

Regierungsratsbeschluss

vom 26. November 2019

Nr. 2019/1820

KR.Nr. A 0106/2019 (DDI)

Auftrag Susan von Sury-Thomas (CVP, Feldbrunnen): Förderung eines niederschweligen Zugangs der Wohnbevölkerung zu Gesundheitsdienstleistungen und Steigerung der Gesundheitskompetenz
Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, ein System aufzubauen und einzuführen, welches der Wohnbevölkerung bei ersten Krankheitssymptomen eine niederschwellige Behandlung ermöglicht, ohne dass KVG-relevante Kosten anfallen. Dieses System soll mit geeigneten Partnern - z.B. kantonaler Drogistenverband, Apothekerverband, Mütter-/Väterberatung oder weiteren Organisationen - betrieben werden und letztlich dazu führen, dass unnötige Besuche der Notfallabteilungen der soH sowie unnötige Arztbesuche vermieden werden. Zur kontinuierlichen Steigerung der Gesundheitskompetenz in der Wohnbevölkerung soll ein kluges Massnahmenpaket erarbeitet und umgesetzt werden.

2. Begründung

1. Die Notfallabteilungen der Spitäler sollen für «echte» Notfälle zur Verfügung stehen; die beschränkten Ressourcen der Hausärztinnen und Hausärzte sollen nicht durch Bagatellfälle belegt werden.
2. Informationen im Internet sind oft widersprüchlich und tragen eher zur Verunsicherung bei, als zur Beruhigung resp. Behandlung mit geeigneten (einfachen) Mitteln.
3. Das Volkswissen über «Hausmittelchen» und Selbstmedikation geht sukzessive verloren, was zur Steigerung der Gesundheitskosten führt. Insbesondere die Anwendung von kostengünstigen Tees, Heilkräutern oder Wickeln nimmt in der Bevölkerung ab. Viele banale Erkrankungen, wie zum Beispiel eine einfache Erkältung, können mit Hilfe einer kompetenten Beratung selbst behandelt werden.
4. Mit den Apothekerinnen und Apothekern stehen z.B. die Spezialisten für Medikamente an 6 bis 7 (Sonntagsdienst) Tagen pro Woche zur Verfügung. Dort kann eine wirkungsvolle Triage vorgenommen werden, um festzustellen, ob ein Besuch im Spital oder bei einer Hausarztpraxis notwendig ist. Drogistinnen und Drogisten im Kanton Solothurn sind ausserdem bestens ausgebildet und erkennen Alarmsignale, welche einen Arztbesuch notwendig machen. Apothekerinnen und Apotheker als universitäre Medizinalberufe können mit ihrem Wissen einen grossen Beitrag zur Gesundheitsförderung und Prävention leisten. Sie könnten somit auch in gesundheitliche Projekte vom Kanton miteinbezogen werden: Darmkrebsprävention, Impfungen, Blutzuckermessungen, Cholesterin, etc.
5. Die Zusammenarbeit mit geeigneten Partnern soll im Sinne einer Win-Win-Lösung erfolgen, d.h. die Kompetenz der Partner führt einerseits zur Reduktion der Gesundheitskosten und andererseits auch zur Umsatzsteigerung bei den mitwirkenden Partnern. Ein runder Tisch mit u.a. GAeSo, AVSO, Drogistenverband zur Erläuterung von Fallzuweisungen und Zusammenarbeit im Alltag kann Lösungsmöglichkeiten aufzeigen.

6. Viele ausländische Neuzuzüger und Migranten kennen «nur» den Notfall im Spital. Den Weg zur angeleiteten, verantwortungsvollen Selbstmedikation muss man ihnen aufzeigen, z.B. durch Aufklärungskampagnen/Flugblätter: Was sind Bagatellen, was sind Notfälle?

