

Regierungsratsbeschluss

vom 31. August 2020

Nr. 2020/1232

KR.Nr. K 0125/2020 (DDI)

Kleine Anfrage Nadine Vögeli (SP, Hägendorf): Fragen zum Umgang mit der Corona-Pandemie Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Corona-Pandemie hat die ganze Schweiz und auch alle Kantone vor grosse Herausforderungen gestellt. Im Allgemeinen kann man wohl sagen, dass die Situation bis jetzt recht gut gemeistert wurde und die Exekutive auf Bundes- und Kantonsebene ihre Verantwortung wahrgenommen hat. Leider gaben aber auch einige Punkte Anlass zu Kritik. Beispielsweise das fehlende Schutzmaterial oder auch der Umgang mit alten Menschen in Pflegeinstitutionen oder von Menschen mit Behinderungen in stationären und ambulanten Einrichtungen.

Zu Beginn der Corona-Krise mussten Entscheidungen schnell getroffen werden. Auf die Interessen verschiedener Personengruppen konnte nur ungenügend Rücksicht genommen werden. Pflegeheime, Tagesstrukturen und andere Institutionen für Betagte, Hilfsbedürftige oder Menschen mit Behinderungen wurden geschlossen oder abgeriegelt. Dies ist in einer ersten Phase verständlich und auch vertretbar. Nach den ersten zwei bis drei Wochen hätte aber die Möglichkeit bestanden zu überprüfen, was dies in den betroffenen Beziehungssystemen und auch bei den oben genannten Personengruppen auslöst. Es hätten Massnahmen getroffen werden können, um das Leid bei diesen Menschen zu lindern. Die Interessenvertretungen von betagten oder kranken Menschen, sowie von Menschen mit Behinderungen (z.B. Ombudsstellen, Pro Infirmis, Selbstvertretung-SO, Pro Senectute) wurden während des Lockdowns überrannt mit Anfragen. Verzweifelte Angehörige von Menschen mit Behinderungen haben sich gemeldet. Sie mussten teilweise von heute auf morgen ihre Angehörigen zu Hause betreuen, weil die entsprechenden Tagesstrukturen geschlossen wurden. Oder es haben sich Personen gemeldet, die ihre sterbenden Angehörigen nicht im Pflegeheim besuchen durften. Der Kanton Solothurn war hier restriktiver als andere Kantone. Zudem haben wir erlebt, dass Institutionen den Handlungsspielraum nicht immer zu Gunsten der Betroffenen genutzt haben. Fragen nach den Auswirkungen auf die psychische Verfassung der betroffenen Menschen wurden teilweise ausser Acht gelassen. Während Wirtschaftsvertreter und Wirtschaftsvertreterinnen in viele Entscheidungen miteinbezogen wurden, wurden Organisationen, welche sich für die Interessen der Heimbewohner und externen Heimklienten einsetzen, nicht begrüsst. Hätte man diese auch miteinbezogen, hätten zahlreiche Situationen entschärft und die daraus resultierenden Folgen verhindert werden können.

Mehrere Organisationen konnten nicht genügend Schutzmaterial bestellen, um die Versorgung ihrer Patienten anhand der Vorgaben durchzuführen. Es hat sich herausgestellt, dass der Kanton Solothurn, wie auch andere Kantone, bezüglich Schutzmaterial die Vorgaben aus dem Pandemiegesetz nicht umgesetzt hat.

Ich bitte die Regierung um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Weshalb wurden die Interessenvertreter und Interessenvertreterinnen (nicht Betreiber und Betreiberinnen von Institutionen) wie zum Beispiel Ombudsstellen, Pro Infirmis, Selbstvertretung-SO, Pro Senectute nicht in die Entscheidungen miteinbezogen?
2. Ist geplant, diese Vertretungen bei einer allfälligen zweiten Wellen einzubeziehen?

