte.

Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, die Kantone anzuweisen, den Pflegeheimen und Spitälern nötige Ressourcen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie zur Verfügung zu stellen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 7 zu 4 Stimmen, die Motion abzulehnen.
Eine Minderheit der Kommission (Graf Maya, Carobbio Guscetti, Germann, Rechsteiner Paul) beantragt, die Motion anzunehmen.

Berichterstattung: Müller Damian

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Paul Rechsteiner

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 24. Februar 2021
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen der Bewältigung der Covid-19-Pandemie die Kantone anzuweisen:

1. den Pflegeheimen die notwendigen Mittel an die Hand zu geben, damit sie regelmässig testen und dem Personal ermöglichen können, die Quarantäneregeln einzuhalten. Der Bundesrat wird aufgefordert, subsidiär die Gesundheitskapazitäten der Armee zur Verfügung zu stellen.
2. den Spitälern genaue Vorgaben und die notwendigen finanziellen Sicherheiten zu geben, damit sie ihre Intensivpflegekapazitäten bei einem erneuten Ausflammen der Pandemie rasch steigern können.

1.2 Begründung

1. Die Strategie der Regierungen zur Bewältigung der Pandemie zielte in erster Linie darauf ab, das Virus durch eine Reduzierung der zwischenmenschlichen Kontakte und somit durch eine mehr oder weniger drastische Einschränkung der bürgerlichen und wirtschaftlichen Freiheiten einzudämmen. Die Strategie führte zu uneinheitlichen Ergebnissen, doch konnte in den meisten Ländern dadurch ein starker Anstieg der Sterblichkeit nicht verhindert werden.

Die Gesundheitssysteme und insbesondere die Netzwerke der Alters- und Pflegeheime wurden mit nur geringen Mitteln und durch wenige Regierungsmassnahmen unterstützt. Alles deutet jedoch darauf hin, dass der Anstieg der Sterblichkeit weitgehend die in Alters- und Pflegeheimen wohnenden Seniorinnen und Senioren betrifft. Gemäss der deutschen Presse machen die in Alters- und Pflegeheimen lebenden Personen je nach Bundesland 70 bis 85 Prozent der an Covid-19 verstorbenen Personen aus. In der Schweiz gibt es hierzu nur wenige Zahlen, doch lassen die Informationen einzelner Kantone vermuten, dass der Anteil ungefähr derselbe sein dürfte, wenn man die im Alters- und Pflegeheim verstorbenen Personen und die nach einer Covid-19-bedingten Überweisung im Spital verstorbenen Alters- und Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner zusammenrechnet.

In der Schweiz und im Ausland wurden jedoch nur geringe Mittel in den besseren Schutz dieser besonders gefährdeten Personen investiert. Ganz im Gegenteil: In der Schweiz räumt das BAG in seinem Factsheet zu Pflege- und Altersheimen den Kantonsärztinnen und -ärzten die Möglichkeit ein, bei schwerwiegendem Personalmangel die Quarantänepflicht für die Mitarbeitenden der Pflege- und Altersheime aufzuheben. Der Personalmangel in den Alters- und Pflegeheimen ist sehr akut, insbesondere jetzt in der Pandemie. Somit gehören die Menschen, welche die durch das Virus am stärksten gefährdeten Personen pflegen, waschen und betreuen zu den einzigen Personengruppen, die in der Schweiz derzeit von der Quarantäne befreit werden können ...

Die Teams in den Alters- und Pflegeheimen können ziemlich leicht verstärkt werden. Die Personalfuktuation ist dort sehr hoch und die Einrichtungen sind sich gewohnt, Personal zu rekrutieren. Für einen grossen Teil des Pflegepersonals sind die erforderlichen Qualifikationen leider ziemlich niedrig - dies ist schon lange so und wird sich in den kommenden Monaten nicht ändern. Sollte nicht rasch genug rekrutiert werden können, sind die Kapazitäten der Armee zur Verfügung zu stellen.

2. Das BAG befürchtet aufgrund der Verbreitung der englischen Virusvariante eine drastische Zunahme der Infektionen und Hospitalisierungen. Sollte es so weit kommen, muss zwingend sichergestellt sein, dass in den Schweizer Spitälern mindestens die Intensivpflegekapazitäten vom April 2020 zur Verfügung stehen. Doch von alleine wird dies nicht geschehen. Die Spitäler, die im April vergangenen Jahres ihre Kapazitäten stark ausgebaut hatten, wurden nur zum Teil dafür



entschädigt. Sie verzichteten deshalb in der zweiten Welle auf einen erneuten Kapazitätsausbau, weshalb zu jenem Zeitpunkt 1000 Betten - also die Anzahl Betten wie vor der Pandemie - zur Verfügung standen, während im April 2020 bereits 1500 Betten vorhanden gewesen waren. Daher sind Vorgaben und finanzielle Sicherheiten seitens der Kantone notwendig, um bei einer erneuten raschen Ausbreitung der Epidemie eine zu schnelle Überlastung zu vermeiden.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 24. Februar 2021