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) bezweckt die Sicherstellung einer umfassenden medizinischen Versorgung für die gesamte Bevölkerung im Rahmen eines Versicherungsobligatoriums. Die versicherten Personen sollen zur Deckung der Kosten ihrer medizinischen Grundbedürfnisse nicht auf Zusatzversicherungen angewiesen sein. Vielmehr wurde das System mit gesetzlichen Pflichtleistungen, der Zulassung von Leistungserbringern und der Tarifordnung so ausgestaltet, dass eine zeitgemässe und umfassende medizinische Grundversorgung ermöglicht wird. Grundsätzlich ist der «staatliche Gesundheitsbereich» mit dem gesamtschweizerisch gültigen KVG abgedeckt.

Das KVG bezweckt, eine qualitativ hochstehende gesundheitliche Versorgung zu möglichst günstigen Kosten zu gewährleisten. Bereits bei der Schaffung des KVG war die Eindämmung der Gesundheitskosten ein zentrales Anliegen. Die Leistungen müssen gemäss Art. 32 Abs. 1 KVG wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein (sog. WZW-Kriterien). Die Wirksamkeit muss nach wissenschaftlichen Methoden nachgewiesen sein. Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen werden periodisch überprüft (Art. 32 Abs. 2 KVG).

Gemäss kantonalem Recht soll die Bevölkerung durch die Wahrnehmung ihrer Eigenverantwortung für die Gesundheit angemessen zur Erreichung der Ziele der Gesundheitsgesetzgebung beitragen (§ 2 Abs. 2 Gesundheitsgesetz vom 19. Dezember 2018 [GesG; BGS 811.11]). § 2 GesG appelliert an die Bevölkerung, eine angemessene Eigenverantwortung für die Gesundheit wahrzunehmen. Damit wird auch die Subsidiarität staatlicher Massnahmen postuliert.

Für die Gesundheit der Bevölkerung und auch volkswirtschaftlich ist es sinnvoll, wenn sowohl ausserhalb als auch innerhalb des «staatlichen Gesundheitsbereichs» der niederschwellige Zugang der Wohnbevölkerung zu Gesundheitsdienstleistungen ermöglicht und gefördert wird. Dementsprechend haben wir es bereits bisher als unsere Aufgabe erachtet, allfällige unerwünschte Hemmnisse abzubauen und insbesondere auch niederschwellige Angebote Privater zu ermöglichen.

Ein zentrales Element in der Gesundheitsförderung, Prävention und Krankheitsbewältigung ist der Zugang zu Gesundheitsinformationen. Genauso wichtig ist dabei die Fähigkeit, diese Informationen zu verstehen und beurteilen zu können. «Gesundheitskompetente» Personen können im Alltag Gesundheitsinformationen finden, verstehen, beurteilen und Entscheidungen fällen, die sich positiv auf ihre Gesundheit auswirken. Erhöhte Gesundheitskompetenz führt langfristig zu einem effizienteren Gebrauch der medizinischen Dienstleistungen, zu besserer Prävention und zu verstärktem Erhalt der Gesundheit.

Der im Auftrag postulierte niederschwellige Zugang der Wohnbevölkerung zu Gesundheitsdienstleistungen und die Steigerung der Gesundheitskompetenz sind wichtige Anliegen. Der Kanton Solothurn hat in der Vergangenheit niederschwellige Angebote stets unterstützt und dabei im Rahmen der Gesundheitsförderung teilweise auch zur Verbesserung der Gesundheitskompetenz beigetragen.

3.2 Niederschwellige Angebote

3.2.1 Drogerien

Soweit die eidgenössische Gesetzgebung einen kantonalen Handlungsspielraum belässt, haben wir uns stets konsequent für ein breites Angebot der Drogerien eingesetzt. Solothurnische Drogerien durften im Unterschied zu den meisten übrigen Kantonen auch Arzneimittel der Liste C (apothekenpflichtig) abgeben, um der Bevölkerung einen guten Zugang zur Selbstmedikation zu ermöglichen. Per Anfang 2019 hat der Bund nachgezogen, die Liste C aufgehoben und die meisten Medikamente von der Liste C in die Liste D (drogeriepflichtig) überführt. Auch diese Massnahme verfolgt das Ziel des erleichterten Zugangs zu rezeptfreien Arzneimitteln.

