

COVID-19 Publikationsreihe / Stand: 12.01.2020
Erfahrungen, Einordnungen und Empfehlungen in der stationären Pflege und Betreuung

HANDLUNGSBEDARF AUF POLITISCHER UND BEHÖRDENEbene

Patrick Jecklin, Leiter Public Affairs, CURAVIVA Schweiz



COVID-19 stellt Alters- und Pflegeinstitutionen und soziale Einrichtungen vor grosse Herausforderungen: Sie hatten während des Lockdowns konsequente Schutz- und Isolationsmassnahmen umzusetzen und Begegnungsbereiche zu schaffen. Auch in der momentanen Situation hoher Fallzahlen stellen punktuelle Lockdowns eine Realität dar, die jedoch nur im absoluten Notfall eintreten sollten.

CURAVIVA Schweiz hat gemeinsam mit einer Expertengruppe und Branchenvertretenden die Krisenbewältigung aus der Sicht der Institutionen analysiert und den Handlungsbedarf im Hinblick auf die aktuelle sowie auf eine künftige Pandemie auf Ebene Behörden und Politik identifiziert.

Das Papier versteht sich als living document und wird bei Bedarf aktualisiert: zum Einen können sich aus dem künftigen Verlauf der Pandemie weitere Handlungsfelder ergeben, zum Anderen soll der Fortschritt bei der Problemlösung (Stand der Dinge) dokumentiert werden.

Handlungsbedarf 1: Zusatzaufwände der Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf aufgrund der COVID-19-Pandemie.

Analyse. Als systemrelevante Dienstleister haben Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf auch während einer Pandemie ihre Angebote der Pflege, Betreuung und Begleitung aufrechtzuerhalten. Dies verursacht aufgrund der sich ausserhalb der Norm befindenden Anforderungen bei den betroffenen Institutionen und Dienstleistern grossen Mehraufwand. Insbesondere den Institutionen der Langzeitpflege sowie für Menschen mit Behinderung und Kinder und Jugendlichen entstanden beim Vollzug aussergewöhnlicher Behördenvorgaben nicht gedeckte Zusatzaufwände – etwa für konsequente Schutz- und Isolationsmassnahmen oder die Schaffung von Begegnungsbereichen.

Beispiel: Um die Spitäler zu entlasten sowie auch auf Wunsch und im Rahmen von Patientenverfügung geregelten Bestimmungen waren die Alters- und Pflegeinstitutionen angehalten, an COVID-19 erkrankte Bewohnende nicht in ein Spital zu überweisen, was im Rahmen der Erfüllung ihres Auftrags zu nicht gedeckten Mehraufwänden ausserhalb der Pflegefinanzierung in der Pflege und Betreuung führte.

Handlungsbedarf auf Ebene Bund. Die Pandemie-bedingten Mehrkosten ausserhalb der Pflegefinanzierung für Institutionen sind abzugelten.

Handlungsbedarf auf Ebene Kantone. Die COVID-19-bedingten Mehrkosten der Pflege (erhöhte Pflegestufen, erhöhte Kosten pro Pflegeminuten bzw. Erhöhung der Normkosten) im Rahmen der Pflegefinanzierung sind durch die Restfinanzierer (Kantone/Gemeinden) und durch die OKP abzugelten.

Stand der Dinge. CURAVIVA Schweiz und INSOS Schweiz haben sich im April 2020 an die SODK gewandt, um auf die Mehrkosten der sozialen Institutionen aufmerksam zu machen. Im schriftlichen und mündlichen Austausch hat die SODK die Verantwortung der Kantone anerkannt und unterstrichen.

Zusammen mit den Partnern im Pflegebereich hat sich CURAVIVA Schweiz im April 2020 mit dem gleichen Anliegen an die GDK und im Mai an Bundesrat Alain Berset gewandt. Die GDK anerkannte die grundsätzliche Zuständigkeit der Restfinanzierer (Kantone und Gemeinden) für die Mehrkosten. Bundesrat Berset lud am 31. August zu einer Aussprache ein, bei der die Möglichkeit einer Kostenbeteiligung des Bundes debatiert wurde. Entscheide sollen gestützt auf Kostenberechnungen erfolgen, die CURAVIVA Schweiz beim BAG eingereicht hat. Weitere Gespräche sind in Planung.

Handlungsbedarf 2: Zusatzaufwände der Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf bei künftigen Pandemien.

<p>Analyse. Welche Kosten anrechenbar sind, wie sie ermittelt und abgegolten werden, muss im Fall von COVID-19 im Nachhinein festgelegt werden, weil verbindliche Bestimmungen dazu (noch) fehlen.</p>	
<p>Handlungsbedarf auf Ebene Bund. Es braucht eine gesetzliche Regelung, wie künftig die Kostenfolgen von pandemiebedingten Zusatzaufwänden aufgrund von behördlichen Vorgaben abzugelten sind. Dies schafft für die Institutionen Planungs-, Rechts- und Finanzierungssicherheit.</p>	<p>Stand der Dinge. FDP-NR Laurent Wehrli hat eine entsprechende Motion (20.4027) eingereicht. Der Vorstoss ist im Rat noch nicht behandelt worden.</p>

Handlungsbedarf 3: Klare Vorgaben und klare Verantwortlichkeiten statt unverbindliche Empfehlungen auf Kantonebene.

<p>Analyse. Einige Kantone haben anstelle von Vorschriften, aufgrund derer sie die entstehenden Kosten hätten übernehmen müssen, nur dringende Empfehlungen ausgesprochen. Zum einen führte dies dazu, dass die Institutionen die Kostenfolgen selber zu tragen hatten, wenn sie den Empfehlungen nachgekommen waren. Zum anderen fehlte den Empfehlungen die notwendige Verbindlichkeit und führt zu Unsicherheiten.</p>	
<p>Handlungsbedarf auf der Ebene Kantone. Die Kantone sind angehalten bei einer Pandemie ihre Verantwortung wahrnehmen und vor allem dort, wo Kostenfolgen entstehend, klare und verbindliche Vorgaben zu machen.</p>	<p>Stand der Dinge. Das BAG plant eine Evaluation der Krisenbewältigung. CURAVIVA Schweiz ist in der Begleitgruppe vertreten und hat das Anliegen dort eingebracht.</p>

Handlungsbedarf 4. Klare und komplementäre Vorgaben von Bund und Kantonen.

Analyse. Weisungen und Empfehlungen auf Bundes- sowie kantonaler Ebene müssen abgestimmt und klar zuordnungsbar als Empfehlung oder Weisung sein. Aufgrund des föderalistischen Systems waren Institutionen mit kantonalen sowie Bundes-Vorgaben konfrontiert. Dies führte teilweise zu undurchschaubaren Vorgabe-Situationen, die jede Institution für sich selber entflechten musste. Zudem führte eine enorme Dokumentenflut während der Krise dazu, dass eine sehr grosse Menge an Informationen zu bewältigen war.

Handlungsbedarf auf den Ebenen Bund und Kantone.

Der Erlass von Weisungen und die Formulierung von Empfehlungen von Bund und Kantonen müssen aufeinander abgestimmt und widerspruchsfrei sein, um in einer Krise Klarheit zu schaffen. Die kantonalen Verbände sind auf kantonaler Ebene bei der Erarbeitung von Weisungen/Empfehlungen und deren Kommunikation frühzeitig einzubeziehen. Das Gleiche gilt auf nationaler Ebene für den nationalen Verband.

Folgende Massnahmen schaffen Klarheit für die Verantwortlichen in den Institutionen:

- Webportal auf nationaler Ebene mit einer Übersicht aller Regelungen;
- Checklisten, welche beim Vollzug der Vorgaben schnelle und präzise Orientierung schaffen;
- kantonale Hotlines, an welche sich die Institutionen wenden können, um Unklarheiten rasch und unkompliziert zu klären.

Stand der Dinge. CURAVIVA

Schweiz hat dieses Anliegen ebenfalls in die geplante Evaluation des BAG zur Krisenbewältigung eingebracht.

Handlungsbedarf 5: Behebung des Personalmangels wegen Quarantäne und Isolation.

Analyse. Aufgrund der schweizweit hohen Infektionsszahlen stecken sich auch mehr Mitarbeitende der Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf an. Zudem gehört das Personal zu den besonders exponierten Personen während der Pandemie: es ist in Kontakt mit COVID-19-infizierten Personen und ist deswegen einem erhöhten Ansteckungsrisiko ausgesetzt. Das Wegbleiben von infizierten Mitarbeitenden sowie die Umsetzung der Quarantäneregelung im Falle von Kontakten mit an COVID-19 erkrankten Personen führt in den Alters- und Pflegeheimen und den sozialen Einrichtungen gehäuft zu Absenzen, die nicht mehr mit den üblichen Massnahmen bewältigt werden können.

Gerade die Zunahme von pandemiebedingten Abwesenheiten am Arbeitsplatz sowie der zusätzlicher Aufwand von zeit- und personalintensiven Schutzmassnahmen stellt die Institutionen vor akuten Herausforderungen, da sie die ohnehin bereits bestehende Personalknappheit verschärfen.

Handlungsbedarf auf Bundes- und Kantonsebene. Spezielle Regelungen, welche es nach wie vor erlauben, dass symptomfreies und nicht-infektiöses Personal trotz Quarantäne in den Institutionen arbeiten darf, beugen Personalmangel vor. Eine solche Lösung bedingt das strikte Einhalten geeigneter Hygiene- und Verhaltensregeln zum Schutz der Heimbewohnenden sowie des Personals.

Einsatz von Zivildienst, Zivilschutz und Armeeangehörigen, wenn die Personalausfälle nicht durch die üblichen Personalpools gedeckt werden können. Es braucht eine Analyse, welche dieser Kräfte sich für welche Einsätze eignen (insbesondere bei Mangel von Pflegefachpersonal) und wie sie bei einem COVID-19-Ausbruch in einer Institution raschestmöglich aufgeboten werden können.

Die Pflegeleistungen sind bereits ohne Corona nicht ausfinanziert. Die fehlende Finanzierung führt zu einem Druck bei den Pflegenden. Mit Corona verschärft sich die Situation zusätzlich noch. Deshalb sollten die Kantone prüfen, ob aufgrund der besonderen Lage der Corona Pandemie die Richtstellenpläne angepasst werden müssen und mit den Restfinanzierern klären, ob diese bereit sind, eine Nachkalkulation vorzunehmen und allfällige Mehrkosten zu übernehmen.

Stand der Dinge. Einzelne Kantone kennen entsprechende Ausnahmen namentlich bei Personen, deren Tätigkeit zwingend notwendig ist für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens. CURAVIVA Schweiz steht zu diesen Fragen im Austausch mit den Arbeitnehmerverbänden.

Musterschreiben von CURAVIVA Schweiz, mit dem Kantonalverbände bei Personalengpässen bei Kantonsärzten um Ausnahmegewilligung zum Einsatz von Personal in Quarantäne ersuchen können.

Das Parlament hat den Antrag, den Einsatz von Armeeangehörigen auf die APH auszudehnen, abgelehnt.

Handlungsbedarf 6: Pflege- und Schutzmaterial.

Analyse. Bei Rationierung und Verteilung von Pflegematerial wurden die Bedürfnisse der Alters- und Pflegeheime (APH) und der sozialen Einrichtungen nur nachgelagert berücksichtigt. Gezeigt hat sich auch, dass die vorgeschriebenen Lagerhaltungen gemäss nationalem Pandemieplan einer Krise im Ausmass von Corona nicht ausreichen.

Handlungsbedarf auf den Ebenen Bund und Kantone. Pflegeeinrichtungen sind vorzeitig und gleichberechtigt gegenüber Spitälern und Kliniken mit einzubeziehen. Soziale Einrichtungen sind spätestens und zwingend in Zweiter Priorität im Rahmen ihres Betreuungsauftrags zu berücksichtigen (mit Pflegeauftrag allerdings auf gleicher Stufe wie APH).

Es braucht gesetzliche Vorschriften für die Pflichtlagerhaltung von Schutzmaterial durch die Institutionen, für die Reservelagerung durch die Kantone, für die Materialabgabe unter den Institutionen bei Engpässen (von nicht betroffen zu betroffenen Institutionen) sowie für die Kostenübernahme der Pflichtlager.

Der Pandemieplan muss um Vorschriften für die Pflichtlagerhaltung auf Stufe Bund, Kantonen und Institutionen sowie Regeln für die Verteilung der strategischen Reserven im Krisenfall ergänzt werden.

Stand der Dinge. Die Interventionen sind erfolgt. CURAVIVA Schweiz wird die Forderung zudem in die Evaluation des BAG zur Krisenbewältigung einbringen.

Die Institutionen verfügen für diese Pandemie momentan über das notwendige Schutzmaterial. Diverse Vorstösse zu diesem Thema sind lanciert:

Eine Fraktion der Grünen ([20.429](#)) adressiert eine allgemeine Forderung zur Versorgung der Bevölkerung mit Schutzmaterial. Der Vorstoss ist nicht fokussiert auf Alters- und Pflegeinstitutionen sowie soziale Einrichtungen.

Der Ständerat hat zwei Motionen ([20.3448](#)) und ([20.3906](#)) betreffend Pflichtlager überwiesen: Wiederaufbau des Ethanol-Pflichtlagers und Prüfung, für welche Produkte es Pflichtlager braucht.

Handlungsbedarf 7: Bedeutung der sozialen Einrichtungen.

Analyse. Soziale Einrichtungen übernehmen gesellschaftliche Aufgaben im Rahmen der Betreuung und Begleitung von Menschen in verschiedenen Lebensabschnitten und mit vielfältigen Beeinträchtigungen und Schutzbedarf. Behörden berücksichtigten zu Beginn bei ihren Empfehlungen und Weisungen die sozialen Einrichtungen nicht:

Beispiel: Empfehlungen des BAG für Institutionen wie Alters- und Pflegeheime erfolgten zuerst ohne Berücksichtigung der Institutionen für Menschen mit Behinderung sowie Kinder und Jugendliche.

Im Verlauf der Krise wurde die spezifischen Situationen der sozialen Institutionen zu wenig beachtet:

Beispiel: So entstand etwa die paradoxe Situation, dass Kinder und Jugendliche nach Hause geschickt wurden, obwohl ein Schutzauftrag am Ursprung des institutionellen Aufenthalts stand.

Handlungsbedarf auf den Ebenen Bund und Kantone. Anerkennung der Systemrelevanz von sozialen Einrichtungen und deren Einbezug bei Pandemien.

Stand der Dinge: EVP-NR Marianne Streiff hat ein Postulat ([20.4016](#)) einbereicht, welche die Anerkennung der Systemrelevanz sozialer Einrichtungen anerkennt. Der Vorstoss ist im Rat noch nicht behandelt worden.

Handlungsbedarf 8: Einbezug der Leistungserbringer in die Krisenbewältigung.

Analyse. Die Behörden legten den Fokus bei der Gesundheitsversorgung während der ausserordentlichen Lage auf die Akutmedizin. Langzeitpflege und soziale Betreuungsarbeit erhielten nur geringfügig Aufmerksamkeit. Erst als die Fallzahlen drastisch anstiegen und Todesfälle in Pflegeinstitutionen zu beklagen waren, richtete sich der Fokus der Behörden verstärkt auf Alters- und Pflegeinstitutionen. Doch die sehr allgemein gehaltenen Empfehlungen und Weisungen trugen nur bedingt zur Orientierung und Sicherheit in den Institutionen bei.

<p>Handlungsbedarf auf den Ebenen Bund und Kantone. Konsequenter Einbezug der Verbände der Leistungserbringer im Pflege- und Betreuungsbereich bei der Krisenvorbereitung und -bewältigung auf Bundes- und Kantonebene (am besten durch die Schaffung interdisziplinär zusammengesetzter Expertengruppen mit Pflegefachpersonen, Ärzte, Management, Therapeutisches Personal, Angehörige, Ethiker etc.).</p>	<p>Stand der Dinge. Grüne-SR Maya Graf hat diese Forderungen mit der Einreichung eines Postulats (20.4253) unterstützt. Der Vorstoss wurde in der Wintersession überweisen.</p> <p>CURAVIVA Schweiz und INSOS Schweiz haben die Forderungen an BR Alain Berset adressiert (Brief vom 3.09.2020). In der Antwort vom 10. November lädt Alain Berset die Verbände ein, an der Überarbeitung der Pandemiepläne mitzuwirken. CURAVIVA Schweiz hat den Kontakt zur zuständigen Kommission etabliert. Unabhängig von einer Wahl in die Kommission besteht auch die Möglichkeit, Themen via Präsidentin und Sekretär einzuspeisen.</p> <p>Der Einbezug der Verbände hat sich in den letzten Wochen verbessert. So findet seit Anfang Dezember 2020 alle zwei Wochen eine Videokonferenz verschiedener Verbände mit dem BAG statt, um aktuelle Fragen der Pandemie besprechen zu können. CURAVIVA Schweiz nimmt regelmässig teil.</p>
--	--

Handlungsbedarf 9: Prioritäre Berücksichtigung der Institutionen bei der Teststrategie.

<p>Analyse. Soziale Institutionen und Pflegeheime sind systemrelevant. Sie müssen auch in einer Pandemie ihren Auftrag für vulnerable Menschen erfüllen. Weil Abstandsvorschriften in vielen Situationen nicht eingehalten werden können und es sich um Wohngemeinschaften handelt, ist das Ansteckungsrisiko besonders hoch. Weil es im Falle von infiziertem Personal unverzügliche Massnahmen braucht, müssen die Tests in den Institutionen verfügbar sein. Zu Beginn der Pandemie kam es jedoch zu Engpässen beim Testmaterial, da nicht genügend Tests zur Verfügung standen.</p>	
<p>Handlungsbedarf auf den Ebenen Bund und Kantone. Ziel ist ein schnelles und strukturiertes Testing in den Institutionen. Dies bedingt, dass für die Institutionen genügend Testmaterial zur Verfügung steht weshalb die Institutionen in der Teststrategie auf der höchsten Prioritätsstufe einzuteilen sind. Zudem sollen Institutionen mit ausgebildetem Pflegepersonal in die Lage versetzt werden, die Tests selber anzuordnen und durchzuführen.</p>	<p>Stand der Dinge. CURAVIVA Schweiz und INSOS Schweiz sind seit Anfang November 2020 in einer Arbeitsgruppe von BAG und Swissnoso vertreten, in welcher die Teststrategien für die Langzeitpflege und soziale Institutionen vorbereitet werden.</p> <p>Als Ergebnis hat das BAG die Empfehlungen für die Teststrategie in Gemeinschaftseinrichtungen überarbeitet.</p>

Handlungsbedarf 10: Vermeidung von Personalmangel in Grenzregionen, die von ausländischem Personal abhängig sind.

Analyse. Die Pandemie hat dazu geführt, dass die Grenzen zu den Nachbarländern zeitweise geschlossen waren. Institutionen droht akuter Personalmangel, wenn Grenzgänger und Grenzgängerinnen nicht mehr einreisen dürfen oder sie bei der Rückkehr in die Quarantäne gehen müssen

Eine weitere Herausforderung war, dass aufgrund von ausgebauter Grenzkontrolle, die Grenzgänger lange Wartezeiten in Kauf nehmen mussten und so erst verspätet zur Arbeit erscheinen konnten.

Handlungsbedarf auf Bundesebene. Es braucht für die aktuelle aber auch für künftige Pandemien verbindliche Regelungen, die den freien Verkehr von Personal für kritische Infrastrukturen auch im Fall von Grenzschiessen ermöglicht. Zudem ist sicherzustellen, dass das Passieren von Grenzübergängen für die Mitarbeitenden ohne grossen Zeitverlust möglich bleibt.

Stand der Dinge. Es gibt noch keine entsprechenden Regelungen. Mit Rücksicht auf die aktuelle und voraussehbare epidemiologische Situation in der Schweiz im Vergleich zu denjenigen in den Nachbarländern sind pandemiebedingte Grenzschiessungen in den kommenden Monaten jedoch eher unwahrscheinlich.

Herausgeber

CURAVIVA Schweiz – Zieglerstrasse 53 – 3000 Bern 14

Zitierweise

CURAVIVA Schweiz (2020). COVID-19-Serie: Handlungsbedarf auf politischer und Behördenebene. Hrsg. CURAVIVA Schweiz. online: curaviva.ch.

© CURAVIVA Schweiz, 2020