1. Der Bund hat am 18. Dezember 2020 das Testen von Personen ohne Symptome im Rahmen von Schutzkonzepten, etwa in Alters- und Pflegeheimen, Hotels oder am Arbeitsplatz zugelassen (Art. 24 Covid-19-Verordnung 3, SR. 818.101.24). Seit dem 28. Januar 2021 übernimmt der Bund auch die Kosten dafür (Art. 26 Covid-19-Verordnung 3). Für die Anordnung und die Überprüfung der Quarantäne, auch derjenigen des Gesundheitspersonals, sind die Kantone zuständig. Eine Erleichterung der Quarantänepflicht ist im Grundsatz einzig zulässig in Tätigkeitsbereichen von hoher Relevanz für die Gesellschaft und nur dann, wenn ein akuter Personalmangel vorliegt. Die Vermeidung von Personalengpässen in Alters- und Pflegeheimen liegt in der Zuständigkeit der Kantone sowie der jeweiligen Arbeitgeber. Es ist dem Bundesrat jedoch ein Anliegen, dass es sich dabei um Ausnahmefälle handeln muss und auch Gesundheitsfachpersonen die Quarantänepflichten - wenn immer möglich - einhalten sollen. Aufgrund der hohen Anzahl an Hospitalisationen beschloss der Bundesrat auf Gesuch mehrerer Kantone am 4. November 2020 den erneuten Einsatz der Armee im Assistenzdienst. Mit dem Einsatz von ausgebildeten Sanitäts- und Spitalsoldaten in zivilen Spitaleinrichtungen sollte die drohende Überlastung des Gesundheitswesens abgewendet werden. Der Einsatz in Alters- und Pflegeheimen war im Bundesratsbeschluss nicht vorgesehen. In der Wintersession hat das Parlament den Antrag, den Einsatz der Armee auf die Alters- und Pflegeheime zu erweitern, abgelehnt. Die Armee soll gemäss dem geltenden Subsidiaritätsprinzip nur eingesetzt werden, wenn andere Organisationen die Leistung nicht erbringen könnten. Der Bundesrat anerkennt die hohe Belastung des Pflegepersonals in Alters- und Pflegeheimen. Es liegt nach Ansicht des Bundesrates keine veränderte Ausgangslage vor, welche eine Abkehr vom Entscheid des Bundesrates und des Parlaments begründen würde. Dank der sinkenden Fallzahlen hat sich die Situation in den Alters- und Pflegeheimen etwas beruhigt. Der Bundesrat möchte zudem darauf hinweisen, dass er am 18. November 2020 ein weiteres Aufgebot von Schutzdienstpflichtigen beschlossen hat. Mit dem Aufgebot sollte insbesondere die Entlastung des Pflegepersonals in der Grundpflege gewährleistet werden, das immer wieder selbst von der Krankheit betroffen ist und sich in Quarantäne oder Isolation begeben muss.

2. Die Bereitstellung von finanziellen Sicherheiten gegenüber den Spitälern liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Kantone. Die Spitäler haben die Kapazitäten der Intensivpflegestationen (IPS) in der ersten und auch der zweiten Welle laufend ausgebaut.

Um eine schweizweit einheitliche Vergütung der akut-stationären Behandlungen von COVID-19-Patientinnen und Patienten über die bestehende Tarifstruktur SwissDRG sicherzustellen, hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) in Absprache mit den betroffenen Akteuren (Leistungserbringer, Versicherer, Kantone, SwissDRG AG) im Frühjahr 2020 ein Faktenblatt erarbeitet. Konkret wurde im Faktenblatt die Kostenübernahme der Kapazitätserweiterungen in folgenden Bereichen geregelt:

- Intensivmedizinische Behandlung in nicht zertifizierten Intensivstationen
- Provisorische Bauten auf dem Spitalgelände
- Einrichtung einer Spitalinfrastruktur in Räumlichkeiten ausserhalb des Spitalgeländes (z. B. Turnhallen oder Hotels)
- Spitäler, Psychiatrien, Rehabilitationskliniken mit Bezug zur Akutsomatik



- Leistungserbringer ohne Bezug zur Akutsomatik (z. B. Pflegeheim)
- Nicht übernommen von der OKP werden Vorbereitungshandlungen (z. B. Aufbau Triage-Zelte, Vorhalteleistungen im Zuständigkeitsbereich der Kantone)

Mit diesen Regelungen hat der Bund die in seiner Kompetenz liegenden Mittel wahrgenommen, um die finanzielle Sicherheit der Spitäler im Falle einer schnellen Kapazitätserhöhung zu gewährleisten.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat die Motion am 16. Juni 2021 mit 128 zu 57 Stimmen angenommen.

4 Erwägungen der Kommission

Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass der Bund die notwendigen Massnahmen getroffen hat, um die Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen zu schützen. Zusätzlich zu den in der Stellungnahme des Bundesrates (siehe Ziffer 2) beschriebenen Massnahmen hat der Bundesrat am 15. März 2021 seine Teststrategie ausgeweitet. Seither gehören regelmässige Tests in Unternehmen und Institutionen, und damit auch in Alters- und Pflegeheimen, zu den zentralen Elementen der Strategie zur Bekämpfung des Coronavirus. Mit Blick auf die Alters- und Pflegeheime ist die Motion nach Ansicht der Mehrheit der Kommission damit überholt. Die Mehrheit der Kommission lehnt es auch ab, dem Bundesrat einen Auftrag im Sinne des zweiten Punkts der Motion zu erteilen. Ihrer Ansicht nach gehört die Bereitstellung der nötigen Behandlungskapazitäten – zum Beispiel auf den Intensivstationen – ohnehin zu den Aufgaben der Kantone, die für die Grundversorgung inklusive Vorhalteleistungen verantwortlich sind. Die Minderheit der Kommission befürchtet angesichts steigender Infektionszahlen und nur langsam anlaufender Auffrischimpfungen eine neue Welle in der Covid-19-Pandemie und hält es für nötig, dass der Bundesrat die mit der Motion verlangten Vorkehren trifft.