

Bericht Untersuchungskommission „Masken“

Situation im Frühjahr 2020

Ausgehend von China verbreitet sich im Winter und Frühjahr 2020 ein neuartiges Corona-Virus über den ganzen Globus. Da die Auswirkungen damals noch sehr schwer abzuschätzen waren, reagierten die europäischen Staaten eher zögerlich auf die neue Gefahr. Erst als Ende Februar in Italien die Infizierten-Zahlen stark anstiegen, wurden außerordentliche Maßnahmen ergriffen.

Situation im Frühjahr 2020 in Südtirol

Auch Südtirol wurde, wie weite Teile der Welt, von der Heftigkeit des Ausbruchs überrascht. Südtirol war nach der Lombardei eine der ersten und am stärksten betroffenen Regionen Italiens. Als am 24. Februar der erster Infizierten-Fall in Terlan registriert wurde, bestand in weiten Teilen der Bevölkerung noch die Hoffnung mit einem blauen Auge davon zu kommen. Doch es zeigte sich nach wenigen Tagen, dass dem nicht so sein würde. In der Tourismushochburg Gröden wurden ebenfalls Infizierte gemeldet. Die Südtiroler Landesregierung reagierte in Absprache mit den Tourismustreibenden umgehend und beendete am 9. März die Wintersaison. Im Unterschied zu Österreich, wo in Ischgl eine erster Corona-Hotspot entstand, der Auswirkungen auf die Verbreitung des Virus in ganz Europa haben sollte, wie sich später herausstellte. Bald schon traten die ersten Fälle in Altersheimen (Kastelruth und Eppan) auf und härtere Maßnahmen bis hin zum Lockdown mussten ergriffen werden. In den Krankenhäusern mussten ganze Abteilungen ausgeräumt und zu COVID-Stationen umfunktioniert werden. Zitat Tratter Konrad: „Einmal mussten wir um 10.00 Uhr abends die Augenabteilung ausleeren, weil im Zelt in der Ersten Hilfe bereits 20 Patienten waren, die so eng waren, dass wir nicht über die Nacht gekommen wären.“

Notstand bei Schutzausrüstung

Durch die rasche Ausbreitung der Epidemie bis hin zur Pandemie entstand eine nie dagewesene weltweite sanitäre Notsituation. Es wurde vor allem Schutzmaterial in großen Mengen, aber auch zusätzliche Beatmungsgeräte und weiteres medizinisches

Material benötigt, wie es noch nie der Fall war. Gleichzeitig reichten die globalen Produktionskapazitäten nicht aus, um diesen rasant steigenden Bedarf zu decken. Daher waren in jenen Tagen schnelle und mutige Entscheidungen der Verantwortlichen gefragt. Bereits vor dem ersten COVID-Fall in Südtirol haben die üblichen Zulieferer des Sanitätsbetriebes aufgrund von Produktions- und Materialengpässen in China bereits vergebene Aufträge annulliert oder nicht mehr die Mengen liefern können, die bis dahin regelmäßig bestellt worden waren. Bereits im Jänner 2020 war frühzeitig eine Task-Force zur Koordinierung der Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Corona-Virus innerhalb des Sanitätsbetriebes gegründet worden. In den Sitzungen dieser Task-Force von Anfang März wurde bereits klar, dass zu wenig Schutzmaterial vorhanden war. Um den zusätzlichen Bedarf zu verdeutlichen, wurden in den Anhörungen eindrucksvolle Zahlen genannt: Der Normalbedarf des Südtiroler Sanitätsbetriebes betrug vor der Pandemie 1.700 Schutzmasken am Tag, der Verbrauch in der Pandemie 30.000. Noch rasanter stieg der Verbrauch an Schutzanzügen, von 800 am Tag auf 10.000! Versprochene Lieferungen durch den italienischen Zivilschutz trafen nicht ein, obwohl dieser gerade in einer Notsituation, wie in einer Pandemie für die Zurverfügungstellung und Lieferung von persönlicher Schutzausrüstung zuständig wäre. Ähnlich ist es vielen anderen Ländern und Regionen ergangen. Es kam zu panikartigen Maßnahmen: Deutschland verhängte am 4. März einen Ausfuhrstopp für Schutzmasken, Frankreich beschlagnahmte sämtliche Schutzmasken für den Eigengebrauch, ganze Lieferungen sind nie angekommen, wurden gestohlen oder, durch Zahlung höhere Beträge oder Barzahlungen von der Konkurrenz vor der Nase weggeschnappt. Ebenso wurde geliefertes Material als mangelhaft eingestuft und konnte nicht verwendet werden. Es herrschten Wild-West-Methoden am Weltmarkt.

Bestellung Schutzmaterial

In dieser akuten Notsituation loteten die Verantwortlichen jede nur erdenkliche Möglichkeit aus, um an das dringendst benötigte Schutzmaterial zu kommen. Unter anderem wurden am 10. März über den Unternehmerverband auch bei Unternehmern aus Südtirol angefragt, ob es ihnen möglich sei, an besagtes Schutzmaterial zu kommen oder es sogar selbst herstellen können. Am 11. März wurde eine solche Anfrage auch an des Unternehmen Oberalp gerichtet. Bereits am 12. März kam die

Antwort: Oberalp teilte mit, dass es niemals die geforderte Anzahl an Schutzmaterial selbst produzieren könne, aber man in der Lage sei, eine Großlieferung aus China zu akzeptablen Preisen, in kürzester Zeit und ohne Vorauszahlung zu organisieren. Heiner Oberrauch dazu in der Anhörung: „Wenn um Hilfe gefragt wird, dann muss man es tun.“ Nachdem das Ok des nationalen Zivilschutzes da war, wurde dieses Angebot vom Sanitätsbetrieb gerne angenommen. Am 13. März erfolgte eine Bestellung über ca. 10 Millionen Euro. Den Transport von Xiamen in China nach Südtirol sollte der italienische Zivilschutz mit Flugzeugen der „aeronautica militare“ organisieren, dem dies allerdings nicht gelang. Nur durch eine persönliche Intervention des Landeshauptmanns beim österreichischen Bundeskanzler glückte es einen Flug nach Wien zu organisieren. Dort kam das bestellte Material am 23. März an. Am 24. März war die Lieferung bereits in Bozen und wurde ab 26. März verteilt. Da dieser Auftrag erfolgreich umgesetzt werden konnte und weiterhin rasant steigender Bedarf an Ausrüstung bestand, wurde daraufhin gleich mit Oberalp über einen Folgeauftrag gesprochen. Das gelieferte Schutzmaterial hätte nur für ca. einen Monat ausgereicht.

Weiterer Bedarf an medizinischem Material

Laufend wurde der Bestand und der Bedarf an medizinischem Gerät und Schutzmaterial erhoben und monitoriert. Dabei ging es nicht nur um Schutzausrüstung, sondern auch andere medizinische Gerätschaften, wie z.B. Beatmungsgeräte, die ebenfalls dringend benötigt wurden. Aufgrund der positiven Erfahrungen erfolgte eine weitere Anfrage bei Oberalp. Oberalp hatte allerdings nur die Möglichkeit größere Mengen von der bereits gelieferten Schutzausrüstung, aber keine anderen medizinischen Produkte über dessen Partner in China zu organisieren. Nachdem dies geklärt worden war, kam es zu einer dementsprechenden Angebotsanfrage von SABES an Oberalp. Diese erfolgte via Mail am 2. April und zwar von Verwaltungsdirektor Enrico Wegher an Christoph Engl mit einer Auflistung der benötigten Schutzausrüstung. Da die Pandemie sich immer weiter und schneller ausbreitete, war die Hoffnung groß, dass man über die Firma Oberalp einen Kanal gefunden hatte, durch den man schnell an die dringend benötigten Materialien kommen könnte. Oberalp schickte eine Vertragsentwurf an SABES, der am 7. April zur Überprüfung an die zuständigen Mitarbeiter weitergeleitet wurde. Der Vertragsentwurf wurde allerdings nie finalisiert, es gab keinen entsprechenden Beschluss und daher

auch keinen Auftrag. Am 7. April ist das negative Gutachten der Dokumentenprüfung von der INAIL eingegangen. Dies hatte zur Folge, dass die Einsetzbarkeit, der von Oberalp bereits gelieferten Ausrüstung in Frage gestellt war und somit der Vertrag nicht formalisiert werden konnte. Die Korrespondenz zwischen SABES und Oberalp zu diesem Angebot endet am 7. April.

Unter dem herrschenden Zeitdruck und der panikartigen Situation am Weltmarkt, allerdings ohne schriftliche Beauftragung, hatte Oberalp weitere Schutzausrüstung im Wert von ca. 25 Millionen Euro bereits geordert. An eine Ausschreibung der Aufträge war unter den herrschenden Umständen nicht zu denken. Durch einen Beschluss des Ministerrates vom 31. Jänner 2020 war die Ausschreibungspflicht aufgrund der Dringlichkeit aufgehoben worden.

Qualitätskontrolle

Am 13. März 2020 setzte die EU-Kommission aufgrund der weltweiten Notsituation die CE-Zertifizierungspflicht für das Schutzmaterial (Empfehlung vom 13. März 2020/403) aus. Diese Maßnahme wurde getroffen, damit dringend benötigte Schutzausrüstung und Geräte für medizinisches Personal auf dem europäischen Markt schneller bereitgestellt werden konnten. Unter anderem sehen diese Empfehlungen der EU *zu den Konformitäts- und Marktüberwachungsverfahren im Kontext der COVID-19-Bedrohung* vor, dass Schutzausrüstung und Medizinprodukte ohne CE-Kennzeichnung ebenfalls bewertet und in einen von den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten organisierten Beschaffungsvorgang einbezogen werden können. Allerdings nur sofern sichergestellt ist, dass diese Produkte nur medizinischen Fachkräften und nur für die Dauer der derzeitigen Gesundheitsbedrohung zur Verfügung stehen und dass sie nicht in die normalen Vertriebskanäle gelangen und anderen Verwendern zugänglich gemacht werden. Die von Oberalp gelieferten Produkte verfügten zwar über keine CE-Zertifizierung, waren aber von autorisierten Testlabors in China mit Bezug auf in China geltende Standards zertifiziert. Fakt ist, dass diese Masken die international anerkannte Zertifizierung KN95 (vergleichbar dem FFP2-Standard) tragen und damals auch keine anderen Produkte zur Verfügung standen.

Die Kontrolle dieser Zertifizierungen oblag dabei den einzelnen Mitgliedsstaaten. Als einziger Mitgliedstaat beschloss Italien, trotz dieser Ausnahmeregelung der EU das Fürsorgeinstitut INAIL mit dieser Dokumentenprüfung zu beauftragen. Allerdings war auch das Fürsorgeinstitut mit der Situation überfordert und schaffte es nicht zeitnah für diese notwendigen Gutachten zu sorgen. Nachdem die Oberalp-Lieferung mit allen Schwierigkeiten und Gefahren am 24. März endlich in Bozen angekommen war und am 26. März die erste Anfrage „richiesta autorizzazione“ an das INAIL geschickt worden war, ließ sich das INAIL mehr als zehn Tage Zeit und beanstandete die chinesische Übersetzung. Diese wurde so schnell wie möglich nachgereicht. Wieder verstrichen wertvolle Tage. Schlussendlich wurde dann die Anerkennung verweigert, weil die Dokumentation nicht vollständig gewesen sei. Es muss noch einmal betont werden, dass das INAIL eine Dokumentenprüfung und keine Materialprüfung vorgenommen hat und innerhalb von drei Tagen auf die Anfrage antworten hätte müssen. Dabei gilt zu beachten, dass die eine Million chirurgischen Masken, die auch Teil der Lieferung waren, nicht geprüft und auch nicht beanstandet wurden, da diese nicht als Persönliche Schutzausrüstung (PSA) gelten. Sie durften aber in der COVID-Krise gemäß Dekret „Cura Italia“ vom 17 März 2020 als solche verwendet werden. Erst am 18. April kam die endgültige negative Antwort der INAIL trotz der zusätzlich weitergeleiteten Dokumente. Am 3. August 2020 gab es die Freigabe der aseptischen Schutzanzüge durch die INAIL.

In der Zwischenzeit waren von Dritten bereits Proben der Oberalp-Lieferung an zwei Prüfinstitute (Amt für Rüstungs- und Wehrtechnik, DEKRA) zur Materialprüfung geschickt worden. Am Sonntag, 29. März 2020, wurde nun der teilweise negative Prüfbericht vom Amt für Rüstungs- und Wehrtechnik an Oberalp und anschließend von Oberalp zur Kenntnis an den Sanitätsbetrieb weitergeleitet.

Interne Kommunikation

Gleich am Montag, 30. März fand eine Besprechung zu diesem Thema im Sanitätsbetrieb statt. Am Dienstag, 31. März erfolgte die schriftliche Mitteilung an alle Krankenhäuser, ein Rundmail der Direktion an alle Mitarbeiter zur Verwendung der Schutzausrüstung nur unter besonderen Vorsichtsmaßnahmen. Eine weitere Rundmail der Generaldirektion an die Mitarbeiter erfolgte am 6. April 2020 mit dem Hinweis auf eine korrekte Verwendung der Materialien sowie eine Empfehlung diese

nicht im Hochsicherheitstrakt zu verwenden. „Also die Schutzanzüge haben der Gruppe sehr gut gefallen. Sie haben die Anzüge fast eine viertel Stunde unter das Wasser gehalten und diese haben Stand gehalten. Bei den Masken ist es schwierig. Wir sind keine Experten. Da kann ich nicht sagen, ist es ein gutes Material oder nicht“, beschreibt Frau Dr. Irene Pechlaner die Situation im Gesundheitsbezirk Meran. Je nach Möglichkeit und Bedarf wurde diese Situation in den verschiedenen Gesundheitsbezirken anders gehandhabt, einige setzten die Ausrüstung nur mehr in weniger gefährdeten Bereichen ein, andere gar nicht mehr. Nach der zweiten negativen Antwort durch das INAIL am 18. April (siehe vorhergehenden Absatz) wurde am 19. April in einer weiteren Rundmail die Anweisung gegeben, kein Schutzmaterial der Oberalp-Lieferung mehr zu verteilen.

Schlussfolgerungen

Der Südtiroler Sanitätsbetrieb (SABES) wurde, wie die meisten Gesundheitsbetriebe weltweit auch, von der Heftigkeit und rasanten Ausbreitung der Pandemie überrascht. Die wurden und werden bis heute auf eine harte Probe gestellt, waren überfordert und wurden teilweise auch an den Rand des Kollapses gebracht. Südtirol war nach Wuhan und der Lombardei eine der ersten von der Pandemie stark betroffenen Regionen weltweit. Die Tragweite dieser Gefahr war damals noch nicht absehbar. Überall fehlten, vor allem am Anfang, Schutzkleidung und geeignete medizinische Ausrüstung. Am Weltmarkt für diese Produkte herrschte die absolute Ausnahmesituation. Es kam zu besorgniserregenden, bis panikartigen Zuständen am Markt. Durch diese Ausnahmesituation gab es naturgemäß Unregelmäßigkeiten bei Bestellungen und bei Lieferungen der weltweit begehrten Ware, besonders bei den Schutzmasken. In der Folge wurden im Laufe des Pandemie-Jahres in vielen Ländern sogenannten „Maskenaffären“ bekannt, so unter anderem auch in Deutschland und Österreich sowie beim italienischen Zivilschutz. Es hat in Südtirol aber keine nachweisbaren Ansteckungen durch die beanstandete Schutzausrüstung gegeben. Laut ISS (Istituto Superiore della Sanità) und WHO (Weltgesundheitsorganisation) bieten außerhalb der Risikobereiche chirurgische Masken ausreichend Schutz. „Ich möchte nochmals betonen, es weiß keiner, ob die Masken gegen Covid schützen. Das muss jedem ganz klar sein. In zwei Jahren wissen wir das, aber 2020 und 2021 wissen wir das noch nicht. ... Grundsätzlich ist jede Maske besser als keine. Das glaube ich ist

unbestreitbar“, Jörg-Timm Kilisch (Geschäftsführer der DEKRA-Testing and Certification GmbH).

Im weltweiten Vergleich und unter den gegebenen Umständen hat der Südtiroler Sanitätsbetrieb diese absolute Ausnahmesituation gut gemeistert, obwohl der nationale Zivilschutz seinen Aufgaben u.a. der Lieferung von Schutzmaterial nicht gerecht werden konnte. Auch wenn verständlicherweise nicht alles glatt und ohne Fehler abgelaufen ist. Angesichts der langsamen Reaktion auf die beginnende Pandemie in anderen Ländern, wie z.B. den USA und Brasilien, mit gravierenden Folgen bis heute, und dem teilweisen Zusammenbruch des Gesundheitssystems in ähnlich stark betroffenen Regionen, muss dem Sanitätsbetrieb ein positives Zeugnis ausgestellt werden.

Solche außergewöhnlichen Krisensituationen offenbaren immer Mängel und Unzulänglichkeiten in Systemen und Abläufen, aus denen man für die Zukunft lernen kann und muss. Und diese gab es, wie die Anhörungen bestätigen, auch im Südtiroler Sanitätsbetrieb. Es gilt nun aus den Erfahrungen des letzten Jahres zu lernen.

So müssen die Pandemiepläne dringend aktualisiert und angepasst werden, um in Zukunft für ähnliche Katastrophenereignisse besser gewappnet zu sein.

Die Anhörungen haben auch gezeigt, dass die interne Kommunikation in Krisensituationen verbessert werden kann und muss.

Großes Bedauern herrschte in der Untersuchungskommission bezüglich der zweiten Bestellung von Schutzausrüstung durch das Unternehmen Oberalp. Die durch das negative Gutachten der INAIL, zu der in der ersten Lieferung enthaltenen Ware, blockierte Formalisierung und die geleistete Vorauszahlung, bringen das Unternehmen in ernsthafte Schwierigkeiten. Hier können bedauerlicherweise nur die Gerichte Klarheit schaffen. Dem Unternehmen gebührt großer Dank, Respekt und Anerkennung für den Einsatz, welcher allen Südtirolerinnen und Südtiroler zugutegekommen ist.

Abschließend muss festgehalten werden, dass trotz aller Schwierigkeiten anerkannt werden muss, dass das Land Südtirol und der Südtiroler Sanitätsbetrieb in dieser Zeit des extremen Notstandes selbst aktiv geworden sind, um Schutzmaterial zu besorgen. Am Beispiel von anderen Regionen Italiens kann man sehen, was passiert wäre ohne diese rasche und unbürokratische Eigeninitiative.