



## **Formative Evaluation der Impfpromotion und Erhöhung der Impfbereitschaft: Stellungnahme der Steuergruppe**

### **Ausgangslage**

Der Bundesrat hatte die Bundeskanzlei (BK) beauftragt, das Krisenmanagement in der zweiten Phase der Covid-19-Pandemie vom August 2020 bis Oktober 2021 zu untersuchen. Auf der Grundlage einer Empfehlung aus diesem Bericht hat der Bundesrat dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) respektive dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) folgenden Auftrag erteilt: Das BAG soll die Impfkampagne des Bundes speziell hinsichtlich der Impfpromotion und Erhöhung der Impfbereitschaft evaluieren und den Bundesrat bis Herbst 2023 über die entsprechenden Erkenntnisse und Empfehlungen für künftige Gesundheitskrisen informieren.

Ergänzend zu diesem Auftrag wurde der Handlungsbereich Impfpromotion der Nationalen Strategie zur Prävention der saisonalen Grippe (GRIPS) 2015-2018 (verlängert bis 2020) in der vorliegenden Evaluation untersucht.

Ein zentraler Kontext ist die Nationale Strategie zu Impfungen (NSI). Die vorliegende Evaluation soll Anregungen für deren weitere Umsetzung liefern.

### **Zentrale Ergebnisse der Evaluation und Beurteilung der Steuergruppe**

Viele der Massnahmen, die Bund und Kantone zur Impfpromotion bei Covid-19 ergriffen haben, haben sich gemäss Evaluationsbericht bewährt. Dazu zählen die vielfältigen Zugänge zur Impfung, die Impfung durch vertrauenswürdige Gesundheitsfachpersonen, niederschwellige Walk-in-Angebote, Impferinnerungen und zielgruppenspezifische Kommunikationsmassnahmen. Bund und Kantone haben transparent und faktenbasiert informiert. Jedoch kam die Impfoffensive<sup>1</sup>, eine der eher teuren Massnahmen, im November 2021 zu spät und zeigte kaum Auswirkungen auf die Durchimpfungsraten. Der Ressourceneinsatz von Bund und Kantonen war für die Promotion der Covid-19-Impfung entsprechend der Ausnahme-situation um ein Vielfaches höher als die Beträge, die für die Promotion der Grippeimpfung oder der Basis- und ergänzenden Impfungen üblicherweise zur Verfügung stehen.

Die Massnahmen zur Promotion der Grippeimpfung sind prinzipiell zweckmässig. Dennoch besteht Nachholbedarf bei der Förderung der Impfkompentenz und Impfbereitschaft der Kernzielgruppen. Eine zentrale Rolle kommt dabei Arztpraxen und Apotheken, Gesundheitsfachpersonen sowie weiteren Multiplikatoren ausserhalb des Gesundheitswesens, z.B. Arbeitgebern, zu.

Die Evaluation ortet u.a. Optimierungspotenzial bei den Rahmenbedingungen für die Impfpromotion, bei der Aus- und Weiterbildung von Gesundheitsfachpersonen und bei der Impfpromotion in Schulen. Es wird zudem der Steuergruppe generell empfohlen, die Erfahrungen der Covid-19-Impfungen in die künftigen Aktivitäten zur Förderung der Impfungen aufzunehmen.

Das Evaluationsteam formuliert sechs Empfehlungen, welche die Steuergruppe der Evaluation wie folgt beurteilt:

#### **1 Optimierung Rahmenbedingungen**

Auf **politischer Ebene** empfiehlt das Evaluationsteam, die **Rahmenbedingungen** für die Impfpromotion durch ärztliches Fachpersonal, andere Gesundheitsfachpersonen und Apotheken zu optimieren und zwar in folgenden drei Bereichen:

---

<sup>1</sup> Siehe Medienmitteilung vom Bundesrat: [Coronavirus: Bundesrat lanciert Impfoffensive 13.10.2021](#)

Der erste betrifft das **Tarifsystem**: Impfberatungen ab einem gewissen zeitlichen Aufwand sollen durch die Ärzteschaft kostendeckend abgegolten werden, was mit dem bisherigen Tarifsystem (Tarmed) nicht möglich ist. In der neuen Tarifstruktur TARDOC haben die Tarifpartner eine Tariffziffer «Impfberatung» vorgesehen. Der Bund soll bei der Genehmigung von TARDOC diesen Vorschlag entsprechend beurteilen.

### **Standpunkt Steuergruppe**

Unzureichende Kostendeckungen von komplexen Impfberatungen, die einen gewissen Zeitaufwand überschreiten, sind für die Förderung der Impftätigkeit der Ärzteschaft hinderlich, weshalb diesem Umstand zu begegnen ist. Die Anpassung von Tarifrösungen ist Sache der Tarifpartner. Ausserordentliche Situation wie beispielsweise eine Pandemie können auch spezifische Vergütungsregelungen ausserhalb der ordentlichen Tarifrösungen notwendig machen, wie dies beispielsweise bei den Covid-19-Impfungen der Fall war.

### **Weiteres Vorgehen**

Bis Ende 2023 wird das Einreichen eines revidierten ärztlichen Einzelleistungstarifs (TARDOC) durch die Tarifpartner erwartet. Im Rahmen der Teilrevision EpG wird die Finanzierungs- und Vergütungsregelungen für spezielle Situationen geprüft.

Der zweite Bereich betrifft die **Apotheken**: In vielen Kantonen können Apotheken neben Grippe- und Frühsommer-Meningoenzephalitis (FSME) -Impfungen nur beschränkt weitere Impfungen durchführen. Nur in einzelnen Kantonen können sie alle Impfungen gemäss Impfplan für Personen ab 16 Jahren anbieten. Dies sollte gemäss Evaluationsteam vereinheitlicht werden, indem die Kantone die Bewilligungen für Apotheken um weitere Impfungen erweitern. Zudem sollte für Apotheken die Möglichkeit geschaffen werden, die Impfungen über die obligatorische Krankenversicherung (OKP) abzurechnen.

### **Standpunkt Steuergruppe**

Was die Vereinheitlichung der kantonalen Bewilligungen für die Durchführung von Impfungen betrifft, ist anzuerkennen, dass Apotheken der breiten Bevölkerung oft als erste Anlaufstelle bei Gesundheitsfragen dienen. Die Apothekerinnen und Apotheker entlasten hier nicht nur die Hausärztinnen und Hausärzte sowie die Notaufnahmen der Spitäler, sondern sind auch wichtige Vertrauenspersonen für ihre Kundinnen und Kunden. Aus Sicht der Steuergruppe sollen sie darin bestärkt und gegebenenfalls weitergebildet werden, ihre Kundinnen und Kunden in Impffragen zu beraten und ihnen Impfinformationen zu den im Schweizerischen Impfplan empfohlenen Impfungen abzugeben (Art. 34 Epidemieverordnung EpV). Dies ist auch im Aktionsplan der NSI vorgesehen. Die Bewilligungsvoraussetzungen und Anforderungen an das Impfen in Apotheken sind kantonal geregelt. Die Listen der Impfungen, welche in Apotheken verabreicht werden dürfen, wurden in den vergangenen Jahren von mehreren Kantonen erweitert. In anderen Kantonen sind entsprechende Abklärungen im Gange oder werden erneut aufgenommen. Die Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF) hat Empfehlungen für Impfungen in Apotheken ausgearbeitet, die aus Sicht der Steuergruppe den Kantonen als Leitlinie dienen können.

Hinsichtlich ihrer Impfaufgaben sollen die Apothekerinnen und Apotheker im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans NSI den mit dem anerkannten Expertensystem (welches eine automatisierte Überprüfung des Impfstatus (Impf-Check) erlaubt und den regulatorischen Anforderungen des Medizinproduktegesetzes erfüllt) verbundenen elektronischen Impfausweis nutzen und dessen Erstellung, Aktualisierung und Validierung verantworten. Ebenso sollen sie das ihnen von Bund und Kantonen zur Verfügung gestellte Kommunikationsmaterial verwenden.

### **Weiteres Vorgehen**

Für die Vergütung der durch Apothekerinnen und Apotheker durchgeführten Impfungen des nationalen Impfprogramms gemäss Impfplan durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) ist eine Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) notwendig. Diese ist aktuell Gegenstand der parlamentarischen Beratung zum Kostendämpfungspaket 2.

Die Fach-, Berufs- und Dachverbände der verschiedenen Gesundheitsberufe sind wichtige Bindeglieder zu den Gesundheitsfachpersonen. Sie sollen bei der Erarbeitung von Informationsmaterialien wie auch bei der inhaltlichen Gestaltung der Aus-, Weiter und Fortbildung ihrer Verbandsmitglieder mitwirken und

sicherstellen, dass – je nach Rolle – die für die Aktivitäten im Impfbereich notwendigen und fachlich korrekten Kompetenzen vermittelt werden.

Drittens sollten die Chancen genutzt werden, im Impfmodul des elektronischen Patientendossiers (EPD) einen **elektronischen Impfcheck für die Bürgerinnen und Bürger sowie automatische Impferinnerungen** zu implementieren. Der Bund sollte die für die Umsetzung notwendigen rechtlichen Grundlagen und finanziellen Ressourcen dafür bereitstellen. Ein elektronischer Impfcheck muss als Medizinprodukt betrieben werden, was bei der Mittelbereitstellung und der Gestaltung der Governance des Systems zu berücksichtigen ist.

### **Standpunkt Steuergruppe**

Die Steuergruppe unterstützt die Empfehlung, einen elektronischen Impfcheck für die Bürgerinnen und Bürger einzuführen sowie eine automatische Impferinnerung zu implementieren. Die Leistungserbringer sind für die Beschaffung von Tools zur Unterstützung des Impfens – namentlich ein Impfcheck Modul – verantwortlich.

### **Weiteres Vorgehen**

Das BAG hat eine Studie zur Prüfung von Optionen für einen Impfcheck in Auftrag gegeben. Deren Schlussresultate werden gegen Ende 2023 vorliegen. Bereits jetzt ist ersichtlich, dass gesetzliche Anpassungen (Epidemiengesetz EpG, Gesetzgebung Elektronisches Patientendossier EPDG) notwendig wären, damit der Bund in der Bereitstellung eines Impf-Checks im EPD eine aktive Rolle einnehmen kann. Beide Gesetze befinden sich in einem Revisionsprozess. Es liegt auch in der Hand des Parlaments, entsprechende gesetzliche Bestimmungen vorzusehen.

Auf **strategischer Ebene** formuliert das Evaluationsteam zwei Empfehlungen:

## **2 Aus- und Weiterbildung**

Das Thema **Impfberatung** sollte **in der Aus- und Weiterbildung** von Gesundheitsfachpersonen gestärkt werden, insbesondere was die Beratung von impfzögerlichen Personen angeht.

### **Standpunkt Steuergruppe**

Die Steuergruppe unterstützt die Empfehlung, der Thematik der Impfberatung in der Aus- und Weiterbildung von Gesundheitsfachpersonen eine höhere Priorität einzuräumen.

### **Weiteres Vorgehen**

Auf der Basis einer 2019 erstellten Ist-Analyse der aktuellen Inhalte sowie der Art und des Umfangs der Aus-, Weiter- und Fortbildung zur Impftematik in den relevanten Fachgebieten und Sektoren des Gesundheitsbereichs erarbeitet das BAG in Zusammenarbeit mit den für die Berufsbildung im Gesundheitsbereich zuständigen Stellen auf Bundesebene (SBFI<sup>2</sup>, OdAs<sup>3</sup>, Berufskonferenzen, SMIFK<sup>4</sup>) Empfehlungen für die Ausgestaltung einer optimierten Unterrichtssituation. Dabei werden bereits gesammelte Erfahrungen und Unterlagen (z. B. aktuelle Anpassung der Lehrplaninhalte des Pharmaziestudiengangs) berücksichtigt und genutzt. Zudem wird insbesondere auch die Möglichkeiten der Nutzung von bestehenden oder künftigen E-Learning-Instrumenten geprüft, wie beispielsweise die Entwicklung und den Einsatz eines gemeinsamen, auf die verschiedenen Anforderungsniveaus der einzelnen Medizinal- und Gesundheitsberufe anpassbaren E-Learning-Tools.

Die Swiss School of Public Health (SSPH+) entwickelt zusammen mit den Beratungsbüros von LerNetz und EcoPlan modular verwendbare E-Learning-Instrumente, welche in verschiedenen Themenbereichen und auf unterschiedlichen Wissensniveaus eingesetzt werden können. Dieses Anliegen wird vom BAG mit Subventionsbeiträgen unterstützt. Mit «E-VACTS» (Electronic VACCine Training Switzerland) soll in der Aus-, Fort- und Weiterbildung verschiedener Gesundheitsberufe ein elektronisches Lernprogramm verfügbar sein, das sich eignet, das für diese Berufe notwendige Grundwissen zum Impfen evidenzbasiert,

---

<sup>2</sup>SBFI: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

<sup>3</sup>OdAS: Organisationen der Arbeitswelt Santé

<sup>4</sup>SMIFK: Schweizerische Medizinische Interfakultätskommission

einfach und im Selbststudium zu erwerben. Dieses Grundwissen soll neben wissenschaftlichen Fakten auch kritische Haltungen und nicht-wissenschaftliche Behauptungen zum Impfen und deren Beurteilung bzw. den argumentativen Umgang mit ihnen, einordnen. Eine erste Version des Learning-Tools soll Ende 2024 verfügbar sein.

### **3 Setting Schule**

Die Kantone sollen die systematische Impfpromotion in den Schulen gewährleisten. Neben der Impfberatung sollen schulärztliche Dienste auch Impfungen vor Ort anbieten können. Das ist bisher nicht in allen Regionen, z.B. in ländlichen Gebieten, möglich.

#### **Standpunkt Steuergruppe**

Die Steuergruppe befürwortet die Empfehlung, eine umfassende und flächendeckende Impfförderung an Schulen umzusetzen.

#### **Weiteres Vorgehen**

Die NSI hält als Massnahme fest, dass die kantonalen Gesundheitsbehörden zusammen mit den kantonalen Bildungsbehörden unter Berücksichtigung bereits gemachter Erfahrungen mögliche Zugänge zur Impfberatung, zu Impfstatuskontrollen und Impfungen für Schülerinnen und Schüler, Studierende und Angestellte an Schulen analysieren und die damit zusammenhängenden Finanzierungsfragen und Rollen der involvierten Akteure klären. So ist beispielsweise zu prüfen, ob die Abgabe von Impfinformation, Impfstatuskontrolle, Impfeempfehlungen sowie die Impfungen selbst über die schulärztlichen Dienste der kantonalen Schulbehörden organisiert werden können. Das BAG unterstützt die Erstellung von Musterkonzepten auf Basis aktuell in Kantonen angewendeter Modelle inklusive deren Erfolgsfaktoren und Schwächen.

Basierend auf den Ergebnissen klären die kantonalen Gesundheitsbehörden zusammen mit den kantonalen Bildungsbehörden und schulärztlichen Diensten, wie sie entsprechende Massnahmen umsetzen können. Sie definieren eine entsprechende Vorgehensplanung, legen die Rollen der verantwortlichen Akteure fest und informieren diese über ihre Zuständigkeiten.

Drei Empfehlungen beziehen sich auf die **operative Ebene**:

### **4 Stakeholdermanagement**

Bund und Kantone sollen das Engagement der Multiplikatoren durch ein besseres **Stakeholdermanagement** fördern, unter anderem durch die Sensibilisierung von weiteren potenziellen Akteuren für die Impfpromotion. Das BAG soll die Erfahrungen aus der Pandemie in die Kommunikationsstrategie einfließen lassen. Die Kantone sollen den institutionalisierten Austausch z.B. über Impfkonsortien oder Impfdialoge fördern und in Leistungsverträgen, z. B. mit Elternvereinen oder Mütter- und Väterberatungen, das Thema Impfen integrieren und Synergien mit anderen Programmen im Präventionsbereich stärker nutzen.

#### **Standpunkt Steuergruppe**

Die Steuergruppe unterstützt die Empfehlung, die Erfahrungen aus der Pandemie in ein verbessertes Stakeholdermanagement einzubeziehen, um gezielt die Impfpromotion zu stärken.

#### **Weiteres Vorgehen**

Das Massnahmenpaket «Kommunikation» des Aktionsplans NSI beinhaltet die Erarbeitung und Umsetzung einer umfassenden Kommunikationsstrategie, welche die Kommunikation mit den Akteuren und der Bevölkerung betrifft. Diese wird aktuell unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Pandemie erarbeitet. Sie soll künftig als «Dach» für die Kommunikation zu allen impfbezogenen Themen mit den verschiedenen Akteuren der NSI sowie mit der Bevölkerung – direkt oder indirekt via Akteure – dienen. Dazu identifiziert sie die Zielgruppen und Multiplikatoren und legt die Kommunikationsziele, Botschaften und geeigneten Kommunikationskanäle fest. Das Ziel der Kommunikationsstrategie besteht darin, dass sich alle Bevölkerungsgruppen umfassend über Impfungen informieren und damit Impfscheide in voller Kenntnis der Sachlage treffen können.

Die Erarbeitung der Kommunikationsstrategie findet unter Einbezug der Stakeholder statt. Ein erster Austausch mit Partnern und Partnerinnen zu zentralen Elementen der Strategie fand im Rahmen eines Workshops am 18. September 2023 statt. Während der Pandemie hat sich zudem die Form eines begleitenden Expertenpools bewährt, um Stakeholder in die Entwicklung und Ausgestaltung von Kommunikationsmitteln miteinzubeziehen. Ein solcher Expertenpool wird auch für die Kommunikation im Rahmen der NSI eingeführt.

## **5 Kommunikation**

Das BAG und die Kantone sollten der **zielgruppenspezifischen Kommunikation** zu Impfungen hohe Priorität einräumen. Das betrifft insbesondere die Kommunikation mit solchen Personen, die über breit angelegte Kampagnen nicht erreicht werden.

### **Standpunkt Steuergruppe**

Die Steuergruppe unterstützt die Empfehlung, der zielgruppenspezifischen Kommunikation zu Impfungen eine höhere Priorität einzuräumen. So ist dieser Aspekt bereits im Aktionsplan der NSI aufgegriffen.

### **Weiteres Vorgehen**

Mit der Umsetzung der Kommunikationsstrategie bzw. des darauf aufbauenden Kommunikationskonzeptes durch das BAG und die Partner bzw. Partnerinnen ab 2024 sollen einerseits den Gesundheitsfachpersonen evidenzbasierte und an ihre Bedürfnisse angepasste Instrumente für die Impfberatung sowie für die zielgruppengerechte Kommunikation zur Verfügung gestellt werden. Parallel dazu soll andererseits der Bevölkerung zielgruppenspezifisches Informationsmaterial direkt über geeignete Kommunikationskanäle zugänglich gemacht werden. Das Informationsmaterial soll bedürfnis- und zielgruppengerecht ausgestaltet sowie sprachregional angepasst sein. Dafür soll es mit Vertreterinnen und Vertretern der Zielgruppen auf seine Verständlichkeit überprüft werden.

## **6 Impferinnerungen und -einladungen**

Schliesslich sollten Kantone und Leistungserbringer die Chancen durch **Impferinnerungen und Termin-einladungen** für die Impfpromotion nutzen entsprechend den positiven Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie im In- und Ausland.

### **Standpunkt der Steuergruppe:**

Die Steuergruppe teilt die Auffassung, Synergien aus den gewonnenen positiven Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie mit Impferinnerungen und Termineinladungen zu nutzen. Um von diesen Synergien profitieren zu können, ist es erforderlich, dass die zugrunde liegenden Anforderungen wie das Elektronische Patientendossier (EPD) und das Impfmodul implementiert und genutzt werden.

### **Weiteres Vorgehen**

Grundsätzlich kommt diese Aufgabe den Gesundheitsfachleuten bzw. Gesundheitsinstitutionen zu. Das EPD hat die Funktion, die Impfungen (Impfausweis) zentral und langfristig sicher zu speichern und in maschinenlesbarem Format anderen Systemen zur Verfügung zu stellen. Primärsysteme und auch Impfcheck Systeme sollen sich ans EPD anschliessen und können so auf diesem Datenbestand aufbauen. Primärsysteme können z.B. das Impfsystem Vacme sein, das über eine Einladungs- und Erinnerungsfunktion verfügt. Aber auch ein durchs BAG oder Dritte aufzubauender Impfcheck für die Bevölkerung nutzt die Daten aus dem EPD. Als weiteres Beispiel sollen Praxis-Informationssysteme ans EPD angeschlossen werden und der Datenaustausch der Impfungen eingerichtet werden. Dank dieser Integration können die Daten zwischen den Systemen auf effiziente Weise hin und her fliessen. Praxis-Informationssysteme verfügen über Termin- und Erinnerungsfunktionalitäten. Mit diesem Ansatz können kantonal unterstützte Plattformen (z.B. Vacme), aber auch privatwirtschaftlich bereitgestellte Systeme (Praxisinformationssysteme) grundsätzlich ab sofort ans EPD angeschlossen werden inklusive der dort bereits implementierten Terminverwaltungsfunktionen.

## Schlusswort

Die Evaluation dient als wichtige, evidenzbasierte Grundlage für die weitere Verbesserung der Impfpromotion des Bundes und der Kantone. Die Steuergruppe ist damit einverstanden, dass dort wo möglich die positiven Aspekte in den künftigen Impfpromotionsarbeiten weitergeführt werden. Es wird angestrebt, die Empfehlungen möglichst zeitnah umzusetzen. Aufgrund der limitierten Ressourcen ist jedoch mit einer Priorisierung zu rechnen. Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Covid-19-Impfungen in Bezug auf Logistik, Promotion, Impfvorfälle sowie personeller und finanzieller Ressourcen eine Ausnahmesituation darstellten und nicht alle Erfahrungen 1:1 auf die «ordentlichen» Impfkampagnen der Kantone übertragen werden können. Die zukünftigen Impfpromotionsaktivitäten werden dabei massgeblich von den in den Kantonen vorhandenen Ressourcen abhängen.

Wir bedanken uns beim Evaluationsteam für die geleistete Arbeit und bei den Mitgliedern der Begleitgruppe sowie den Teilnehmenden an Befragungen für ihr grosses Engagement.

Bern, im Oktober 2023

Für das BAG: Vizedirektorin, Vorsitzende der Steuergruppe der Evaluation



Linda Nartey Stuber

Für die GDK: Projektleiterin, Mitglied der Steuergruppe der Evaluation



Seraina Grünig