3. Weshalb wurden die Schliessungen von ambulanten und stationären Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen im Kanton Solothurn so viel restriktiver umgesetzt als in umliegenden Kantonen?
4. Warum hatte der Kanton Solothurn trotz Pflicht nach Pandemiegesetz keinerlei Vorräte an Schutzmaterial?
5. Warum bemühte sich der Kanton erst nach längerer Zeit, beim Bund Schutzmaterial zu erhalten?
6. Welche spezifischen Lehren kann der Kanton jetzt schon aus der Corona-Krise ziehen?
7. Was kehrt der Kanton für eine künftige Pandemie beziehungsweise eine zweite Welle vor?

2. Begründung

Die Begründung ist im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

COVID-19 ist ein sich rasch ausbreitendes Virus, das eine ansteckende Atemwegserkrankung auslöst. Diese kann schwere Komplikationen verursachen, insbesondere bei besonders gefährdeten Personen. Dementsprechend stand und steht bei der Bekämpfung des Virus der Schutz der Gesundheit von besonders gefährdeten Personen im Fokus.

Im Kanton Solothurn wurde, wie in anderen Kantonen auch, das Besuchsverbot in Alters- und Pflegeheimen und anderen sozialmedizinischen Institutionen grundsätzlich strikt angewendet. Nur bei einer konsequenten Anwendung ist der Schutz aller Bewohnerinnen und Bewohner, die es als besonders gefährdete Personen zwingend zu schützen galt, gewährleistet. Gleichzeitig galt es aber auch das Personal zu schützen. Hätte sich ein erheblicher Teil des Personals mit dem Virus infiziert, wäre eine adäquate Pflege und Betreuung der Bewohnenden nicht mehr möglich gewesen.

Das Besuchsverbot kann für den Einzelnen zuweilen belastend sein, war aber aus unserer Sicht, auch im Nachhinein betrachtet, sinnvoll. In der Corona-Krise ist es in vielen Bereichen unumgänglich, dass zahlreiche individuelle Bedürfnisse zugunsten der Allgemeinheit und der öffentlichen Gesundheit zurückgestellt werden. Das mag für den Einzelnen zwar schwierig sein, ist aber für die Bekämpfung der Pandemie unumgänglich.

Gleichwohl wurde den individuellen Bedürfnissen in den Institutionen soweit als möglich Rechnung getragen, da es grundsätzlich für den Gemüts- und Gesundheitszustand von Personen in einem institutionellen Rahmen unbestrittenermassen zuträglicher ist, die sozialen Kontakte aufrecht zu erhalten. Deshalb wurden auch so rasch wie möglich schrittweise entsprechende Lockerungen eingeführt und die Heime gleichzeitig jeweils angehalten, alternative Kontaktmöglichkeiten und interessante interne Programme und Begegnungen zu ermöglichen.

Seit dem 18. Juni 2020 ist es den Bewohnenden der Institutionen wieder möglich, sich nahezu frei zu bewegen und unter Einhaltung gewisser Hygienemassnahmen Besuche zu empfangen und gar Ausflüge zu unternehmen. Diese wiedergewonnene Bewegungs- und Begegnungsfreiheit soll künftig auch nicht ohne Not wieder eingeschränkt werden. Gleichwohl gilt es die epidemiologische Situation zu beobachten und die Lage laufend neu zu beurteilen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Weshalb wurden die Interessenvertreter und Interessenvertreterinnen (nicht Betreiber und Betreiberinnen von Institutionen) wie zum Beispiel Ombudsstellen, Pro Infirmis, Selbstvertretung-SO, Pro Senectute nicht in die Entscheidungen miteinbezogen?

Nachdem der Bundesrat am 16. März 2020 die Situation in der Schweiz als "ausserordentliche Lage" im Sinne von Art. 7 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) eingestuft und neue Anordnungen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen, Institutionen und Kantonen erlassen hatte, musste der Kanton Solothurn rasch handeln. Es wurden deshalb entsprechende Regelungen erlassen und Massnahmen ergriffen, ohne vorgängig eine Anhörung durchzuführen. Besonders stark von den Regelungen betroffen waren die Institutionen in den Bereichen Langzeitpflege, Behinderung sowie Suchthilfe. Viele Bewohnende bzw. Klientinnen und Klienten dieser Institution sind aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation besonders gefährdet. Zudem sind einige von ihnen nicht in der Lage, sich beim Kontakt mit anderen Menschen selbstverantwortlich und wirkungsvoll zu schützen.