Weiter bieten die Drogerien eine Vielzahl von Pflanzenpräparaten an, die sie teilweise selbst herstellen und individuell an die Kundenbedürfnisse anpassen. Auch Tipps zur Anwendung von Hausmitteln werden in Drogerien häufig abgegeben. Durch ihr Angebot an Beratung und Hilfe tragen Drogerien massgeblich zur Entlastung bei.

3.2.2 Apotheken

Aufgaben und Kompetenzen werden zum grössten Teil durch die eidgenössische Heilmittelgesetzgebung bestimmt. Aufgrund von neuen Bestimmungen im revidierten Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte vom 15. Dezember 2000 (Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21) dürfen Apothekerinnen und Apotheker seit 1. Januar 2019 bestimmte verschreibungspflichtige Arzneimittel auch ohne ärztliche Verschreibung abgeben, nachdem eine sorgfältige Abklärung und Beratung stattgefunden hat. Es obliegt nun den Apothekerinnen und Apothekern, diese Möglichkeit seriös und engagiert auszugestalten und so eine gute Akzeptanz zu erreichen.

Bei den Apotheken ist der Kanton Solothurn bezogen auf niederschwellige Angebote schweizweit führend. Als einer der ersten Kantone hat Solothurn das Impfen ohne ärztliche Verschreibung in Apotheken bewilligt, die dafür ausgerüstet sind und über spezifisch geschultes Personal verfügen. Inzwischen haben weitere Kantone das Impfen in Apotheken erlaubt, oft aber mit eingeschränktem Impfspektrum. Weiter werden in Apotheken Vorsorgeabklärungen zu Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Lungenschwäche, Diabetes oder Darmkrebs angeboten.

Allgemein erhalten Kunden in Apotheken Beratung und Hilfe bei Krankheiten sowie kleinen Verletzungen. Weil dieses Angebot ohne Voranmeldung und auch zu Randzeiten zur Verfügung steht, können Arztpraxen und Spitäler effektiv entlastet werden. Die Beratung in Apotheken wird künftig wahrscheinlich noch fundierter sein, wenn entsprechende Software zur Verfügung steht, die medizinische Fachpersonen bei der zielgerichteten und raschen Beurteilung von Gesundheitsproblemen unterstützt und hilft, geeignete Massnahmen zu treffen.

3.2.3 Praxisassistenten und medizinische Ferndienstleistungen

Per 1. September 2019 ist das totalrevidierte GesG in Kraft getreten. Erwähnenswert sind zwei neu geregelte Bereiche, die den niederschweligen Zugang erleichtern sowie Hausärztinnen und Hausärzte entlasten.

Erstens ist die Rolle der medizinischen Praxisassistentinnen und -assistenten gestärkt worden. Diese führen neu verschiedene Routinebehandlungen durch, die nicht zwingend von Ärztinnen und Ärzten sowie Zahnärztinnen und Zahnärzten persönlich vorzunehmen sind (z.B. Pulsmessung, Pulsoxymetrie [invasive Ermittlung der arteriellen Sauerstoffsättigung], Spirometrie [Beurteilung der Lungenfunktion], Röntgen). Medizinische Praxisassistentinnen und -assistenten sind im Rahmen der an sie delegierten Tätigkeiten auf konkrete Anweisung hin und unter ärztlicher oder zahnärztlicher Verantwortung zudem berechtigt, Arzneimittel in der dafür vorgesehenen Dosierung abzugeben.

Zweitens ermöglicht das totalrevidierte GesG neu mittels Telekommunikation erbrachte medizinische Ferndienstleistungen (z.B. per Telefon, Internet, Videoübertragung). Derartige Angebote gewinnen stetig an Bedeutung und ermöglichen einen niederschweligen Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen. Solothurn ist einer der wenigen Kantone, der die hierfür erforderlichen Gesetzesgrundlagen bereits geschaffen hat.

