



Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Gesundheit BAG
Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit

Evaluation der Ebola-Vorbereitungen in der Schweiz im Bereich Gesundheit

Stellungnahme des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)

Ausgangslage

Ende 2013 kam es in Liberia zu ersten Infektionen mit dem Ebola-Virus, die aber bis Frühling 2014 unentdeckt blieben. Es kam in der Folge zu einer raschen – und in dieser Dimension noch nie dagewesenen – Ausbreitung von Ebola in den drei westafrikanischen Ländern Guinea, Liberia und Sierra Leone. Eine Verschleppung von Fällen aus der Epidemienregion war jederzeit möglich, auch wenn das BAG das Risiko eines „Importes“ und eines Ausbruches in der Schweiz immer als sehr gering einstufte.

Aufgrund des Ausmasses der Epidemie und dem möglichen Schadenspotenzial bei Auftreten eines Falles in der Schweiz hat das BAG im August 2014 eine Taskforce eingesetzt, die fortan gemeinsam mit Partnern im In- und Ausland die Massnahmen zur Verhinderung einer Einschleppung, resp. die Vorbereitungen für einen Ebolafall in der Schweiz, koordinierte.

Evaluation der Ebola-Vorbereitungen in der Schweiz

Das BAG und die GDK haben anfangs 2015 das Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, beauftragt, die Bewältigung der Ebola-Ereignisse in der Schweiz zu beurteilen. Die Evaluation beinhaltet folgende Aspekte:

1. Organisation, Ressourcen, Arbeitsabläufe und Zusammenarbeit innerhalb des BAG
2. Zweckmässigkeit der getroffenen Massnahmen in verschiedenen Bereichen
3. Koordination und Zusammenarbeit des BAG mit Partnern sowie Fragen der Finanzierung und Abgeltung von Investitions- und Behandlungskosten
4. Zweckmässigkeit der rechtlichen Grundlagen (geltendes Epidemiengesetz versus neues Epidemiengesetz ab 2016)

Auf Basis der Evaluationsergebnisse wurden Empfehlungen im Hinblick auf künftige vergleichbare Krisensituationen (tiefe Fallzahlen und hohe Anforderungen an die medizinische Versorgung) im Gesundheitsbereich formuliert.

Resultate der Evaluation

Krisenorganisation BAG

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Einberufung der Taskforce BAG, die Organisation und die Prozesse insgesamt sinnvoll und zweckmässig waren. Optimierungspotential wurde vor allem bei der Ansiedlung der Taskforce innerhalb der BAG-Strukturen sowie bei der teilweise zu hohen und langandauernden Belastung von Mitarbeitenden gesehen.

Zweckmässigkeit der getroffenen Massnahmen

Die in den verschiedenen Bereichen getroffenen und umgesetzten Massnahmen wurden durch die EvaluatorInnen nach ihrer Notwendigkeit, Eignung, Effizienz, Rechtzeitigkeit und Wirksamkeit beurteilt:

Einigkeit herrschte unter den befragten Personen und Organisationen dahingehend, dass die getroffenen Massnahmen durchwegs notwendig waren. Bewährt haben sich die Vorbereitungsmaßnahmen des BAG und seiner Partner betreffend nicht medizinischer Massnahmen (z.B. Massnahmen für einreisende Mitarbeitende von internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Schweiz oder die Information und Kommunikation durch das BAG). Als weniger positiv wurden die Massnahmen in der medizinischen Versorgung bezüglich ihrer Eignung, Effizienz und teilweise ihrer Wirksamkeit eingestuft. Hier wurde v.a. seitens Kantone und Spitäler die fehlende übergeordnete Koordination und Führung in den Bereichen Patientenbetreuung, klinische Diagnostik in den Spitälern und Patiententransporte kritisiert. Ebenfalls negativ wurde die Frage der zeitgerechten Umsetzung der Massnahmen beurteilt. Die späte Bereitstellung der benötigten Kapazitäten für die medizinische Versorgung wurde primär in den unklaren Vorgaben auf Stufe Bund, als auch beim hohen Vorbereitungsaufwand in den Spitälern (bauliche Massnahmen, Anpassung von Prozessen, Schulungen, etc.) verortet.