Während der ganzen Corona-Zeit erfolgen durch die zuständigen Stellen laufend Interessenabwägungen zwischen medizinischen und sozialen Bedürfnissen. In der ersten Phase galt es die Risikogruppen rasch und wirksam zu schützen, aber auch den erhöhten Ansteckungsrisiken in den Institutionen wirksam zu begegnen. Hierfür war u.a. ein striktes Besuchsverbot notwendig. Für eine beschränkte Dauer wurden entsprechende Einschränkungen und damit einhergehende Belastungen für die Bewohnenden bzw. Klientinnen und Klienten sowie deren Angehörigen als zumutbar erachtet. So rasch wie verantwortbar wurden am 25. Mai und am 18. Juni Lockerungen umgesetzt, um dem Bedürfnis der Betroffenen nach Sozialkontakten und Bewegungsfreiheit möglichst gut nachzukommen. Der Zeitplan der Lockerungen wurde gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinschaft- Solothurner Alters- und Pflegeheime und der Fachkommission Alter sowie mit INSOS Solothurn, dem Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderungen, festgelegt. Die konkreten Inhalte wurden im Rahmen dieser Zusammenarbeit besprochen.

Ab dem Zeitpunkt, an dem die ersten Regelungen erlassen worden sind, stand die Kantonsverwaltung im Austausch mit den Verantwortlichen der Institutionen, mit Betroffenen, Angehörigen und auch mit Organisationen, welche sich für die Interessen der Heimbewohnenden einsetzen (u.a. mit Pro Senectute oder der Ombudsstelle soziale Institutionen Kanton Solothurn). Fortlaufend wurden Fragen geklärt und Anliegen aufgenommen. Der Einbezug der Heimverbände und der Fachkommission Alter nach der ersten Phase erwies als zweckmässig und hilfreich, um die Lockerungen zu planen und geeignete Massnahmen zu definieren. So konnte gewährleistet werden, dass die Massnahmen vor Ort auch möglichst praxistauglich waren. Die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sind teilweise in diesen einbezogenen Gremien vertreten. Ob die Interessenvertretungen in dieser Zeit mit Anfragen überrannt wurden, können wir nicht beurteilen, da nur ein kleiner Teil der genannten Organisationen eine entsprechende Rückmeldung an die zuständigen Stellen getätigt hat. In den ersten Wochen und insbesondere während des Lockdowns und nach den ersten Lockerungen war es für den kantonsärztlichen Dienst und das Amt für soziale Sicherheit als Aufsichtsbehörde über die stationären Institutionen äusserst anspruchsvoll, die laufenden Informationen des Bundes, die aktuellsten Erkenntnisse und das Monitoring zu verarbeiten und daraus innert kürzester Zeit zweckmässige Massnahmen abzuleiten und zu kommunizieren. Ein allzu grosser Teilnehmerkreis in die Entscheidungsprozesse einzubinden wurde zum damaligen Zeitpunkt als nicht zielführend erachtet. Vielmehr wäre dadurch eine rasche und flexible Reaktion auf die neusten Lageentwicklungen gefährdet gewesen.

An dieser Stelle ist schliesslich noch zu bemerken, dass die Zusammenarbeit zu keinem Zeitpunkt verweigert wurde. Die zuständigen Stellen hätten und haben Inputs der Interessenvertretungen

jederzeit gerne entgegengenommen, wobei die Organisationen nur in Einzelfällen und nicht im Sinne eines Unterstützungsangebots an die zuständigen Stellen herantreten sind. Auch der Wunsch nach einer engeren Zusammenarbeit wurde in dieser Phase nicht geäußert. Dies wird darauf zurückzuführen sein, dass in der Corona-Krise lange Zeit die Organisationen und Institutionen damit beschäftigt waren, die Herausforderungen im eigenen Betrieb zu bewältigen. Der Kanton hätte solche Anliegen und Angebote selbstverständlich gerne geprüft.

3.2.2 Zu Frage 2:

Ist geplant, diese Vertretungen bei einer allfälligen zweiten Welle einzubeziehen?

Bei einer allfälligen zweiten Welle wird die bewährte Zusammenarbeit mit den erwähnten Heimverbänden und der Fachkommission Alter fortgeführt. Der Kanton wird zudem prüfen, ob Interessenvertretungen in die jeweiligen Gremien aufgenommen werden können. Die Voraussetzung hierfür wird sein, dass die Vertreterinnen und Vertreter jener Organisationen terminlich flexibel sind und rasch Entscheide treffen können. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, besteht grosses Potenzial, dass wiederum rasch adäquate Massnahmen, welche alle relevanten Aspekte berücksichtigen, getroffen werden können.

3.2.3 Zu Frage 3:

Weshalb wurden die Schliessungen von ambulanten und stationären Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen im Kanton Solothurn so viel restriktiver umgesetzt als in umliegenden Kantonen?

Die Regelungen betreffend die ambulanten Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen entsprachen grundsätzlich jeweils den Bundesvorgaben (COVID-Verordnung). Diese wurden überall in etwa gleich umgesetzt.

Die Regelungen betreffend die stationären Pflegeeinrichtungen im Kanton Solothurn wurden jeweils nach einer umfassenden Risikobeurteilung durch den kantonsärztlichen Dienst und das Amt für soziale Sicherheit beschlossen. Dabei wurden sowohl die aktuelle Lage in- und ausserhalb der Heime als auch entsprechende Regelungen anderer Kantone berücksichtigt. Die Schutzmassnahmen waren somit fachlich gut abgestützt. Der Kanton hat bei den Lockerungsschritten im Grundsatz eine ähnliche Praxis verfolgt wie die umliegenden Kantone, wobei die Umsetzung allenfalls einige Tage später erfolgt ist. Dies ist aber in Absprache mit den Einrichtungen erfolgt, damit die Heime genügend Vorbereitungszeit zur Umsetzung der neuen Regelungen vor Ort und zur Information der Bewohnenden sowie deren Angehörigen hatten. Damit sollte verhindert werden, dass seitens der Betroffenen Unmut aufkommt, weil der Kanton zwar eine Lockerung beschlossen hat, die Heime aber gar noch nicht in der Lage sind, die Lockerungen vorschriftsgemäss umzusetzen. Zudem war es dem kantonsärztlichen Dienst und der Aufsichtsbehörde ein Anliegen, jeweils die Folgen der Lockerungen des Bundes zu beobachten. Darüber hinaus wurde in anderen Kantonen zwar offensiver kommuniziert, bei genauerer Betrachtung der Lockerungen konnte aber jeweils festgestellt werden, dass die kommunizierten Möglichkeiten im Kanton Solothurn bereits bestanden oder der entsprechende Ermessensspielraum für die Heimleitungen ebenfalls schon vorhanden war.

Es trifft folglich nur teilweise zu, dass der Kanton Solothurn eine wesentlich restriktivere Haltung hatte. Es darf zudem darauf hingewiesen werden, dass die Alters- und Pflegeheime sowie andere sozialmedizinischen Institutionen die erste Welle der Pandemie relativ gut überstanden haben und dies nicht zuletzt der konsequenten Umsetzung der Massnahmen und einer laufenden Sensibilisierung zu verdanken war. Einzig bei den Institutionen im Bereich Behinderung und Suchthilfe ist klar geworden, dass für die sehr heterogene Klientenschaft durchaus differenziertere Massnahmen möglich gewesen wären. Dies wird bei einer allfälligen zweiten Welle berücksichtigt werden.

3.2.4 Zu Frage 4:

Warum hatte der Kanton Solothurn trotz Pflicht nach Pandemiegesetz keinerlei Vorräte an Schutzmaterial?