3.2.4 Vorgelagerte Notfallstationen am Bürgerspital Solothurn und Kantonsspital Olten

Im Zusammenhang mit niederschweligen Angeboten sind auch die vorgelagerten Notfallstationen am Bürgerspital Solothurn und Kantonsspital Olten zu nennen. Diesbezüglich weisen wir auf unserer Stellungnahme vom 16. Januar 2018 zur «Interpellation Fraktion FDP.Die Liberalen: Gesundheitskosten, Kostentreiber Bagatell-Fälle in der Notaufnahme» (KR.Nr. I 0228/2017) hin (S. 2): *«Gemeinsam mit den Hausärzten aus der Region betreibt die Solothurner Spitäler AG (soH) an den beiden Zentrumsspitalern Bürgerspital Solothurn und Kantonsspital Olten seit Jahren vorgelagerte Notfallstationen mit einem hausarztpraxis-ähnlichen Equipment. Damit wird einem stetig wachsenden Bedürfnis und einem geänderten Nachfrageverhalten der Bevölkerung Rechnung getragen. Die soH hat ein Triage-System, wonach zwischen stationär aufgenommenen Spitalnotfallpatienten, ambulanten Spitalnotfallpatienten (Behandlung durch Spitalärzte) und ambulanten Notfallpatienten der vorgelagerten Notfallstationen (Behandlung durch Hausärzte) unterschieden wird. Die sogenannten walk-in Patienten werden von einer medizinischen Fachperson triagiert. Einfachere medizinische Behandlungen werden den gemeinsam mit den Hausärzten geführten vorgelagerten Notfallstationen zugewiesen. Die den vorgelagerten Notfallstationen zugewiesenen Patienten werden grundsätzlich so behandelt, wie wenn sie eine Hausarztpraxis aufgesucht hätten. Diese Triage reduziert nicht nur die Kosten, sondern entlastet auch die spitalinternen interdisziplinären Notfallstationen und verringert die Wartezeiten.»*

3.3 Gesundheitsförderung

Der Kanton Solothurn verfügt über umfassende Programme zu Ernährung, Bewegung und Psychischer Gesundheit sowie über ein Sucht- und Gewaltpräventionsprogramm. Diese Programme werden in Zusammenarbeit mit diversen Partner-Institutionen aus dem Sozial- und Gesundheitswesen umgesetzt. Bei allen Massnahmen und Aktivitäten steht die Förderung eines gesundheitsförderlichen Lebensumfelds sowie die frühzeitige Erkennung von Gefährdungen oder ungünstigen Entwicklungen und Rahmenbedingungen sowie problematischen Verhaltensweisen bei bestimmten Personengruppen im Zentrum. Somit sollen spätere, komplexere (Gesundheits-)Probleme wie z.B. Sucht oder psychische Belastungen verhindert werden, indem möglichst früh eine geeignete und wirksame Unterstützung oder Behandlung eingeleitet wird. Ziel ist, dass die betroffenen Personen passende Hilfestellungen finden und in ihrer gesunden Entwicklung und gesellschaftlichen Integration unterstützt werden. Die Angebote bzw. Massnahmen sollen für alle unkompliziert und niederschwellig zugänglich sein – unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft und ihrem Status.

Fachpersonen in den Regelstrukturen sowie Angehörige werden mit unterstützenden Massnahmen besser befähigt, Anzeichen für soziale Probleme und Gesundheitsprobleme bei Betroffenen frühzeitig wahrzunehmen und darauf mit bedarfsgerechter Unterstützung zu reagieren. Der Kanton Solothurn engagiert sich stark in der Weiterbildung und Vernetzung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren wie beispielsweise Mütter-/Väterberaterinnen, Hebammen, Kita- und Spielgruppenleitenden oder Betreuungspersonen (z.B. Spitex-Fachpersonen) und koordiniert entsprechende Angebote und Akteurinnen und Akteure. Des Weiteren bietet die Fachstelle kompass im Auftrag des Amtes für soziale Sicherheit bezüglich Elternbildung und -beratung ein vielfältiges Angebot an Kursen und Veranstaltungen an. Elternbildung unterstützt Mütter, Väter und weitere Erziehende in Form von Beratungsgesprächen, Elternkursen und weiteren Elternbildungsveranstaltungen in ihrer Aufgabe, Kinder auf dem Weg zur Selbstständigkeit zu begleiten. Sie fördert das Wohlergehen und die Entwicklung aller Familienmitglieder.

Der Kanton engagiert sich zusammen mit diversen Umsetzungspartnerinnen und -partnern für die Sensibilisierung von Fach- und Bezugspersonen sowie der Bevölkerung für die Themenbereiche Ernährung, Bewegung, Psychische Gesundheit, Sucht und Häusliche Gewalt. Als Beispiel kann die VIVA+ Gesundheitswoche Prävention genannt werden, welche jährlich von verschiedenen kantonalen Institutionen des Gesundheitswesens partnerschaftlich organisiert und durchgeführt wird. Ziel der VIVA+ Gesundheitswoche Prävention ist es, die Einwohnerinnen und Einwohner über einen aktiven und gesunden Lebensstil zu informieren, damit jede/jeder möglichst lange gesund und behinderungsfrei ein aktives und selbstständiges Leben führen kann. Seit 2014 ist die VIVA+ Gesundheitswoche Prävention mit einem Stand an der Herbstmesse Solothurn HESO vertreten, an dem jeden Tag eine andere Gesundheitsorganisation ein Präventionsthema präsentiert.

Im Bereich der Gesundheitsförderung sind nicht nur zahlreiche Gesundheitsligen tätig (z.B. Rheumaliga, Lungenliga, aha! Allergiezentrum Schweiz, chronischkrank.ch, diabetesschweiz, Krebsliga, Liga für Zeckenkranke, Parkison Schweiz, ProRaris - Allianz Seltener Krankheiten Schweiz, Schweizerische Adipositas-Stiftung, Schweizerische Herztiftung, Selbsthilfe Schweiz), sondern auch Organisationen wie Pro Familia, Pro Juventute, Pro Senectute, Pro Infirmis und Pro Mente Sana.

Seit Juni 2019 verfügt der Kanton Solothurn mit HEBSORG.CH über eine neue Internetplattform, welche zusammen mit der soH aufgebaut und lanciert wurde. Es handelt sich dabei um eine einfach bedienbare und umfassende Übersicht aller Präventionsangebote im Kanton. Die Internetplattform richtet sich an die Solothurner Bevölkerung sowie die Ärzteschaft und interessierte Fachpersonen. Auf HEBSORG.CH können alle anerkannten Anbietenden von Präventionsangeboten zu den Themen psychische und körperliche Gesundheit, Ernährung, Bewegung, Gewalt, Sucht, Budget und Schulden ihre Angebote aufschalten. Prävention soH und die Fachstelle Prävention & Gesundheitsförderung des Kantons überprüfen die Glaubwürdigkeit der Angebote, bevor diese in der Suchmaschine auftauchen. So bietet HEBSORG.CH für Interessierte nicht nur einen vollständigen Überblick über alle Präventionsangebote im Kanton Solothurn, sondern auch Gewähr, dass nur seriöse Angebote aufgeschaltet werden.

Für Ausländerinnen und Ausländer werden im Rahmen der Erstinformation in den Gemeinden auch Informationen zum schweizerischen Gesundheitswesen abgegeben. So z.B. der Gesundheitswegweiser Schweiz des Schweizerischen Roten Kreuzes, welcher in 18 Sprachen erhältlich ist und Personen hilft, sich im komplexen schweizerischen Gesundheitswesen zurechtzufinden. Zudem wird immer auf die zentrale Rolle der Hausärztinnen und Hausärzte in der Gesundheitsversorgung hingewiesen.

3.4 Gesundheitskompetenz

In der Strategie des Bundes «Gesundheit 2020» ist die Stärkung der Gesundheitskompetenz ein nationales Ziel. Auch in der «Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie)» ist die Gesundheitskompetenz ein wichtiges Element. Eine vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) in Auftrag gegebene Bevölkerungsbefragung über die Gesundheitskompetenz zeigt, dass es 54% der Schweizerinnen und Schweizer gemäss Selbsteinschätzung schwerfällt, mit Gesundheitsinformationen umzugehen und sie im Alltag zu nutzen; nur jede zehnte Person hat eine ausgezeichnete Gesundheitskompetenz.