Koordination durch das BAG und Zusammenarbeit des BAG mit Partnern

Gut funktioniert hat die Zusammenarbeit und Koordination zwischen dem BAG und verschiedenen Bundesbehörden, den internationalen NGOs und der Europäischen Union (EU). Teilweise gab es Unklarheiten bei den Zuständigkeiten zwischen dem BAG und der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) oder dem BAG und dem Koordinierten Sanitätsdienst (KSD). Insgesamt negativ zur Zusammenarbeit mit dem BAG äusserten sich die Spitäler, die eine stärkere Führungsrolle des BAG wünschten.

Zweckmässigkeit der gesetzlichen Grundlagen

Bezüglich der Zweckmässigkeit des bestehenden Epidemiengesetzes zur Bewältigung der Ebola-Ereignisse äusserten sich die befragten Personen insgesamt eher kritisch. Es wurde vor allem darauf hingewiesen, dass für die Bewältigung derartiger Ereignisse eine stärkere Führung und Koordination durch den Bund wahrgenommen werden müsste.

Diesem Anliegen wird mit dem neuen Epidemiengesetz sicher bis zu einem gewissen Punkt Rechnung getragen, weshalb auch entsprechende Erwartungen bei den befragten Personen vorhanden sind.

Beurteilung der Evaluation durch die Auftraggeber

Die Evaluation wurde sorgfältig und unter Einbezug aller relevanten Akteure und Partner durchgeführt. Der Evaluationsbericht stellt eine wertvolle Grundlage dar, um einerseits die BAG-Krisenorganisation und die damit verbundenen Prozesse weiter zu verbessern und um andererseits die nötigen Anpassungen am Gesundheitssystem Schweiz vorzunehmen, um zukünftig für vergleichbare Situationen gut vorbereitet und in der Lage zu sein, die öffentliche Gesundheit adäquat und effizient zu schützen.

Die von den EvaluatorInnen beschriebenen Empfehlungen sind nachvollziehbar und berechtigt. Die Auftraggeber BAG und GDK nehmen diese Empfehlungen auf.

Weiteres Vorgehen

Krisenorganisation BAG

Die Empfehlungen zur Organisation des BAG in Krisensituationen wurden bereits in das Krisenhandbuch des Amtes übernommen. Das Handbuch wird noch Ende 2015 durch die Geschäftsleitung des BAG verabschiedet werden. Damit verbunden soll auch ein entsprechendes Ausbildungskonzept zur

stetigen Überprüfung und Weiterentwicklung der Krisenorganisation und der -prozesse verankert werden, in welches die Empfehlungen der Evaluation ebenfalls mit einfließen.

Massnahmen im Gesundheitssystem Schweiz

Um einen der zentralen Punkte der Evaluation – die Frage danach, wie sich die Schweiz für ähnliche Situationen rüsten soll (Infrastruktur und Finanzierung) – zu bearbeiten, wurde bereits eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der GDK mit Vertretern von Bund, Kantonen und Spitälern ins Leben gerufen. Ziel dieser Arbeitsgruppe wird es sein, die notwendigen Vorsorgeleistungen und die damit verbundene Frage der Finanzierung zu klären und entsprechende Vorschläge zur Umsetzung zu präsentieren.

Fragen bezüglich einer besseren Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie der Wunsch nach einer verstärkten Führung durch das BAG werden sicher Thema des – gemäss neuem Epidemienengesetzes – noch zu etablierenden Koordinationsorgans sein.

Die Umsetzung der Evaluationsempfehlungen wurde von der Abteilung Übertragbare Krankheiten des BAG für die Jahre 2016 und folgende als eine strategische Massnahme definiert.

Bundesamt für Gesundheit
Direktor

Schweizerische Konferenz der kantonalen
Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren
Zentralsekretär

Pascal Strupler

Michael Jordi