

Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms im Kanton Solothurn; Bewilligung eines Verpflichtungskredits

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 8. Mai 2023, RRB Nr. 2023/767

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Erwägungen	5
2.1 Anforderungen an ein Darmkrebs-Früherkennungsprogramm.....	5
2.2 Bewertung der Darmkrebs-Früherkennungsprogramme	6
3. Darmkrebs-Früherkennungsprogramm.....	7
3.1 Aufbau und Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms	8
3.1.1 Leistungen der KLBB im Rahmen der Aufbauphase	8
3.1.2 Leistungen der KLBB im Rahmen der Durchführungsphase.....	9
3.2 Qualitätssicherung	9
3.3 Monitoring/Evaluation	10
3.3.1 Jährlicher Bericht an das Gesundheitsamt des Kantons Solothurn.....	10
3.3.2 Periodischer nationaler Report von Swiss Cancer Screening (voraussichtlich alle zwei Jahre)	10
3.3.3 Periodischer Evaluationsbericht (alle 4-5 Jahre)	10
3.4 Kosten für Programm-Teilnehmende.....	10
3.4.1 Franchisebefreiung	10
3.4.2 Anfallende Kosten für Programm-Teilnehmende	11
3.5 Kosten des Programms	11
4. Rechtliches.....	12
4.1 Allgemeines.....	12
4.2 Anwendbarkeit des Submissionsrechts	12
5. Verhältnis zur Planung	13
6. Auswirkungen	13
6.1 Personelle Konsequenzen	13
6.2 Finanzielle Konsequenzen	13
6.3 Folgen für die Gemeinden	13
7. Antrag.....	14
8. Beschlussesentwurf	15

Kurzfassung

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat am 12. September 2018 beauftragt, nach der Implementierung des Krebsregisters die beiden Krebs-Früherkennungsprogramme «Mammografie-Screening» und «Darmkrebs-Screening» einzuführen (KRB Nr. A 0220/2017). Das Krebsregister Bern/Solothurn hat den Betrieb per 1. Januar 2019 aufgenommen. Das Brustkrebs-Früherkennungsprogramm Donna («Mammographie-Screening») wurde zusammen mit der Krebsliga Ostschweiz per Anfang Oktober 2020 umgesetzt. Die Einführung der beiden Programme für Brust- und Darmkrebs musste aus Ressourcengründen zeitlich gestaffelt erfolgen. Aufgrund der weit aus grösseren nationalen Erfahrung mit Brustkrebs-Früherkennungsprogrammen wurde das Brustkrebs-Früherkennungsprogramm zuerst eingeführt (RRB Nr. 2019/781 vom 4. Mai 2019).

Der Regierungsrat hat der Krebsliga beider Basel (KLBB) unter Vorbehalt der vertraglichen Einigung und des Finanzierungsbeschlusses durch den Kantonsrat den Auftrag erteilt, das Darmkrebs-Früherkennungsprogramm im Kanton Solothurn einzuführen (RRB Nr. 2022/1925 vom 12. Dezember 2022). Die KLBB ist Umsetzungspartnerin des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms für die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Bern. Sie arbeitet dabei eng mit dem Krebsregister beider Basel sowie dem Krebsregister Bern/Solothurn zusammen.

Das Ziel des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms besteht darin, Vorstufen oder Frühstadien von Darmkrebs zu erkennen. Damit kann die Anzahl neu erkrankter Personen mit Darmkrebs in der Bevölkerung des Kantons Solothurn längerfristig gesenkt werden. Ausserdem wird durch eine Verlagerung von Spät- auf Frühstadien bei einer Darmkrebs-Diagnose die Heilungsrate erhöht sowie die Intensität der notwendigen Behandlungen reduziert, beispielsweise ist der Einsatz einer Chemotherapie in Frühstadien nicht notwendig. Damit kann der Einsatz von belastenden Therapien vermindert, die Gesundheitskosten gesenkt und die Lebensqualität verbessert werden.

Während der Durchführungsphase 2024-2032 wird die Bevölkerungsgruppe der 50 bis 69-jährigen Personen systematisch eingeladen, am Programm teilzunehmen, wobei diese Einladungen zeitlich gestaffelt über mehrere Jahre erfolgen. Bei einer Wohnbevölkerung von rund 280'000 Personen beträgt der Bevölkerungsanteil der 50 bis 69-jährigen Personen rund 80'000 Personen (29 % der gesamten Wohnbevölkerung).

Für die Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms für die Jahre 2023-2032 wird ein 10-jähriger Verpflichtungskredit von 4,825 Mio. Franken beantragt.

Die Ausgabe zur Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms im Kanton Solothurn im Umfang von 4,825 Mio. Franken stellt nach § 55 Absatz 2 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-Gesetz; BGS 115.1) eine neue Ausgabe dar. Diese ist folglich durch den Kantonsrat zu beschliessen, sie unterliegt zudem dem fakultativen Referendum und als nicht gebundene Ausgabe § 40^{bis} des Kantonsratsgesetzes (KRG; BGS 121.1).

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms im Kanton Solothurn; Bewilligung eines Verpflichtungskredits.

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat am 12. September 2018 beauftragt, nach der Implementierung des Krebsregisters die beiden Krebs-Früherkennungsprogramme «Mammografie-Screening» und «Darmkrebs-Screening» einzuführen (KRB Nr. A 0220/2017). Das Krebsregister Bern/Solothurn hat den Betrieb per 1. Januar 2019 aufgenommen. Das Brustkrebs-Früherkennungsprogramm Donna («Mammographie-Screening») wurde zusammen mit der Krebsliga Ostschweiz Anfang Oktober 2020 im Kanton Solothurn gestartet. Im Rahmen dieses Brustkrebs-Früherkennungsprogramms wurden bis Ende 2022 10'883 Mammographien durchgeführt, davon bei 824 Frauen weitere Abklärungen vorgenommen und bei 61 Frauen ein Brustkrebs diagnostiziert. Die Einführung der beiden Programme für Brust- und Darmkrebs musste aus Ressourcengründen zeitlich gestaffelt erfolgen. Aufgrund der weitaus grösseren nationalen Erfahrung mit Brustkrebs-Früherkennungsprogrammen wurde das Brustkrebs-Früherkennungsprogramm zuerst eingeführt (RRB Nr. 2019/781 vom 4. Mai 2019). Die Corona-Pandemie führte zusätzlich zu Verzögerungen bei der Einführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms.

Ein Darmkrebs-Früherkennungsprogramm besteht bereits in den Kantonen Jura, Bern, Neuenburg, Waadt, Genf, Fribourg, Wallis, Luzern, Uri, Tessin, Graubünden, St. Gallen und Basel-Stadt. (www.swisscancerscreening.ch · [Swiss Cancer Screening](http://www.swisscancerscreening.ch)). Das Darmkrebs-Früherkennungsprogramm im Kanton Basel-Landschaft wurde am 1. Februar 2023 eingeführt und wird nun gemeinsam mit Basel-Stadt als Programm beider Basel geführt. Dies hat den Vorteil, dass die Teilnehmenden aus Leistungserbringenden beider Kantone wählen können.

Aktuell bieten zwei Krebsligen in der Deutschschweiz Programme zur Darmkrebs-Früherkennung an. Die Krebsliga beider Basel (KLBB) ist Umsetzungspartnerin des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms für die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Bern. Sie arbeitet dabei eng mit dem Krebsregister beider Basel sowie dem Krebsregister Bern/Solothurn zusammen. Die Krebsliga Ostschweiz hat ein Darmkrebs-Früherkennungsprogramm für den Kanton St. Gallen per 1. Mai 2022 umgesetzt.

Der Regierungsrat hat der Krebsliga beider Basel (KLBB) unter Vorbehalt der vertraglichen Einigung und des Finanzierungsbeschlusses durch den Kantonsrat den Auftrag erteilt, das Darmkrebs-Früherkennungsprogramm 2023-2032 im Kanton Solothurn aufzubauen und durchzuführen (RRB Nr. 2022/1925 vom 12. Dezember 2022).

2. Erwägungen

2.1 Anforderungen an ein Darmkrebs-Früherkennungsprogramm

Das Gesundheitsamt hat 2019 das Institut für Hausarztmedizin (BIHAM) sowie für Sozial- und Präventivmedizin (ISPM) der Universität Bern sowie das Zentrum für Hausarztmedizin und Public Health der Universität Lausanne (unisanté) mit der Ausarbeitung von Anforderungen bei der Ausgestaltung eines Darmkrebs-Früherkennungsprogramms beauftragt. Dabei wurden Ärztinnen und Ärzte, insbesondere auch Gastroenterologinnen und Gastroenterologen sowie Apothekerinnen und Apotheker des Kantons Solothurn eingebunden. Eine entsprechende Umfrage

zeigte eine breite Akzeptanz eines allfälligen Programms in der Ärzteschaft des Kantons Solothurn. Es wurden verschiedene Strategien simuliert, wie die Zielgruppe zu einer Darmkrebs-Früherkennungsuntersuchung eingeladen werden kann (Bevölkerung im Alter von 50 bis 69, Anzahl Gastroenterologinnen und Gastroenterologen im Kanton Solothurn).

Die Anforderungen von BIHAM, ISPM und Unisanté lauten:

- Die gestaffelte Umsetzung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms über sieben bis zehn Jahre ist angesichts der vorhandenen Kapazitäten (Anzahl Gastroenterologinnen und Gastroenterologen) die einzig realistische Option.
- Sowohl Untersuchungen auf Blut im Stuhl als auch Darmspiegelungen sind geeignete Früherkennungsmethoden. Deshalb sollen sowohl der FIT-Test (Blut im Stuhl) als auch die Darmspiegelung im Programm angeboten werden. Angehörige der Zielgruppe sollen über beide Methoden vertieft informiert werden.
- Der Entscheid für ein Screening sowie jener für eine der beiden Screening-Methoden soll von den betroffenen Personen in der Regel gemeinsam mit der Hausärztin oder dem Hausarzt gefällt werden (shared decision making).
- Der Bezug des FIT-Tests in der Apotheke mit einer Beratung durch die Apothekerin oder den Apotheker soll ebenfalls möglich sein.

Weitere Anforderungen des Gesundheitsamtes an ein Darmkrebs-Früherkennungsprogramm:

- Erfahrung in der Implementierung eines Darmkrebs-Früherkennungsprogramms in anderen Kantonen,
- regionale Vernetzung (Krebsregister, Leistungserbringende).

2.2 Bewertung der Darmkrebs-Früherkennungsprogramme

In der Deutschschweiz werden Darmkrebs-Früherkennungsprogramme von der Krebsliga beider Basel (KLBB) sowie der Krebsliga Ostschweiz angeboten. Weitere verwaltungsexterne Anbieterinnen bestehen nicht.

Die Krebsliga beider Basel ist bereits Umsetzungspartnerin der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Bern und weist damit mehrjährige Erfahrung in der Implementierung und Durchführung von Darmkrebs-Früherkennungsprogrammen auf. Im Kanton Solothurn leben viele Menschen nahe der Kantongrenze und werden deshalb teilweise auch von ausserkantonalen Hausärztinnen und Hausärzten betreut. Mit der KLBB als Umsetzungspartnerin ist eine entsprechende Einbindung der Leistungserbringenden aus den Solothurner Grenzkantonen und damit ein einfacher Zugang des entsprechenden Teils der Bevölkerung über diese Leistungserbringenden gewährleistet. Zudem besteht mit dem Kanton Bern bereits eine etablierte Zusammenarbeit beim Krebsregister Bern/Solothurn. Die KLBB ist die ideale Umsetzungspartnerin für ein Darmkrebs-Früherkennungsprogramm im Kanton Solothurn.

Die Krebsliga Ostschweiz hat bisher nur das Darmkrebs-Früherkennungsprogramm für den Kanton St. Gallen per 1. Mai 2022 umgesetzt. Sie weist deshalb deutlich weniger Erfahrung bei der Durchführung eines Darmkrebs-Früherkennungsprogramms auf als die KLBB. Zudem ist im Darmkrebs-Früherkennungsprogramm der Krebsliga Ostschweiz – im Gegensatz zum Darmkrebs-Früherkennungsprogramm der KLBB - kein «shared decision making» (Information und Einbezug von Hausärztinnen und Hausärzten sowie Apothekerinnen und Apothekern) vorgesehen. Damit ist eine wichtige Anforderung des BIHAM, ISPM und unisanté nicht erfüllt. Da die Krebsliga Ostschweiz zudem auch die oben definierten Anforderungen des Gesundheitsamtes nicht vollständig erfüllt, wurde auf eine Offerte der Krebsliga Ostschweiz verzichtet.

3. Darmkrebs-Früherkennungsprogramm

Dickdarmkrebs ist die dritthäufigste Krebsart in der Schweiz. Jedes Jahr sterben landesweit 1'700 Menschen daran. Die Entstehung von Dickdarmkrebs kann verhindert werden, wenn Darmpolypen – die Vorstufe der Tumore – rechtzeitig erkannt und entfernt werden. Das Ziel des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms besteht darin, Vorstufen oder Frühstadien von Darmkrebs zu erkennen. Damit kann die Anzahl neu erkrankter Personen mit Darmkrebs in der Bevölkerung des Kantons Solothurn längerfristig gesenkt werden. Ausserdem wird durch eine Verlagerung von Spät- auf Frühstadien bei einer Darmkrebs-Diagnose die Heilungsrate erhöht sowie die Intensität der notwendigen Behandlungen reduziert, beispielsweise ist der Einsatz einer Chemotherapie in Frühstadien nicht notwendig. Damit kann der Einsatz von belastenden Therapien vermindert und die Lebensqualität verbessert werden.

Die wissenschaftliche Evidenz zeigt, dass sowohl Untersuchungen auf Blut im Stuhl als auch Darmspiegelungen geeignete Früherkennungsmethoden sind. Dabei zeigte sich eine Teilnahmequote von 15-25 % (Hoffmeister M., Hollecsek B., Zwink N., et al., Dtsch. Ärzteblatt online; 10. Februar 2017). Mehrere Länder sowie zahlreiche Schweizer Kantone haben bereits Darmkrebs-Früherkennungsprogramme eingeführt oder geplant. Die meisten Kantone mit Programmen bieten sowohl Darmspiegelungen als auch Stuhltests als Screening-Untersuchungen an. In der Schweiz zeigte eine 2019 veröffentlichte Studie, dass die Bereitschaft zur Darmkrebsfrüherkennung deutlich höher war, wenn sowohl der Stuhltest als auch die Darmspiegelung angeboten wurden. Wenn zusätzlich bei den an einem Screening interessierten Personen ein Gespräch mit der Hausärztin oder dem Hausarzt durchgeführt wurde, stieg die Teilnahmequote zusätzlich. Wenn beide Methoden angeboten wurden, nahmen 71 Prozent der interessierten Personen teil. Wurde nur eine Darmspiegelung angeboten, lag die Beteiligung lediglich bei 47 Prozent (Martin Y., Braun A.L., Biller-Andorno N., et al., J Gen Intern Med H2019; 34: 1409-11).

Programmrichtlinien beschreiben Ziel, Inhalt und Ablauf des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms sowie die Aufgaben und Qualifikationen der Leistungserbringenden. Sie werden von der Programmleitung verfasst und vom Expertengremium genehmigt und sind für alle Leistungserbringenden verbindlich. Als Grundlage für diese Programmrichtlinien dienen die «Charta zur Zusammenarbeit im Darmkrebs-Screening» der Nationalen Strategie gegen Krebs, die «Nationalen Qualitätsstandards für die Dickdarmkrebsvorsorge in der Schweiz» und die Europäischen Leitlinien ("European guidelines for quality assurance in colorectal cancer screening and diagnosis, first edition"). Die Vorgaben zur Informationssicherheit und zum Datenschutz sind in einem separaten Dokument festgelegt.

Nach Art. 12e Bst. d der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 29. September 1995 (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31) richtet sich das Darmkrebs-Früherkennungsprogramm an beschwerdefreie Personen zwischen 50 und 69 Jahren ohne erhöhtes Darmkrebsrisiko.

Zu den Einschlusskriterien gehören:

- Alter zwischen 50 und 69 Jahren,
- wohnhaft im Kanton Solothurn.

Zu den temporären Ausschlusskriterien gehören (erneute Einladung nach individuell vereinbarter Frist):

- Darmspiegelung vor < 10 Jahren,
- Magendarm-Symptome (Tumor-verdächtige Beschwerden wie Blut im Stuhl, durch chronische Blutung verursachte Blutarmut, ungewöhnlicher Gewichtsverlust, neu aufgetretene unerklärte Bauchschmerzen, neu aufgetretene unerklärte Veränderung der Stuhlgewohnheit). Abklärungen von Magendarm-Symptomen innerhalb des Programms sind nicht zulässig.

Zu den definitiven Ausschlusskriterien gehören:

- alle Risiko-Konstellationen, bei denen eine Darmspiegelung in einem engeren Abstand als alle 10 Jahre medizinisch notwendig sind, insbesondere:
 - früherer Darmkrebs,
 - früheres Adenom (Gewebewucherungen, Krebsvorstufe) im Darm (vor < 10 Jahren),
 - chronisch entzündliche Darmerkrankungen (Morbus Crohn, Colitis ulcerosa),
 - familiäres Krebsyndrom (z.B. Lynch-Syndrom, familiäre adenomatöse Polyposis),
 - schwere Grunderkrankung (Lebenserwartung < 5 Jahre).

Personen mit erstgradig Verwandten mit Dickdarmkrebs (bspw. Eltern, Geschwister, Kinder) dürfen am Programm teilnehmen. Ihnen wird grundsätzlich eine primäre Darmspiegelung und kein Stuhltest empfohlen.

Bei Personen mit einem Polypen bzw. einem Adenom in der Vorgeschichte wird ebenfalls eine primäre Darmspiegelung empfohlen. In der Regel brauchen diese Personen gemäss ärztlicher Empfehlung (gemäss Richtlinien der schweizerischen Gesellschaft für Gastroenterologie) häufigere Darmspiegelungen als alle 10 Jahre, sodass diese ausserhalb des Programms erfolgen müssen. Diese Personen sollten vom Programm abgemeldet werden, damit sie nicht über Jahre Wiederladungen und Erinnerungen bekommen.

3.1 Aufbau und Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms

Das Darmkrebs-Früherkennungsprogramm der KLBB wird in der Abteilung Vorsorge und Früherkennung der KLBB unter der Leitung von Prof. Dr. med. Viviane Hess geführt. Das Programm wird systematisch und qualitätskontrolliert durchgeführt. Die KLBB ist Mitglied beim Dachverband Swiss Cancer Screening und arbeitet mit dem entsprechenden national einheitlichen Software-Tool (www.swisscancerscreening.ch · [Swiss Cancer Screening](http://www.swisscancerscreening.ch)). Die Vorgaben zur Umsetzung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms der KLBB sind ausführlich in deren Programmrichtlinien definiert.

3.1.1 Leistungen der KLBB im Rahmen der Aufbauphase

Während des ersten Jahres der zehnjährigen Projektdauer ist eine Aufbauphase vorgesehen, darauf folgen die eigentlichen neun Durchführungsjahre. Die Aufbauphase dient der Festlegung von Abläufen und der Koordination zwischen den Behörden und den Leistungserbringenden.

Sie beinhaltet insbesondere folgende Massnahmen:

- Antrag an das Bundesamt für Gesundheit zur Franchisenbefreiung,
- Aufbau eines lokalen Expertengremiums, um die Programmabwicklung fachlich zu begleiten und den Rückhalt in der Bevölkerung zu fördern. Das Expertengremium wird

- durch Fachpersonen des Kantons besetzt und dient der Unterstützung der Programmleitung KLBB sowie deren Sensibilisierung für mögliche kantonale Besonderheiten,
- Aufbau von Kommunikationskanälen mit Leistungserbringenden,
 - Erstellen eines Informationskonzepts und ein Abgleich des Konzepts mit Kanton und Leistungserbringenden,
 - Verhandeln von Tarifverträgen mit den Einkaufsgemeinschaften der Krankenversicherer (Tarifsuisse, HSK, CSS),
 - Information, Schulungen und Beitrittserklärungen der Leistungserbringenden,
 - Erstellen eines Datenschutzkonzepts unter Beachtung der Empfehlungen der kantonalen Datenschutzbeauftragten sowie von Regelungen zum Datenaustausch mit dem Krebsregister.

Während der Aufbauphase des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms ist ein enger Austausch zwischen der KLBB sowie dem Gesundheitsamt erforderlich. Diese Aufgaben sollten mit den bestehenden personellen Ressourcen des Gesundheitsamtes bearbeitet werden können.

3.1.2 Leistungen der KLBB im Rahmen der Durchführungsphase

Während der Durchführungsphase 2024-2032 wird die Bevölkerungsgruppe der 50 bis 69-Jährigen systematisch eingeladen, am Programm teilzunehmen, wobei diese Einladungen zeitlich gestaffelt über mehrere Jahre erfolgen. Bei einer Wohnbevölkerung von rund 280'000 Personen beträgt der Bevölkerungsanteil der 50 bis 69-Jährigen rund 80'000 Personen (29 % der gesamten Wohnbevölkerung).

Dabei erbringt die KLBB folgende Leistungen:

- Einladungsschreiben an die Bevölkerungsgruppe der 50 bis 69-Jährigen, gestaffelt über mehrere Jahre,
- Wiedereinladungen nach zwei Jahren (Stuhltest),
- statistische Erfassung und Rapportierung zwecks Qualitätssicherung,
- Beratung von eingeladenen Personen (Wahl der Vorsorge-Untersuchung, allgemeine Informationen),
- Beratung und Schulung der Fachpersonen,
- Bestellprozess, Logistik und Materialversand des Stuhltests,
- Koordination und Sicherstellung der Prozesse sowie des Informationsflusses zwischen teilnehmender Person, Leistungserbringenden, Labor,
- Koordination mit ausserkantonalen Leistungserbringenden,
- administrative Leistungen (beispielsweise Erstellung der Jahresrechnung, Bewirtschaftung des Schwankungsfonds, Vornahme von Rückvergütungen an Leistungserbringenden für Stuhltests),
- Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung der Bevölkerung sowie der Fachpersonen (beispielsweise Standaktionen, Vorträge, Plakataktionen),
- Massnahmen zur Information der Bevölkerung.

3.2 Qualitätssicherung

Das Qualitätsmanagement des Programms richtet sich nach den nationalen Qualitätsstandards («Nationale Qualitätsstandards für die Dickdarmkrebsvorsorge in der Schweiz») sowie den Europäischen Leitlinien («European guidelines for quality assurance in colorectal cancer screening and diagnosis, first edition»). Die Programmleitung passt diese in Absprache mit den kantonalen Behörden und dem Expertengremium an den kantonalen Kontext an.

3.3 Monitoring/Evaluation

Im Rahmen des Programms sind mehrere Monitoring-Reports vorgesehen:

3.3.1 Jährlicher Bericht an das Gesundheitsamt des Kantons Solothurn

Die KLBB erstellt jährlich zuhanden des Kantons Solothurn einen Leistungsbericht mit folgenden Leistungsindikatoren: Anzahl versandter Einladungen, Anzahl Teilnehmende (FIT/Koloskopie), Verhältnis negativer/positiver FIT-Tests, Anzahl sekundärer Koloskopien (absolut und in Prozent der positiven FIT-Tests), Wartezeit sekundäre Koloskopien, Anzahl Adenome und Karzinome, Anzahl dem Programm beigetretene Leistungserbringende je Berufsgruppe.

3.3.2 Periodischer nationaler Report von Swiss Cancer Screening (voraussichtlich alle zwei Jahre)

Die KLBB stellt die in der nationalen Screening-Software MC-SIS (Multi-Cancer Screening Information System) erfassten Daten Swiss Cancer Screening (SCS) für den periodisch publizierten nationalen Monitoring-Report zur Verfügung. Dieser wird dem Gesundheitsamt des Kantons Solothurn vorgelegt. Er beinhaltet macht Angaben zur Vollständigkeit der Dickdarmspiegelung, Anzahl der gefundenen Adenome und Karzinome und aufgetretenen Komplikationen inkl. Spät-komplikationen.

3.3.3 Periodischer Evaluationsbericht (alle 4-5 Jahre)

Alle vier bis fünf Jahre erstellt die KLBB einen Evaluationsbericht. Der Evaluationsbericht enthält neben den Leistungsindikatoren Daten zum zeitlichen Verlauf der Screening-Abdeckung der Ziel-Bevölkerung über eine mehrjährige Evaluationsperiode. Zudem enthält er – nach Datenabgleich mit dem Krebsregister des Kantons Solothurn – Informationen über die mehrjährige Entwicklung des Krankheitsstadiums bei Diagnosestellung (Früh- vs. Spätstadien), über Intervallkarzinome und gegebenenfalls über Inzidenz und Mortalität über einen größeren Zeitraum.

3.4 Kosten für Programm-Teilnehmende

Die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) übernimmt bei Personen zwischen 50 und 69 Jahren die Kosten für Stuhltests (alle zwei Jahre) und für eine Darmspiegelung (alle 10 Jahre) zur frühzeitigen Erkennung von Darmkrebs (Art. 12e Bst. d KLV). Wie bei allen Leistungen der OKP ist durch die versicherten Personen ein Selbstbehalt zu übernehmen. Dieser beträgt 10 Prozent der die Franchise übersteigenden Leistungskosten bis maximal 700 Franken pro Jahr für Erwachsene (Art. 103 Abs. 2 Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 [KVV; SR 832.102]). Hingegen besteht im Rahmen von Früherkennungsprogrammen eine Befreiung von der Franchise.

3.4.1 Franchisebefreiung

Im Rahmen der Aufbauphase wird die KLBB dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) einen Antrag zur Franchisebefreiung vorlegen. Nach Genehmigung des Antrags durch das BAG wird der Kanton Solothurn in Art. 12e Bst. d KLV aufgenommen. Damit sind die Teilnehmenden im Darmkrebs-Früherkennungsprogramm des Kantons Solothurn bei Durchführung einer Darmspiegelung von der Franchise befreit.

Die Kosten der Franchisebefreiung gehen zulasten der Krankenversicherung. Es entstehen keine zusätzlichen Kosten für den Kanton.

3.4.2 Anfallende Kosten für Programm-Teilnehmende

Die Teilnehmenden am Darmkrebs-Früherkennungsprogramm bezahlen einen Selbstbehalt von 10 Prozent. Konkret müssen sie folgende Kosten übernehmen (Stand Januar 2023):

- für den Stuhltest 4.60 Franken,
- für die Darmspiegelung inklusive Gewebeuntersuchung (Histologie) rund 70-150 Franken (je nachdem, ob Polypen abgetragen werden oder nicht) sowie rund 25 Franken für Abführmittel vor der Untersuchung.

Im Einladungsschreiben werden Personen dazu aufgefordert, sich online über die Website zu einer Vorsorge-Untersuchung anzumelden (Registrierung) oder temporär bzw. definitiv abzumelden. Die Registrierung durch die teilnehmende Person ist grundsätzlich immer erforderlich, da bei dieser Registrierung das Einverständnis für die Programmteilnahme eingefordert wird («informed consent»). Je nach Wunsch der teilnehmenden Person kann diese Registrierung ohne Beratungsgespräch oder aber nach einem Beratungsgespräch durch die Ärztin oder den Arzt bzw. die Apothekerin oder den Apotheker vorgenommen werden.

Je nach Art des Einschlusses ins Programm bzw. Registrierung fallen noch folgende Kosten an:

- Einschluss/Registrierung ohne Beratungsgespräch: keine weiteren Kosten,
- Beratungsgespräch durch Ärztin oder Arzt (telefonisch oder persönlich, gegebenenfalls mit Überweisung zur Darmspiegelung): 10% Selbstbehalt; dies entspricht rund 5-8 Franken (die übrigen Kosten übernimmt die Krankenversicherung).

Falls im Rahmen des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms ein Befund entdeckt wird, der weitere medizinische Massnahmen erfordert, werden diese ausserhalb des Programms über die Krankenversicherung abgerechnet. Diese Kosten gehören nicht mehr zu den Programmkosten, sondern zur üblichen medizinischen Versorgung.

3.5 Kosten des Programms

Wie oben aufgeführt setzen sich die Kosten für den Kanton aus medizinischen und administrativen Komponenten zusammen. Für die Aufbauphase im ersten Jahr ist ein Kantonsbeitrag von 550'000 Franken, für die eigentliche Durchführung des Screenings während den folgenden 9 Jahren sind 475'000 Franken pro Jahr vorgesehen. Der 10-jährige Verpflichtungskredit für die Jahre 2023-2032 beträgt insgesamt 4,825 Mio. Franken.

Die Programmkosten der KLBB beinhalten:

- Dienstleistungsaufwand (Rückvergütungen an Leistungserbringende, Apotheken¹⁾, Schulungen, Öffentlichkeitsarbeit, Beratungsleistung für die Bevölkerung und das Fachpersonal),
- Personal- und Raumaufwand,
- Aufwand für Mobilien, EDV, Sachversicherungen,
- allgemeinen Verwaltungsaufwand (beispielsweise Portokosten für Einladungsschreiben),
- Abschreibungen und Rückstellungen.

¹⁾ Da die Apotheken die Beratungsleistungen nicht über die obligatorische Krankenversicherung abrechnen können, wird der Beratungsaufwand durch das Programm vergütet. Das bedeutet, dass im vorgelegten Programmbudget rund 18 Franken pro Apothekerberatung aufgeführt sind. Diese Kosten werden den Apothekerinnen und Apothekern von der KLBB direkt vergütet.

Die KLBB erstellt eine jährliche Erfolgsrechnung für das Darmkrebs-Früherkennungsprogramm des Kantons Solothurn. Ein allfälliger Überschuss wird jeweils an den Kanton Solothurn rücküberwiesen. Die Kostenschätzung der KLBB erfolgte aufgrund der bisherigen Erfahrungen in den Kantonen Basel-Stadt, Bern und Basel-Landschaft. Die Programmkosten zur Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms wurden im Kanton Solothurn in gleicher Höhe geschätzt wie im Kanton Basel-Landschaft, weil dieser eine ähnliche Bevölkerungszahl aufweist wie der Kanton Solothurn (vgl. <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/regierungsrat/medienmitteilungen/durchfuehrung-eines-dickdarmkrebs-vorsorge-programms>).

Die Kosten für den Kanton Solothurn sind höher als im März 2018 in der Stellungnahme des Regierungsrates zum Auftrag von Susan von Sury-Thomas bezüglich Lancierung eines Pilotprojektes für die Dickdarmkrebs-Prävention geschätzt (RRB 2018/448 vom 27. März 2018). Die damaligen Schätzungen sind aus heutiger Sicht unplausibel. Zum damaligen Zeitpunkt wurden Dickdarmkrebs-Früherkennungsprogramme nur in wenigen Kantonen durchgeführt, wobei jeder Kanton eine unterschiedliche Strategie und Umsetzungsvorgaben aufwies. In der Zwischenzeit bestehen mehr Erfahrungen und Grundlagen, weil verschiedene Kantone ebenfalls ein Darmkrebs-Früherkennungsprogramm eingeführt haben.

4. Rechtliches

4.1 Allgemeines

Nach § 43 Abs. 1 Bst. c des Gesundheitsgesetzes vom 19. Dezember 2018 (GesG; BGS 811.11) fördern der Kanton und die Gemeinden eine angemessene Prävention zwecks Verhütung von Krankheiten sowie die Früherkennung von Krankheiten. Insbesondere kann das zuständige Departement selbstständig oder in Zusammenarbeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, öffentlichen oder privaten Institutionen, Organisationen und Einrichtungen sowie weiteren Personen Massnahmen zur Gesundheitsförderung und Prävention anregen, koordinieren, umsetzen und evaluieren (§ 43 Abs. 2 GesG). Die Ausgabe im Umfang von 4,825 Mio. Franken zur Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms im Kanton Solothurn stellt nach § 55 Absatz 2 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-Gesetz; BGS 115.1) eine neue Ausgabe dar. Diese ist folglich, gestützt auf Art. 74 Absatz 1 Buchstabe a der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1), durch den Kantonsrat zu beschliessen. Der Ausgabenbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Als nicht gebundene Ausgabe unterliegt der Ausgabenbeschluss überdies § 40^{bis} des Kantonsratsgesetzes (KRG; BGS 121.1), weshalb ihm die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates zustimmen muss.

4.2 Anwendbarkeit des Submissionsrechts

Aufträge an Wohltätigkeitseinrichtungen mit gemeinnützigem Charakter dürfen ausserhalb des Submissionsrechts vergeben werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. e der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 [IVöB; BGS 721.532]). Dabei ist der Begriff der «wohltätigen Institution» breit zu verstehen; er umfasst alle ideellen Zwecken verpflichteten Subjekte, soweit sie Leistungen auf nichtkommerzieller Basis (sondern um der Förderung des Gemeinwohls willen) anbieten (vgl. Martin Beyeler, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts: Lösungsansätze im Anwendungsbereich und im Verhältnis zum Vertragsrecht, Zürich 2012, Rz. 713). Der Begriff «Aufträge» umfasst sowohl die Beschaffung von Waren als auch von Bau- und Dienstleistungen. Entscheidend ist einerseits, dass die Anbieterin oder der Anbieter nicht aus kommerziellen Motiven handelt, andererseits aber auch, dass die Anbieterin oder der Anbieter von der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber nicht auf kommerzieller Basis beauftragt wird (vgl. Felix Tuchschnid, in: Hans Rudolf Trüb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2020, N 16 zu Art. 10 IVöB).

Die KLBB ist als gemeinnütziger Verein organisiert und hat keine kommerziellen Absichten mit Bezug auf das Darmkrebs-Früherkennungsprogramm. Die KLBB hat keine Möglichkeit, mit dem Auftrag einen Gewinn zu erzielen (ein allfälliger Überschuss wird jährlich jeweils an den Kanton Solothurn rücküberwiesen). Der Auftrag durch den Kanton Solothurn erfolgt nicht auf kommerzieller Basis. Infolgedessen findet das Submissionsrecht auf den vorliegenden Auftrag keine Anwendung.

Dieselbe Vorgehensweise wurde im Übrigen bei der Durchführung des Brustkrebs-Früherkennungsprogramms (Beauftragung der Krebsliga Ostschweiz) im Jahr 2019 gewählt. Auch andere Kantone, welche Krebsligen mit der Durchführung von Früherkennungsprogrammen beauftragt haben, sind zum Schluss gekommen, dass das Submissionsrecht in diesen Konstellationen nicht anwendbar ist und die entsprechenden Aufträge deshalb nicht öffentlich ausgeschrieben werden müssen.

5. Verhältnis zur Planung

Mit RRB Nr. 2022/475 vom 29. März 2022 hat der Regierungsrat die Implementierung des Krebs-Früherkennungsprogramms Darmkrebs-Screening gemäss KRB Nr. A 0220/2017 vom 12. September 2018 in den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2023-2026 aufgenommen.

Mit RRB-Nr. 2023/483 vom 28. März 2023 hat der Regierungsrat die angepassten Beträge gemäss Kapitel 3.5 in den IAFP 2024-2027 aufgenommen.

6. Auswirkungen

6.1 Personelle Konsequenzen

Während der Aufbauphase des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen der KLBB sowie dem Gesundheitsamt erforderlich. Diese Aufgaben sollten mit den bestehenden personellen Ressourcen bearbeitet werden können. Zusätzliche verwaltungsinterne personelle Ressourcen sind nicht vorgesehen.

6.2 Finanzielle Konsequenzen

Für die Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms für die Jahre 2023-2032 wird ein 10-jähriger Verpflichtungskredit von 4,825 Mio. Franken beantragt.

6.3 Folgen für die Gemeinden

Für die Gemeinden sind keine Auswirkungen zu erwarten.

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

8. Beschlussesentwurf

Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms im Kanton Solothurn; Bewilligung eines Verpflichtungskredits

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 74 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, § 55 Absatz 2 und § 56 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003²⁾ sowie § 40^{bis} des Kantonsratsgesetzes³⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 8. Mai 2023 (RRB Nr. 2023/767), beschliesst:

1. Der Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms im Kanton Solothurn wird zugestimmt.
2. Für die Durchführung des Darmkrebs-Früherkennungsprogramms im Kanton Solothurn wird zu Lasten der Erfolgsrechnung (Finanzgrösse Darmkrebs-Screening) ein Verpflichtungskredit von 4,825 Mio. Franken für 10 Jahre bewilligt.
3. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Inneren
Gesundheitsamt
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Staatskanzlei
Parlamentscontroller
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentdienste

¹⁾ BGS 111.1

²⁾ BGS 115.1

³⁾ BGS 121.1