Der Influenza-Pandemieplan Schweiz 2018 empfiehlt der Bevölkerung, 50 Hygienemasken pro Person als persönlichen Notvorrat anzulegen. Für Alters- und Pflegeheime, sozio-medizinische Institute und Institutionen für Kinder wird eine Lagerreichweite von 3 Monaten Normalverbrauch und zusätzlich eine Lagerhaltung von 14 Hygienemasken pro Bett für Erwachsene und 84 Hygienemasken pro Bett für Kinder empfohlen, für die Spitex eine Lagerhaltung von 125 Hygienemasken pro Person mit Klienten- bzw. Patientenkontakt. Dabei wird festgehalten, dass die Umsetzung der Empfehlungen der Eigenverantwortung der jeweiligen Institution unterliegt. Das Kantonale Lager hat subsidiären Charakter. Es dient dazu, jene Gesundheitseinrichtungen subsidiär zu unterstützen, die in eine bedarfsmässige Notlage geraten sind.

Der Kanton Solothurn hatte stets genügend Schutzmaterial an Lager. Ende Januar 2020, also vor Beginn der Pandemie, umfasste das Lager 253'600 Hygienemasken und 2'180 FFP2-Masken.

3.2.5 Zu Frage 5:

Warum bemühte sich der Kanton erst nach längerer Zeit, beim Bund Schutzmaterial zu erhalten?

Als einer der ersten Kantone hat der Kanton Solothurn bereits am 27./28. Februar 2020 eine Lieferung vom Bundeslager mit 5'240 FFP-2/3-Masken sowie am 10. März 2020 mit 337'500 Hygienemasken bezogen; weitere Lieferungen folgten. Insgesamt hat der Kanton Solothurn während der ersten Welle 409'957 Hygienemasken, 3'907 FFP2/3-Masken, 17'200 Paar Handschuhe, 1'759 Schutzanzüge, 869 Schutzbrillen sowie 282 Liter Händedesinfektionsmittel subsidiär an Gesundheitseinrichtungen ausgeliefert, die in eine bedarfsmässige Notlage geraten sind.

3.2.6 Zu Frage 6:

Welche spezifischen Lehren kann der Kanton jetzt schon aus der Corona-Krise ziehen?

Obwohl es eine herausfordernde Zeit war und eine hohe Flexibilität aller Involvierten erforderlich war, ziehen wir grundsätzlich ein positives Fazit aus der Bewältigung der ersten Welle. Die Massnahmen waren zweckmässig und wurden rasch umgesetzt, die Zusammenarbeit hat insgesamt gut funktioniert. Optimierungspotenzial gibt es dabei immer.

Bezüglich der Alters- und Pflegeheime sowie der sozialmedizinischen Institutionen ist darauf hinzuweisen, dass sich der fachliche Austausch mit den Branchenverbänden und der Fachkommission Alter während der Pandemiebekämpfung bewährt hat. Dieser Austausch soll beibehalten oder gar ausgebaut werden. Auch die Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen erscheint sinnvoll.

3.2.7 Zu Frage 7:

Was kehrt der Kanton für eine künftige Pandemie beziehungsweise eine zweite Welle vor?

Sämtliche Eventualplanungen werden weitergeführt und den sich jeweils ändernden Verhältnissen angepasst.

Bereits Mitte Juni 2020 wurden angesichts der entspannteren Marktsituation sämtliche Gesundheitseinrichtungen explizit aufgefordert, ihre Bestände an Schutzmaterialien zu überprüfen und

im Hinblick auf ein Wiederansteigen des Bedarfs wo nötig aufzustocken (Zielgrösse durchschnittlicher Bedarf für 3 Monate). Das Kantonale Lager Pandemievorsorge (Schutzmaterial wie Hygienemasken, Handschuhe, Schutzkittel und -brillen sowie Beatmungsgeräte) wird vergrössert und die soH baut als systemrelevantes Spital ein eigentliches Lager soH-Pandemievorsorge auf (Schutzmaterial und Medikamente).

Bei den hier zur Diskussion stehenden stationären Institutionen sind die notwendigen Konzepte für die verschiedenen Eskalationsstufen erstellt und können bei Bedarf unmittelbar umgesetzt werden.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); MUS; BAC, BIA (2020_049)
Parlamentdienst
Traktandenliste Kantonsrat