

Zukünftiger Bedarf im Bereich Koordinierter Sanitätsdienst.

Beantwortung der Zusatzfragen gemäss Email-Anfrage von Frau R. Meister (VBS) vom 26. März 2019

- ***Könnten Sie bitte etwas genauer aufzeigen, welche Vor- resp. Nachteile mit einer Zwischenlösung und die damit verbundene Verschiebung der Funktion des Delegierten KSD innerhalb des VBS einhergehen.***

Die im Gutachten vom 18.12.2018 vorgeschlagene Zwischenlösung beinhaltet 3 Elemente: a) verstärkter Einbezug der «Kunden» bei der Festlegung der Ziele und Aufgaben des KSD; b) Entmilitarisierung der Funktion des Delegierten KSD; c) rasche Umsetzung dieser Zwischenlösung.

Die Vorteile der Zwischenlösung sind: I) deren Realisierung liegt im Wesentlichen in der Hand der Departementsleitung VBS und kann damit ohne zu viele und zu aufwändige externe Verhandlungen realisiert werden; II) sie dürfte damit kleinere politische und/oder mediale Wellen werfen als ein grösserer Eingriff; III) sie lässt sich relativ rasch umsetzen, beweist die Entschlussfreude der neuen Departementsleitung und klärt relativ rasch einen schon länger schwelenden Personalkonflikt; IV) sie ermöglicht (sofern als sinnvoll erachtet) eine personelle Entflechtung der Funktionen «Oberfeldarzt» und «Delegierter KSD», oder Aufteilung der Führung und Überwachung des Oberfeldarztes, bzw. des Delegierten KSD; V) sie schafft Zeit, eine längerfristige Lösung in Ruhe zu planen und zu verhandeln.

Die Nachteile sind: I) es bleibt eine Zwischenlösung; ein Erwartungsdruck an die Leitung des VBS bleibt bestehen; II) das VBS bleibt auf einem Mandat («stufengerechte Koordination aller Mittel in allen Lagen») sitzen, das zu erfüllen es nicht in der Lage ist; III); das GS VBS (oder wo immer der KSD angesiedelt wird) wird mit einer Zusatzaufgabe belastet, die nicht zu dessen Kernaufgaben gehören.

Weshalb wäre eine "Entmilitarisierung" der Funktion des Delegierten KSD sinnvoll?

Zwei Gründe sprechen dafür: I) Die Aufgabe des KSD ist die Koordination aller Akteure im Gesundheitswesen. Bei diesen handelt es sich zum weit überwiegenden Teil um zivile Akteure. Die Akzeptanz, diese Koordinationsrolle wahrzunehmen, hängt auch davon ab, wie gut der Koordinator die technischen aber auch politischen Realitäten der zu koordinierenden Partner kennt und in seiner Aufgabe berücksichtigt. Eine «Entmilitarisierung» der Funktion des Delegierten KSD erleichtert die Interaktion mit den Partnern und baut Berührungspunkte ab. II) Es reduziert das Risiko von realen oder auch nur vermuteten Interessenkonflikten in Bezug auf Prioritätensetzung und Ressourcen-Allokation zwischen militärischen Aufgaben des VBS und denjenigen des KSD. Dies insbesondere dann, wenn beide Funktionen - wie aktuell - von einer Person wahrgenommen werden und diese einer und derselben (militärischen) Führungsperson unterstellt ist

- **Beschreiben Sie bitte etwas genauer die Gründe, weshalb die Ansiedelung dieser Funktion beim Zentralsekretariat GDK sinnvoll erscheint.**

Die Kantone haben die gesetzliche Verpflichtung sowohl in Friedens- wie in Krisenzeiten eine ausreichende, der ganzen Bevölkerung zugängliche Gesundheitsversorgung sicherzustellen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe haben sie das Zentralsekretariat (ZS) der Schweizerische Konferenz der Kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) als zentrales Koordinationsorgan in den letzten 20 Jahren deutlich ausgebaut. Das Zentralsekretariat nimmt seine Koordinationsaufgabe zum Teil innerhalb des ZS wahr, zum Teil durch Schaffung spezifischer angegliederter Organisation, wie dem Organ zur Koordination der Hochspezialisierten Medizin. Damit haben sich auch neue Überschneidungen und Doppelspurigkeiten zwischen dem Aufgabenspektrum der GDK und dem KSD ergeben. Diese liessen allenfalls sich mit einigem Aufwand bereinigen. Wichtiger scheint mir jedoch, dass klare politische Verantwortlichkeiten geschaffen werden, um so die Koordination sowohl im «Normalfall» wie in Krisenzeiten aus einer Hand sicher zu stellen. Es beseitigt Unsicherheiten in Bezug auf Zuständigkeiten und verhindert, dass es beim Übergang von «Normalfall» zur Krisenbewältigung zu Reibungsverlusten kommt. Die Aufgabe des KSD ist im Kern eine Stabs- und keine Führungsaufgabe. Die Verordnung KSD legt folgerichtig auch fest, dass «*die Zuständigkeiten der einzelnen KSD Partner bleibt vorbehalten*». Ein Transfer zur GDK erleichtern es, diesem Grundsatz nachzuleben und die Zuständigkeiten der GDK und der Kantone zu respektieren.

- **Welche Vor- und Nachteile es aus Ihrer Sicht gibt, wenn die Funktion OFAZ und Delegierter KSD getrennt werden? In diesem Zusammenhang bitten wir Sie ausserdem, um eine Einschätzung über die politische und rechtliche Machbarkeit und die Vor- resp. Nachteile im Falle einer Trennung dieser beiden Funktionen.**

Vor- und Nachteile:

Die Beantwortung dieser Frage sieht unterschiedlich aus, je nachdem ob ein direkter Transfer des KSD an die GDK (oder eine andere Instanz ausserhalb des VBS) in Betracht gezogen wird, oder die «Zwischenlösung» (siehe oben) realisiert wird.

Bei einem Transfer an die GDK, scheint eine Auftrennung logisch und unvermeidbar. Zur politischen und rechtlichen Einschätzung: siehe weiter unten.

Soll die «Zwischenlösung» realisiert werden, sehe ich bei einer Auftrennung der zwei Funktionen folgende Vor- und Nachteile:

Vorteile: I) sie ermöglicht, die Position des Delegierten KSD anhand eines den heutigen Anforderungen angepasstes Pflichtenheftes neu zu besetzen Es würde den beiden Funktionsträgern auch erlauben, ihre jeweilige Funktion (OFAZ und Delegierter KSD) mit genügender zeitlicher Aufmerksamkeit wahrzunehmen. II) Sie ermöglicht es, die führungsmässig schwierige Situation der Doppelunterstellung OFAZ und Delegierter KSD zu bereinigen. III) die Funktion könnte mit einer Person besetzt werden, welche einen späteren Transfer mitgestalten und erleichtern könnte.

Nachteile: I) Es muss im VBS eine neue Kaderposition geschaffen werden. II) Es entstehen neue Schnittstellen und allenfalls ein gewisser Synergieverlust zwischen den Tätigkeiten des OFAZ und des Delegierten KSD. Die Meinungen, wie gross dieser Verlust wäre, liegen allerdings weit auseinander. Der OFAZ und Eidg. Kommission für Militär- und Katastrophenmedizin (EKMK) halten diese (naturgemäss) für gross, andere für klein und

vertretbar, angesichts der Vorteile, welche eine Aufgabenentflechtung bringt. III) es entsteht zusätzlicher Führungsbedarf im GS VBS.

Politische und rechtliche Machbarkeit:

Bei Realisierung einer Zwischenlösung mit Angliederung im GS VBS:

Die Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst (VO KSD) schreibt keine Personalunion zwischen OFAZ und dem Delegierten KSD vor. Sie stipuliert einzig, dass der Delegierte vom Bundesrat gewählt wird, in dieser Funktion direkt dem Bundesrat unterstellt und organisatorisch dem VBS angegliedert ist. Rechtlich sehe ich damit keine Schwierigkeit in der Trennung der beiden Funktionen. Sie lässt sich meines Erachtens bis Ende 2019 umsetzen. Die Zeit zur Rekrutierung einer geeigneten Kandidatin / eines Kandidaten wird allerdings einige Monate in Anspruch nehmen.

Eine Trennung der Doppelfunktion wird sicher auf dem politischen Parkett (Bundesrat, Parlament, weitere Kreise) Fragen aufwerfen, denen meines Erachtens aber mit guten sachlichen Argumenten begegnet werden kann. Es sollte unbedingt vermieden werden, die Trennung als «Strafaktion» gegenüber dem heutigen OFAZ erscheinen zu lassen. Im Zentrum sollte der Wille zur Stärkung des KSD und dessen engere Zusammenarbeit mit den wesentlichsten Partnern stehen.

Bei einem Transfer zur GDK (oder einer anderen VBS-externen Organisationseinheit):

Rechtlich bedingt dies jedenfalls eine Revision des VO KSD. Je nach Ausgestaltung der Transfer-Lösung ist nicht auszuschliessen, dass es dazu auch einer Änderung der Gesetzesgrundlage braucht. Schliesslich müsste geprüft werden, ob eine Anpassung der Statuten der GDK (https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/gdk/statuts-2016_06_03_df_mu.pdf) notwendig ist (meines Erachtens nicht zwingend).

Die auf den ersten Blick einfachste Lösung scheint, in der Verordnung die organisatorische Angliederung beim VBS zu ersetzen durch eine organisatorische Angliederung bei der GDK. Es stellen sich dann allerdings verschiedene neue schwierige Fragen: Bleibt der Delegierte KSD direkt dem Bundesrat unterstellt; wie verläuft die Rapportier-Linie; wo sind die Budgetmittel für den KSD eingestellt?

Ev. könnte der Transfer auch mittels eines Leistungsauftrag-Verhältnisses zwischen dem Bund (VBS?) und der GDK realisiert werden.

Politisch dürfte das Geschäft (zumindest) initial auf heftigen Widerstand stossen und viel Überzeugungsarbeit erfordern. Die Gesundheitsdirektionen der Kantone sowie die GDK werden sich – so zumindest die Aussagen mit Vertretern der GDK im 2018 – vorerst gegen eine Übertragung der Aufgabe des KSD an die GDK wehren. Sie sind mit zahlreichen anderen Geschäften derart eingedeckt, dass sie keine weiteren Baustellen eröffnen wollen, auch wenn sie die aktuellen Mängel anerkennen und den mittelfristig Verbesserungsbedarf sehen. Deshalb ist eine Unterstützung des EDI (und allenfalls des BR) zwingend.

Hilfreich könnte allenfalls eine Verknüpfung dieses Geschäftes mit der Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

(<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/53827.pdf>) sein.

Anknüpfungspunkte finden sich bei 2 Überprüfungspunkten: Punkt 5: Spitalfinanzierung sowie Punkt 15: Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+. Zwar hat der Bundesrat am 28.9.2018 bei beiden Feldern keinen unmittelbaren Handlungsbedarf gesehen, allerdings mit einigen Vorbehalten.

Schliesslich muss ein weiteres Problem erwähnt werden: die Erarbeitung und Umsetzung eines Transfers der Aufgabe vom Bund an die GDK wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Ich schätze, dass eine solche Lösung frühestens 2021 (ev. auch einiges später) um Fliegen kommen könnte. Damit stellt sich die Frage, ob der KSD bis zu diesem Zeitpunkt in der jetzigen Aufstellung weitergeführt werden soll, oder doch eine «Zwischenlösung» gesucht werden muss.

- ***Könnten Sie bitte kurz Ihre Beurteilung der rechtlichen Möglichkeiten einer Co-Finanzierung eines KSD-Delegierten durch den Bund darlegen?***

Vorbild für eine Lösung könnte die (offensichtlich rechtlich als ok eingestuft) Co-Finanzierungen gemäss BG zum Bevölkerungs- und Zivilschutz sein, wo der Bund bekanntlich auch die anerkannten Mehrkosten im Zusammenhang mit den Investitionen in Schutzanlagen und Kulturgüterschutzräumen trägt und zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft von Schutzanlagen zudem jährliche Pauschalbeiträge an die Kantone leistet.

Bern, den 4. April 2019



Prof. Dr. Thomas Zeltner
Gerechtigkeitsgasse 31
3011 Bern

Tel. +4131 3110155
Mobile: +4179 2083812
Fax +4131 3118824
t.zelt@bluewin.ch