



ABC-Schutz Schweiz: Personelle Elastizität des Systems Arbeitspapier der KomABC

22.12.2023



Abbildung: Studierende helfen während der COVID 19-Pandemie auf der Intensivstation des Inselspitals aus. Quelle: Tele-Bärn <https://tv.telebaern.tv/telebaern-news/im-kampf-gegen-die-ueberlastung-studierende-helfen-auf-intensivstation-aus-145085412>

1. Anlass

Aufgrund von Erfahrungen aus der Bewältigung der COVID-19-Pandemie entschied die Eidgenössische Kommission für ABC-Schutz (KomABC), ein Arbeitspapier zur personellen Elastizität des ABC-Schutz-Systems zu verfassen. Anlass dazu, dass sich die KomABC näher mit der personellen Elastizität befasste, gaben vor allem Erfahrungen, die während der Pandemie im Gesundheitsbereich gemacht worden waren:

- Der Bedarf an qualifiziertem Personal zur Bewältigung der Pandemie stieg in kurzer Zeit stark an.
- Bedarf zeigte sich in einer Vielzahl von Bereichen und Organisationen wie Intensivstationen von Spitälern, medizinischen Labors, Bundesamt für Gesundheit, kantonalen Gesundheitsbehörden und Krisenstäben sowie bei der wirtschaftlichen Landesversorgung.
- In anderen Bereichen ging der Bedarf an qualifiziertem Personal zurück, zum Beispiel bei der Versorgung von Patienten mit planbaren, nicht-zeitkritischen Behandlungen

Oftmals wurden pragmatische Lösungen gefunden, um zusätzliches Personal zu rekrutieren oder Personal flexibel einzusetzen. Es traten aber auch Schwierigkeiten auf (vgl. Lageanalyse weiter unten). Nach Informationsstand der KomABC wurden Erfahrungen und Erkenntnisse zur personellen Elastizität bisher nicht systematisch erhoben und ausgewertet.

2. Elastizität und Resilienz

Resilienz bezeichnet die Fähigkeit des Systems ABC-Schutz Schweiz, sich an störende resp. schädigende Einwirkungen anzupassen und sich von solchen Einwirkungen zu erholen, so dass die Funktionen des Systems nicht dauerhaft beeinträchtigt werden. Das System ist fähig, bei einer Störung rasch wieder in einen stabilen, erwünschten Zustand zurückzukehren.

Elastizität bezeichnet die Fähigkeit des Systems ABC-Schutz Schweiz, rasch und flexibel ausreichende Ressourcen bereitzustellen, wo sie benötigt werden, um auch aussergewöhnliche Ereignisse zu bewältigen. Elastizität ist eine Fähigkeit, die zur Resilienz des Systems beiträgt.

Bei ihren Betrachtungen konzentriert sich die KomABC auf die personellen Ressourcen. Die verfügbaren Ressourcen sollen jederzeit möglichst gut dem Bedarf entsprechen, daher ist auch das Wiederabziehen von Ressourcen wesentlich für die Elastizität des Systems.

3. Lageanalyse und -beurteilung

Ein gewisses Mass an Elastizität ist bereits in normalen Situationen erforderlich. Bei bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen steigen die Anforderungen an die personelle Elastizität oft innerhalb von kurzer Zeit stark an. Aufgrund der Vielzahl möglicher Ereignisse lässt sich das Mass an erforderlicher Elastizität nicht einfach bestimmen und beispielsweise mit einem Index erfassen, der anzeigt, wann Handlungsbedarf besteht. Es gilt vielmehr, günstige Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass personelle Elastizität im System ABC-Schutz Schweiz im Ereignisfall schnell und spezifisch auf die jeweilige Situation zugeschnitten wirksam wird.

Die Auswirkungen eines grossen ABC-Ereignisses können weit über den Kreis der Akteure¹ im ABC-Bereich hinausgehen und beispielsweise auch Finanzen und Versicherungen oder den Handel betreffen. Im Folgenden wird jedoch ausschliesslich das System ABC-Schutz betrachtet.

Personen mit ABC-Fachwissen sind nur begrenzt verfügbar. Im Ereignisfall müssen daher oft Potenziale zur Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen genutzt werden. Dazu zählen

¹ Übersicht der Akteure im ABC-Schutz Schweiz / KomABC, 18.12.2019 ([Link](#))

- die Verschiebung von Arbeitskräften innerhalb von Organisationen
- die Bereitstellung von Arbeitskräften aus anderen Organisationen
- Mehrarbeit des bestehenden Personals
- der Einsatz von Freiwilligen
- das Anfragen bereits pensionierter Personen
- der Einsatz von Milizkräften, Unterstützung durch Armee und Zivilschutz
- die Einstellung temporärer Arbeitskräfte
- der Einsatz von Personen aus dem Ausland, zum Beispiel im Rahmen internationaler Nachbarschaftshilfe

(diese Liste ist weder abschliessend noch priorisiert)

Angesichts knapper personeller Ressourcen muss geklärt werden, inwiefern ggf. ein rasches Anlernen möglich ist, insbesondere von Personen, die bereits über ähnliche Kompetenzen verfügen, wie sie im ABC-Schutz benötigt werden. Im Hinblick auf eine schnelle und reibungslose Zusammenarbeit ist es vorteilhaft, wenn Fachpersonen ähnliche anerkannte Ausbildungen durchlaufen und bereits in anderen Kontexten zusammengearbeitet haben².

Bei ABC-Ereignissen zeigt sich häufig, dass Personen gleichzeitig für unterschiedliche Aufgaben und ggf. auch an unterschiedlichen Orten benötigt werden. Bevor solche Situationen eintreten, muss geklärt sein, wer darüber entscheidet, welcher Einsatz Vorrang hat. Zudem ergeben sich vielfältige rechtliche Herausforderungen, zum Beispiel zu Fragen der Haftung, des Arbeitnehmerschutzes (u.a. betreffend Arbeitszeitregelungen) und zu Entscheidungs- und Weisungsbefugnissen. Aus arbeitsrechtlicher Perspektive wird die rechtliche Situation nach Recherchen der KomABC als komplex eingestuft. Einen übergeordneten Ansatzpunkt, um die Elastizität des Systems ABC-Schutz Schweiz zu fördern, stellt das Notstandsrecht dar, das es unter anderem erlaubt, Verantwortlichkeiten in Notsituationen anders festzulegen.

Während der Bewältigung eines ABC-Ereignisses müssen alle involvierten Personen Gewissheit haben, dass nach der Zeit der ausserordentlichen Einsätze wieder eine geordnete Rückkehr ins normale Tagesgeschäft erfolgt.

Konkrete Beispiele für Beiträge zur personellen Elastizität während der COVID-19-Pandemie waren:

- das Projekt «Leute für Lonza» der Bundesverwaltung³
- die Unterstützung der Nationalen Alarmzentrale, insbesondere des Bundesstabes Bevölkerungsschutz, in der Stabsarbeit während der Pandemiebewältigung COVID-19 durch Instruktorinnen und Instrukturen des Eidgenössischen Ausbildungszentrums Schwarzenburg des BABS (Einstellung des Schulbetriebes während des Lockdowns)
- die Zusatzausbildung «Helping Hands» für Rekruten der Schweizer Armee
- der Einsatz des ABC Abwehr Bataillons 1⁴ in der Labordiagnostik: Milizsoldaten mit wissenschaftlichem Hintergrund, die jährlich im Labor Spiez trainiert werden
- die Unterstützung der Intensivpflege im Spital Thun durch Pflegende aus anderen Bereichen
- die Unterstützung der Intensivpflege im Inselspital durch Studierende der Medizin
- die Zusammenarbeit des Kantons Solothurn mit einer Sicherheitsfirma, die ihre Mitarbeitenden aus dem Eventbereich für organisatorische Arbeiten zur Verfügung stellte, um so den Aufbau der personellen Ressourcen innerhalb des Kantons zu unterstützen

² Siehe zum Beispiel:

- Harmonisierung von Ausbildungen im ABC-Schutz (Empfehlung aus der Strategie «ABC-Schutz Schweiz» 2019 sowie Lösungsansatz aus dem Projekt des BABS «[Auslegeordnung ABC-Schutz Schweiz](#)») als Voraussetzung für eine reibungslose Zusammenarbeit im Ereignisfall, unabhängig vom konkreten Einsatzbereich.
- Multifunktionalere Ausbildung, um bei Bedarf entsprechende Personalverschiebungen vornehmen zu können.
- Betrieb von neuen Arbeitsmodellen, z. B. Job Rotation.

³ Siehe dazu

- Bilanz des Projektes «Leute für Lonza»: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.4344 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 16. November 2021 ([Link zum Bericht](#))
- Medienmitteilung des BAG zum Programm «Leute für Lonza» vom 08.11.2023 ([Link](#))

⁴ Die Laborkompetenz ist seit 01.01.2023 in den ABC Abw Bat 10 und 20 zugeteilt.

- die Unterstützung verschiedener Bereiche des Instituts für Infektionskrankheiten (IFIK) an der Universität Bern durch Weiterbildungsassistenten bzw. Dienstakademikerinnen und -akademiker kurz vor Weiterbildungsabschluss. Diese Massnahme erhöhte einerseits die Anzahl der Personen, welche eine medizinische Freigabe in der PCR-Analytik machen konnten, und bot andererseits dem Team der biomedizinischen Analytikerinnen die Möglichkeit, sich gegenseitig auszuhelfen, vor allem für die Bearbeitung von Notfall-Proben.
- die Unterstützung des BAG bei der Laborkoordination durch Fachspezialisten des Labors Spiez während der COVID-19-Pandemie

(diese Liste ist weder abschliessend noch priorisiert)

Personelle Elastizität war auch bei der Bewältigung eines schweren Nuklearunfalls im Ausland erforderlich: 2011 wurde das Kernkraftwerk Fukushima Daiichi durch einen Tsunami schwer beschädigt, was zu Kernschmelzen in drei Reaktorblöcken und zur Freisetzung von Radioaktivität führte. Obwohl für die Schweiz keine unmittelbare Gefahr bestand, wurde die Notfallorganisation des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI) in angepasster Form hochgefahren. Neben der Verfolgung der Unfallabläufe in Japan stand die Information der Öffentlichkeit und der Verwaltung im Vordergrund. Der Departementsleitung des UVEK wurden täglich zwei Lagedossiers zugestellt. Nachdem erste Videos von Explosionen auf der Anlage Fukushima Daiichi im Umlauf waren, stieg das Interesse der Medien an dem Ereignis sprunghaft an. Die Anfragen nach Informationen und Erklärungen waren so zahlreich, dass im ENSI zwei federführende Personen für Printmedien und Fernsehen/Radio bestimmt wurden. Kurz darauf wurde die Belegschaft in zwei Gruppen eingeteilt: Die Notfallorganisation, die den Nuklearunfall in Japan weiterverfolgte, sowie die übrigen Mitarbeitenden, die den Tagesbetrieb sicherstellten. Die personellen Ressourcen, die beim ENSI für den damals geplanten Bau neuer Kernkraftwerke aufgebaut worden waren, wurden schliesslich für die vertiefte Analyse der Nuklearkatastrophe eingesetzt und die Umsetzung von Massnahmen, die aus den Erfahrungen in Japan für die Schweiz abgeleitet worden waren.

4. Folgerungen

Grundlagen für eine optimierte Flexibilität des Systems im Ereignisfall sind die Themen Strategie, Infrastruktur, Tätigkeiten/Rollen, Personal und Einsatzplanung. Ein System, das personelle Elastizität aufweist, setzt flexibles und innovatives Management auf allen Stufen voraus.

Für das weitere Vorgehen hat die KomABC Handlungsbedarf in fünf Bereichen identifiziert. Sofern nicht bereits erfolgt, sollte der Aspekt der personellen Elastizität bei den dort laufenden resp. geplanten Aktivitäten explizit berücksichtigt werden.

1. Verbesserung der Zusammenarbeit im Ereignisfall wie Ausbildung und Vernetzung von kompetenten Personen im ABC-Bereich.
(Strategie «ABC-Schutz Schweiz» 2019, Empfehlungen A4 - ABC-Ausbildung harmonisieren)
2. Vernetzung und Koordination von Institutionen.
Im Projekt «Auslegeordnung ABC-Schutz Schweiz» des BABS wird diese Thematik angegangen.
(Strategie «ABC-Schutz Schweiz» 2019, Empfehlungen B1 - Bildung von ABC-Schutz-Regionen fördern und B2 - Nationale Kompetenzzentren in die Ereignisbewältigung einbinden)
3. Treffen vorsorglicher Leistungsvereinbarungen.
Diese Thematik wird durch die Laborleiter Bund angegangen. Dazu wird bis Ende 2024 eine Übersicht der bereits bestehenden Vereinbarungen erstellt und im 2025 soll eine Mustervorlage als Unterstützung zur Erarbeitung von weiteren Vereinbarungen folgen.
4. Vorbereitung spezieller Rechtsmittel (Verordnungen, Verfügungen, Notrecht) für normale, besondere und ausserordentliche Lagen – nicht nur für Epidemien. Dabei sind die je nach Situation unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen zu beachten.

Notstandsrecht

«Um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen, kann der Bundesrat oder die Bundesversammlung unmittelbar gestützt auf die Verfassung Notverordnungen und Notverfügungen erlassen. Von diesem intrakonstitutionellen Notstandsrecht ist das extrakonstitutionelle Notstandsrecht zu unterscheiden: Nach Auffassung der Lehre hat der Bundesrat in einer für das Land existenzbedrohenden Notlage das Recht und die Pflicht, ausserhalb jeder Verfassungsordnung zu handeln. Davon ausgenommen sind die Grundrechte, die notstandsfest sind, d. h. unter keinen Umständen eingeschränkt werden dürfen»

Das Notstandsrecht stützt sich in erster Linie auf
ARTIKEL 185 ABSATZ 3 BUNDESVERFASSUNG
ARTIKEL 173 ABSATZ 1 BUCHSTABE C BUNDESVERFASSUNG
ARTIKEL 7D F. REGIERUNGS- UND VERWALTUNGSORGANISATIONSGESETZ
(Erläuterung gemäss Parlamentswörterbuch)

5. Defizit gemäss Projekt «Auslegeordnung ABC-Schutz Schweiz» des BABS: Leistungsprofil des Zivilschutzes im ABC-Bereich zwischen den Kantonen vereinheitlichen (Kerndefizit 6).

Dank

Die KomABC bedankt sich bei den Expertinnen und Experten, die mit wertvollen Referaten und Diskussionsbeiträgen zur Behandlung dieses Themas in der Kommission beigetragen haben, insbesondere bei:

- Dr. med. Antje Heise, Präsidentin Schweizerische Gesellschaft für Intensivmedizin SGI

Für die Inhalte des Positionspapiers ist allein die KomABC verantwortlich.

Referenzen

- Referate anlässlich der Sitzung KomABC vom 29.06.2023:
 - . Dr. Antje Heise, Ärztliche Leiterin Intensivstation Spital Thun + SGI Präsidentin Ärzteschaft
 - . Pia Feuz, Geschäftsstelle KomABC
- Beitrag von konkreten Beispielen
 - . Beat Kamber, Leiter Pandemiebewältigung Kanton Solothurn 2021/22
 - . Mitglieder KomABC

Kontakt

Geschäftsstelle KomABC
Pia Feuz
LABOR SPIEZ / CH-3700 Spiez
Telefon: +41 58 468 15 90
Mail: pia.feuz@babs.admin.ch
Web: www.komabc.ch