Der Kanton Zürich hat Ende 2018 eine kantonsspezifische Befragung durchgeführt. 56% der Zürcherinnen und Zürcher fällt es schwer, relevante Gesundheitsinformationen zu finden, diese zu bewerten und im Alltag für Entscheidungen bei Fragen bezüglich Gesundheit und Krankheit zu nutzen. Im Frühling 2019 ist das Programm «Gesundheitskompetenz Zürich» gestartet worden. «Gesundheitskompetenz Zürich» will mit Praxisprojekten die Gesundheitskompetenz der Bevölkerung und der Gesundheitsversorger stärken. Es ist ein gemeinsames, mehrjähriges Pro-

gramm der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich und der Careum Stiftung. Vision ist ein gesundheitskompetenter Kanton Zürich.

Im April 2019 ist das zweijährige Praxisprojekt «Selbstcheck Gesundheitskompetente Organisation» gestartet worden. Es hat zum Ziel, ein Instrument für die Selbstbeurteilung zu entwickeln und anschliessend allen interessierten Organisationen verfügbar zu machen. Mit dem Selbstcheck werden Leistungserbringer befähigt, sich zu gesundheitskompetenteren Organisationen zu entwickeln. Dieses erste Praxisprojekt im Rahmen von «Gesundheitskompetenz Zürich» zielt auf den ambulanten Bereich und die ärztliche Grundversorgung ab. Es wird von Gesundheitsförderung Schweiz im Rahmen des Programms «Prävention in der Gesundheitsversorgung» gefördert.

Auch im Kanton Solothurn besteht bezüglich Gesundheitskompetenz Verbesserungspotenzial. Deshalb soll auf Basis der Erfahrungen und Ergebnisse des Zürcher Pilotprojektes geprüft werden, ob im Kanton Solothurn ein ähnliches Projekt zur Förderung der Gesundheitskompetenz gestartet werden soll.

3.5 Fazit

Grundsätzlich ist der «staatliche Gesundheitsbereich» mit dem gesamtschweizerisch gültigen KVG abgedeckt. Ein zusätzliches paralleles «System» auf kantonaler Ebene aufzubauen und einzuführen, wäre nicht zielführend. Hingegen ist es für die Gesundheit der Bevölkerung und auch volkswirtschaftlich sinnvoll, wenn sowohl ausserhalb als auch innerhalb dieses «staatlichen Gesundheitsbereichs» der niederschwellige Zugang der Wohnbevölkerung zu Gesundheitsdienstleistungen, insbesondere auch von privaten Anbietern, ermöglicht und gefördert wird. Dies hat der Kanton Solothurn in der Vergangenheit stets getan und wird es aufgrund der guten Erfahrungen weiterhin tun. Auch bezüglich Gesundheitsförderung und der damit verbundenen teilweisen Verbesserung der Gesundheitskompetenz hat sich der Kanton Solothurn engagiert. Aufgrund der positiven Erfahrungen soll dies auch in Zukunft geschehen, wobei der Förderung der Gesundheitskompetenz inskünftig mehr Gewicht beizumessen ist.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, auf Basis der Erfahrungen und Ergebnisse des Pilotprojektes «Gesundheitskompetenz Zürich» zu prüfen, ob im Kanton Solothurn ein ähnliches Projekt zur Förderung der Gesundheitskompetenz lanciert werden soll.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Gesundheitsamt (2)

Amt für soziale Sicherheit

Apothekerverein des Kantons Solothurn, c/o Jura Apotheke, Jurastrasse 3, 4657 Dulliken

Drogistenverband, Andrea Lüthi, Drogerie im Bahnhof, Dornacherstrasse 48, 4501 Solothurn

Gesellschaft der Ärztinnen und Ärzte des Kanton Solothurn (GAeSO), Sekretariat, Ferchtweg 1,
4622 Egerkingen

Solothurner Spitäler AG (soH); Schöngrünstrasse 36a, 4500 Solothurn

Aktuariat SOGEKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat