



An den Grossen Rat

17.5243.02

GD/P175243

Basel, 4. Dezember 2019

Regierungsratsbeschluss vom 3. Dezember 2019

Anzug Raoul I. Furlano und Konsorten betreffend „Buddy System“ – eine Massnahme zur Prävention von hitzebedingter Mortalität und Morbidität bei Senioren

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. November 2017 den nachstehenden Anzug Raoul I. Furlano und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Hitzewellen, wie wir sie gerade jetzt erleben, stellen eine ernst zu nehmende Gesundheitsgefahr dar, vor allem für Säuglinge, Kleinkinder, Senioren und gesundheitlich angeschlagene Menschen. Epidemiologische Studien haben gezeigt, dass während Hitzewellen die hitzebedingte Mortalität und die Anzahl Notfalleinweisungen in ein Spital deutlich zunehmen. Im Hitzesommer 2003 wurden in Gesamteuropa rund 70'000 zusätzliche Todesfälle – im Vergleich zur Mortalität in vorherigen Sommern – registriert (Robine et al. 2008). In der Schweiz starben während dem Hitzesommer 2015 (Juni bis August) rund 800 Personen mehr, als in einem normalen Jahr zu erwarten gewesen wäre. Dies entspricht einer Zusatzsterblichkeit von 5.4% (BAFU 2016; Vicedo-Cabrera et al. 2016).

Massnahmen zur Prävention von hitzebedingten gesundheitlichen Schäden und Todesfällen sind daher wichtig. Studien zeigen, dass negative Auswirkungen meist vermeidbar sind (z. B. Benmarhnia et al. 2016; Fouillet et al. 2008; Toloo et al. 2013). Das Ziel ist es, das Gesundheitsrisiko von extremen Hitzeperioden zu minimieren und die Widerstandsfähigkeit gegenüber ungünstigen Entwicklungen zu stärken.

Das Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt hat auf seiner Homepage Verhaltenstipps des Kantonsarztes und des Kantonstierarztes publiziert. Das ist löblich, aber die Zielgruppe der Senioren wird damit kaum erreicht (weniger Zugang zum Internet, praktische Tips schwierig umzusetzen etc.).

In einigen Gemeinden der Kantone VD, TI, GE hat sich das so genannte Buddy System bewährt, um die Risikogruppe vulnerabler Personen bei Hitzewellen zu betreuen. Diese Massnahme erfordert ein Hitzewarnsystem.

Risikopersonen werden, falls sie damit einverstanden sind, von freiwilligen Betreuungspersonen während einer Hitzewelle mittels Besuchen und Telefonaten betreut. Der Kanton erstellt eine Liste mit potentiellen Risikopersonen (Personen >74 Jahre alt, keine Hilfe von mobilen Pflegediensten in Anspruch nehmend, zuhause wohnend). Die Betreuungspersonen werden vom Kanton gesucht, ausgebildet (z. B. durch Kurse von Spitex, Pro Senectute, Rotes Kreuz etc.) und einer Risikoperson zugewiesen. Neben freiwilligen Personen sind auch Angestellte des Sozialdienstes, Zivilschützer, Zünfter und o.g. Institutionen, etc. mögliche Betreuungspersonen.

Bei einer bevorstehenden Hitzewelle informiert der Kanton über die erwartete Dauer und Intensität der Hitzewelle und mobilisiert daraufhin die Betreuungspersonen

Die Anzugstellenden bitten deshalb den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

1. Ist die Einführung eines in anderen Kantonen bereits bewährten "Buddy System" in unserem Kanton nicht auch sinnvoll?
2. Wenn ja, wann könnte ein solche präventive Massnahme für unsere älteren Mitmenschen eingeführt werden?

Raoul I. Furlano, Patricia von Falkenstein, Leonhard Burckhardt, Georg Mattmüller, Balz Herter, Erich Bucher, Michael Koechlin, Pascal Messerli, Thomas Mury, François Bocherens, Jeremy Stephenson, Stephan Schiesser“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage – Klimaveränderung in der Schweiz

Das Klima in der Schweiz hat sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert. Die Auswirkungen auf Mensch und Umwelt sind bereits heute spürbar und dürften sich mit fortschreitendem Klimawandel weiter ausprägen. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat die klimabedingten Risiken und Chancen schweizweit analysiert und einen Bericht¹ erstellt, der sich auf die besten, heute verfügbaren Kenntnisse über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Schweiz stützt. Ausgegangen wurde dabei von einem starken Klimawandel bis ins Jahr 2060. Der Bericht dient einerseits der Überprüfung und Weiterentwicklung der Strategie des Bundes zur Anpassung an den Klimawandel und andererseits dient er Kantonen und Regionen dazu, eigene Strategien zu entwickeln. In Bezug auf die Gesundheit geht der Bericht von einer zunehmenden Hitzebelastung aus.

Mit dem Klimawandel steigen nicht nur die Durchschnittstemperaturen, auch die extremen Temperaturen und entsprechende Hitzewellen nehmen zu. Diese treten vor allem im Sommer in tieferen Lagen auf. Sie sind besonders für ältere Menschen und Menschen mit angeschlagener Gesundheit belastend und können im schlimmsten Fall tödlich sein. Mögliche Auswirkungen von Hitze sind Dehydrierung, trockener Mund, Hyperthermie², erhöhter Puls, Schwäche, Müdigkeit, Muskelkrämpfe, Verwirrtheit, Schwindel, Bewusstseinsstörungen, Schlafstörungen, Kopfschmerzen, Übelkeit, Erbrechen, Durchfall, Hitzschlag, Herzkreislaufprobleme bis hin zum Hitzetod (Thommen & Braun-Fahrländer 2004³, Empfehlungen BAG & BAFU - Schutz bei Hitzewellen⁴).

Aus Untersuchungen in der Schweiz geht hervor, dass das hitzebedingte Sterberisiko ab Tageshöchsttemperaturen von 30°Celsius erheblich ist und mit jedem zusätzlichen Grad stark zunimmt. Weiter sind sogenannte Tropennächte belastend, wenn die Aussentemperatur nicht unter 20°Celsius fällt und sich der Körper aufgrund der fehlenden Abkühlung schlechter erholen kann⁵.

So starben in der Schweiz im Sommer 2003, mit dem bis dahin heissesten Sommer seit Messbeginn vor über 150 Jahren, rund 1000 Menschen mehr als in einem durchschnittlich heissen Sommer. Das entspricht einer zusätzlichen Mortalität von 6,9%. Drei Viertel der Verstorbenen waren über 75-jährig. Auch im Sommer 2015, dem zweitheissesten seit Messbeginn, starben schätzungsweise 800 Menschen zusätzlich, was einer Zunahme der Mortalität von 5,4% entspricht.

Im Hitzesommer 2018 war in den Monaten Juni und Juli die Sterblichkeit in der Schweiz nicht erhöht. Im August 2018 war eine Zusatzsterblichkeit von 3,4% zu verzeichnen, was schweizweit 177 zusätzlichen Todesfällen entspricht. Hierbei gab es Unterschiede zwischen den Grossregio-

¹ Klimabedingte Risiken und Chancen – eine schweizweite Synthese, BAFU, 2017 (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/publikationen-studien/publikationen/klimabedingte-risiken-und-chancen.html>).

² Überhitzung.

³ O. Thommen Dombois und C. Braun-Fahrländer, 2004. Gesundheitliche Auswirkungen der Klimaänderung mit Relevanz für die Schweiz. Literaturstudie im Auftrag der Bundesämter für Umwelt, Wald und Landschaft und für Gesundheit. Basel.

⁴ Bundesamt für Gesundheit (BAG) und Bundesamt für Umwelt (BAFU), Schutz bei Hitzewelle – Empfehlungen und Informationen für Fachpersonen, www.hitzewelle.ch, Bern 2016.

⁵ Hitze und Trockenheit im Sommer 2018: Auswirkungen auf Mensch und Umwelt, Herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt BAFU, Bern 2019.

nen: So nahmen während der Hitzewelle im August die täglichen Todesfälle in der Grossregion Zürich, in der Ostschweiz sowie in der Nordwestschweiz zu. In der Region Genfer See und im Tessin gab es keine Hinweise für eine Zunahme der hitzebedingten Sterblichkeit. Über den ganzen Sommer 2018 betrachtet, war die Sterblichkeit in der Schweiz um 1,2% erhöht und ist damit geringer ausgefallen als 2003 und 2015. Gründe dafür könnten sein, dass 2018 weniger Tropennächte registriert wurden als zum Beispiel 2015. Denkbar ist zudem, dass die Auswirkungen geringer waren, weil die intensive Hitzewelle erst im August aufgetreten ist. Ausserdem hat das Bewusstsein in der Bevölkerung für hitzebedingten Gesundheitsrisiken zugenommen und viele Kantone hatten in den letzten Jahren Massnahmen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung bei Hitzewellen eingeführt⁶. Gesicherte Erklärungen gibt es indes nicht.

2. Das „Buddy System“ – eine mögliche Massnahme

Um den negativen Auswirkungen von Hitzeperioden entgegenzutreten, haben in den letzten Jahren verschiedene Kantone (FR, NE, VD, GE, VS, TI) Hitzeaktionspläne entworfen und umgesetzt. Solche Pläne enthalten und regeln verschiedene Massnahmen wie z.B. die Sensibilisierung der Bevölkerung und der Akteure im Gesundheitswesen, unmittelbare Massnahmen während Hitzetagen sowie längerfristige Anpassungen, wie bspw. städtebauliche Massnahmen.

Eine dieser Massnahmen ist das „Buddy System“, welches in einzelnen Gemeinden der Kantone Waadt, Genf und Tessin eingeführt wurde. Bei diesem Projekt werden die Gemeinden vor dem Sommer vom Kanton aufgefordert, eine Liste mit potentiellen Risikopersonen (Personen >74 Jahre alt, keine Hilfe von mobilen Pflegediensten in Anspruch nehmend, zuhause wohnend) zusammen zu stellen. Freiwillige Helferinnen und Helfer betreuen dann die Risikopersonen während einer Hitzewelle mittels Besuchen und Telefonaten, soweit sich diese damit einverstanden erklären.

Die Betreuungspersonen werden von den Gemeinden gesucht, ausgebildet (z.B. durch Kurse von Spitex) und einer Risikoperson zugewiesen. Neben freiwilligen Personen sind auch Angestellte des Sozialdienstes, Zivilschützer und/oder Gemeindepolizisten mögliche Betreuungspersonen. Bei einer bevorstehenden Hitzewelle informiert der Kanton die Gemeinde über die erwartete Dauer und Intensität der Hitzewelle und die Gemeinde mobilisiert daraufhin die Betreuungspersonen.

3. Massnahmen des Bundes

Verschiedene Massnahmen können dazu beitragen, die gesundheitliche Beeinträchtigung durch grössere Hitzebelastung zu reduzieren. Die Sensibilisierung der Bevölkerung kann zum adäquaten Verhalten beitragen (BAFU 2014a⁷). Zum Beispiel kann durch das Vermeiden von körperlichen Anstrengungen während der heissesten Tageszeit, durch Kühlung des Körpers und Fernhalten der Hitze sowie durch eine genügende Flüssigkeitszufuhr und Einnahme von leichten Speisen das Risiko für hitzebedingte Gesundheitsschäden deutlich reduziert werden (Empfehlungen BAG & BAFU – Schutz bei Hitzewelle⁸). Weiter können Hitzewarnsysteme und Hitzepläne ein koordiniertes, schnelles und zielführendes Vorgehen ermöglichen. Raumplanerische Massnahmen in Städten (Durchlüftungskorridore, Freiräume, mehr Grün- und Gewässerflächen und Schatten) sowie bauliche Massnahmen, wie grüne bzw. helle Fassaden und Dächer oder die Klimatisierung können das Risiko weiter reduzieren (DEFRA 2012c⁹, OcCC/ProClim 2007¹⁰).

⁶Hitze und Trockenheit im Sommer 2018: Auswirkungen auf Mensch und Umwelt, Herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt BAFU Bern, 2019.

⁷Bundesamt für Umwelt (BAFU) 2014a: Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Aktionsplan 2014 – 2019. Zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April 2014, Bern.

⁸Bundesamt für Gesundheit (BAG) und Bundesamt für Umwelt (BAFU), Schutz bei Hitzewelle – Empfehlungen und Informationen für Fachpersonen, www.hitzewelle.ch, Bern 2016, S. 2.

⁹DEFRA 2012c: Climate Change Risk Assessment for the Health Sector, <http://randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=CCRAfortheHealthSector.pdf>.

4. Massnahmen im Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt informiert im Rahmen von Medienmitteilungen regelmässig über bevorstehende Hitzewellen und gibt Hinweise, was zu beachten ist, sobald eine längere Hitzewelle erwartet wird. Zudem werden während der Sommermonate konkrete Handlungsempfehlungen auf der Homepage des Gesundheitsdepartements (GD) und auf Facebook aufgeschaltet.

Ergänzend ist geplant, Informationen für spezifische vulnerable Gruppen aufzubereiten (ältere Menschen, Kinder, Schwangere, chronisch Kranke, körperlich Arbeitende) und die Gruppen spezifisch in ihrem Umfeld und über geeignete Medien anzusprechen. Hierzu können bereits bestehende Kanäle des GD wie Homepage, Facebook, Instagram, Newsletter sowie Anlässe wie das Café Bâalance¹¹ oder das Café Dialogue¹² genutzt werden. Des Weiteren sollen die Informationen auch über Multiplikatoren wie namentlich Apotheken oder Hausärztinnen und Hausärzte an die Zielgruppen gelangen.

5. Zu den im Anzug aufgeworfenen Fragen

1. Ist die Einführung eines in anderen Kantonen bereits bewährten „Buddy System“ in unserem Kanton nicht auch sinnvoll?

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) erarbeitet in Kooperation mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) Wissensgrundlagen sowie Präventionsmassnahmen, um die Bevölkerung vor den gesundheitlichen Auswirkungen des Klimawandels zu schützen. Bei der Erarbeitung von Wissensgrundlagen und entsprechenden Empfehlungen arbeiteten die beiden obengenannten Bundesämter mit dem Swiss TPH¹³ zusammen. In diesem Rahmen hat das Swiss TPH kantonale Hitzemassnahmenpläne evaluiert (Swiss TPH, 2016¹⁴) und eine Hitzewelle-Massnahmen-Toolbox für Behörden (Swiss TPH, 2017¹⁵) entwickelt.

In der obengenannten Untersuchung des Schweizerischen Tropeninstituts (Swiss TPH, 2016¹⁶) wurde kein statistisch signifikanter Effekt von Hitzeplänen mit „Buddy System“ auf die Zusatzsterblichkeit im Hitzesommer 2015 gefunden. Darüber hinaus konnte keine Aussage gemacht werden, ob und welche Wirkung „Buddy Systeme“ im Vergleich zu anderen Massnahmen haben.

Aus dem selbigen Bericht geht zudem hervor, dass die Organisation eines „Buddy Systems“ mit einem grossen Aufwand verbunden ist. Es erfordert einen grossen Einsatz der Gemeinden und freiwilligen Personen. Des Weiteren müssen die Risikopersonen ihre Einwilligung für die Begleitung während einer Hitzewelle geben. Ein Bericht des Kantons Waadt zeigt, dass sich im Hitzesommer 2015 nur gerade 4.1% der möglichen vulnerablen Personen für das Projekt registrieren liessen¹⁷. Es ist überdies unklar, ob mit dem „Buddy System“ tatsächlich die Personen mit dem grössten Sterberisiko erreicht werden können.

¹⁰ OcCC/ProClim 2007: Klimaänderung und die Schweiz 2050. Erwartete Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft, Bern, März 2007.

¹¹ Café Bâalance bietet Basler Seniorinnen und Senioren die Möglichkeit, sich in einer angenehmen Atmosphäre auszutauschen, Kontakte zu knüpfen und Freundschaften zu pflegen. Neben dem Cafébetrieb werden Rhythmik-Lektionen angeboten, welche die Gangsicherheit erhöhen und damit die Sturzgefahr reduzieren (<https://www.aelterbasel.ch/mitmachen-freizeit/freizeittipps/cafe-balance/>).

¹² Café Dialogue richtet sich an alle Basler Seniorinnen und Senioren, die sich in angenehmer Atmosphäre zu den wichtigen Fragen des Älterwerdens austauschen möchten (<https://www.gesundheit.bs.ch/gesundheitsfoerderung/psychische-gesundheit/seniorinnen-senioren/cafe-dialogue.html>).

¹³ Schweizerisches Tropen- und Public Health-Institut.

¹⁴ Swiss TPH, Evaluation kantonaler Hitzemassnahmenpläne und hitzebedingte Mortalität im Sommer 2015 - Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), 2016.

¹⁵ Hitzewelle-Massnahmen-Toolbox. Ein Massnahmenkatalog für den Umgang mit Hitzewellen für Behörden im Bereich Gesundheit.

Erstellt vom Schweizerischen Tropen- und Public Health-Institut (Swiss TPH) im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit (BAG), 2017.

¹⁶ Swiss TPH, Evaluation kantonaler Hitzemassnahmenpläne und hitzebedingte Mortalität im Sommer 2015 - Bericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), 2016.

¹⁷ Dubois Julie, Amiguet Michaël, Gervasoni Jean-Pierre, Bize Raphaël, Evaluation de la mise en oeuvre du plan canicule dans le canton de Vaud en 2015, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne, 2016.

Im Kanton Basel-Stadt leben rund 20'000 Personen, die über 74 Jahre alt sind. Wenn 5% dieser Personen eine Betreuung während Hitzeperioden wünschen, entspräche das 1000 zu betreuenden Personen. Ausgehend von der Annahme, dass eine regelmässige Betreuung während Hitzeperioden gewünscht wird, könnte ein Buddy drei Personen betreuen, z.B. abends nach der Arbeit. Dementsprechend müssten für den Kanton Basel-Stadt mindestens 333 Buddies rekrutiert, geschult und betreut werden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass es äusserst schwierig und aufwändig ist, Freiwillige zu rekrutieren und langfristig an ein Projekt zu binden.

Die Untersuchungen am Swiss TPH zu der Wirkung von Massnahmen im Gesundheitsbereich zum Schutz der Bevölkerung vor Hitzewellen zeigen, dass eine erfolgreiche Prävention auf einer Vielzahl von Massnahmen basieren kann. „Buddy Systeme“ sind dabei eine mögliche Massnahme. Ebenso wichtig sind aber eine Information der älteren Bevölkerung, ihrer Angehörigen sowie Pflegefachpersonen über die richtigen Verhaltensweisen und die Medikamenteneinnahme während heissen Tagen. Dies kann z.B. in Form von Informationskampagnen „Schutz bei Hitzewellen“ vor dem Sommer oder der kurzfristigen Kommunikation von Hitzewarnungen inklusive Handlungsempfehlungen an die Bevölkerung erfolgen. Der Regierungsrat ist entschlossen, die Anstrengungen in diesem Bereich – wie unter Punkt 4 aufgeführt – noch einmal zu intensivieren.

Die Umsetzung von Informationskampagnen sowie die Kommunikation von Hitzewarnungen wird hinsichtlich Aufwand und Kosten als gering und in der Realisierung als einfach eingestuft¹⁸. Zudem ist eine grossflächige Verbreitung von Informationen möglich. Demgegenüber werden „Buddy Systeme“ hinsichtlich Aufwand als hoch, Kosten als gering und die Realisierung als komplex eingestuft. Dementsprechend ist von der Umsetzung eines „Buddy Systems“ im Kanton Basel-Stadt abzuraten.

2. Wenn ja, wann könnte ein solche präventive Massnahme für unsere älteren Mitmenschen eingeführt werden?

Aufgrund der kritischen Beurteilung bezüglich der Einführung eines „Buddy Systems“ ist zum jetzigen Zeitpunkt keine Umsetzung im Kanton Basel-Stadt vorgesehen.

6. Fazit

Hitzewellen und extreme Temperaturen haben in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz zugenommen. In den beiden Hitzesommern 2003 und 2015, sowie im August 2018 war die Sterblichkeit erhöht. Verschiedene Massnahmen können dazu beitragen, die gesundheitliche Beeinträchtigung durch grössere Hitzebelastung zu reduzieren. In den letzten Jahren haben verschiedene Kantone einzelne Massnahmen oder Aktionspläne entwickelt. Eine dieser Massnahmen ist das „Buddy System“. Da der Nutzen eines „Buddy Systems“ noch zu wenig erwiesen, der Aufwand für den Aufbau und Betrieb eines solchen jedoch sehr gross ist, rät der Regierungsrat von dessen Umsetzung im Kanton Basel-Stadt ab. Mit der vorgeschlagenen Kommunikationsstrategie werden vulnerable Gruppen (insbesondere auch Seniorinnen und Senioren) gezielt und effektiv zum richtigen Umgang mit Hitzeereignissen informiert.

¹⁸ Hitzewelle-Massnahmen-Toolbox. Ein Massnahmenkatalog für den Umgang mit Hitzewellen für Behörden im Bereich Gesundheit. Erstellt vom Schweizerischen Tropen- und Public Health-Institut (Swiss TPH) im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit (BAG), 2017.

7. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir „Anzug Raoul I. Furlano und Konsorten betreffend „Buddy System“ – eine Massnahme zur Prävention von hitzebedingter Mortalität und Morbidität bei Senioren“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Christoph Brutschin
Regierungsrat



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin