

## Schweinegrippe H1N1

# Pandemievorsorge ist auch ein Thema für KMU und Gemeindeverwaltungen

Nachdem im Herbst 2005 die Vogelgrippe A (H5N1) die Fach- und Medienwelt beschäftigt hat, kursieren seit Frühling 2009 Meldungen zur pandemischen Influenza A (H1N1) in den Medien und versetzen Bund, Kantone und Wirtschaft in Unruhe. Manche lachen, manche lästern gegen Verschwörungstheorien und manche Unternehmen verfallen in Last-Minute-Aktivismus.

*Dr. Andreas M. Walker*  
*Uwe Müller-Gauss*

Gegenwärtig ist die Sterblichkeitsrate dieser Krankheit gering und das Krankheitsbild relativ harmlos. Falls das aktuelle Virus in den nächsten Monaten mutieren sollte, wie dies das Bundesamt für Gesundheit BAG und die Weltgesundheitsorganisation WHO befürchten, werden auch Gemeindeverwaltungen und KMU in grossem Mass herausgefordert sein. Die Geschwindigkeit in der

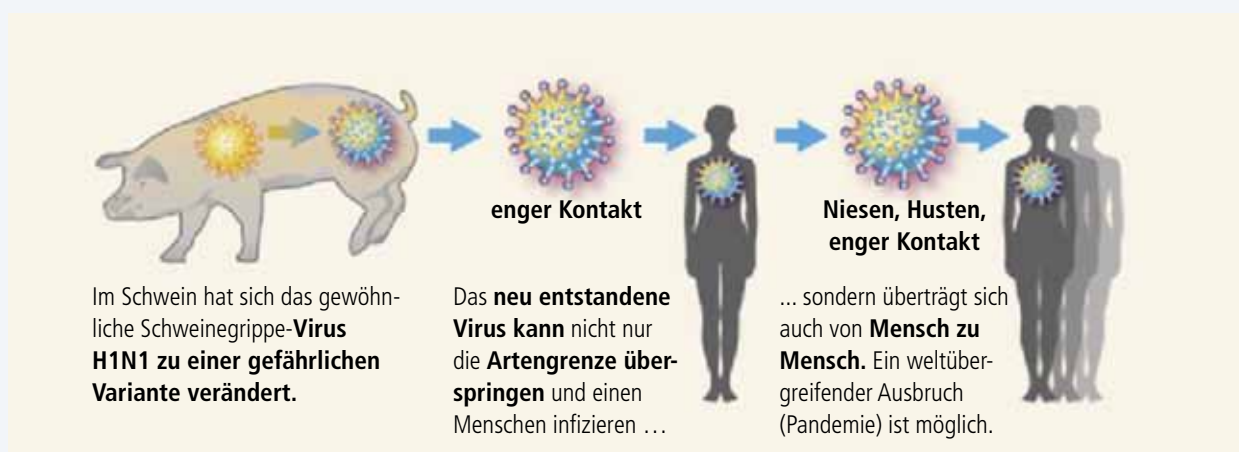
globalen Ausbreitung der im Anfangsstadium noch «Mexikanische Grippe» genannten Pandemie zeigt, dass für KMU und für kommunale Behörden ein Abwarten bis zur Mutation eine schlechte Strategie zur Vorbereitung ist.

## Seit 2005 vorbereitet

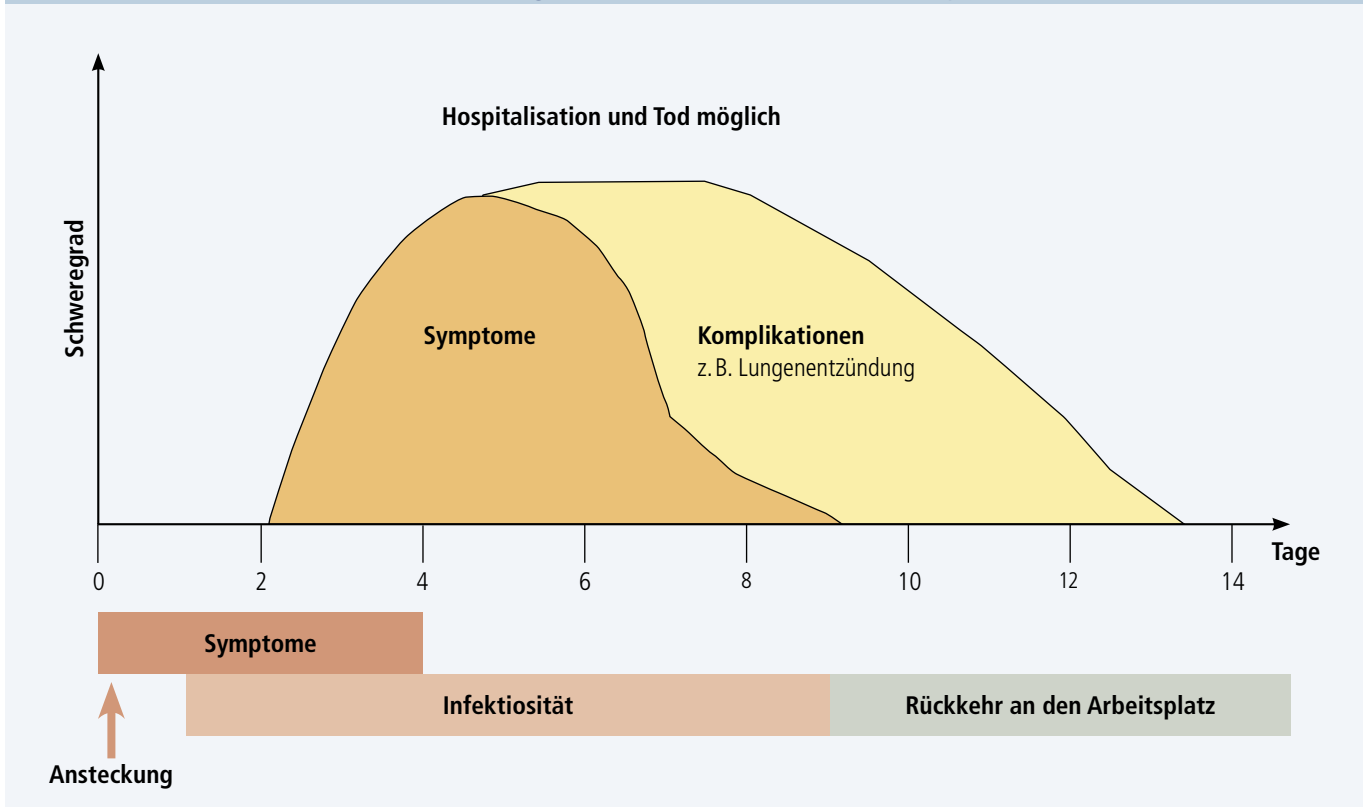
Als nach dem Ausbruch und der erfolgreichen Bekämpfung von «Sars» im Winter

2002/03 bereits wieder im Winter 2005/06 die Vogelgrippe A (H5N1) ein Thema wurde, entwickelte das Bundesamt für Gesundheit einen Pandemieplan für das öffentliche Gesundheitswesen. Auf dieser Grundlage planten die Gesundheitsdirektionen der Kantone in den Jahren 2006 bis 2008 ihre Strategien. Spitäler, Hausarzt- und Apothekerverbände wurden in vielen Kantonen schon früh in diese Vorbereitung einbezogen, da sie die Stützen des öffentlichen Gesundheitswesens sind, das von den kanto-

## Möglicher Verlauf vom gewöhnlichen H1N1-Virus zur Pandemie



## Krankheitsverlauf zwischen Ansteckung und Rückkehr an den Arbeitsplatz



nalen Arzt-, Apotheker- und Spitalämtern organisiert wird. International tätige Grossunternehmen, Finanz- und Versicherungsdienstleistungsfirmen, die bereits indirekt von Sars betroffen waren, gehörten zu den ersten Firmen, die das Thema Pandemie ernst nahmen und bereits 2006 entsprechende Planungen erstellten.

«Grippeviren sind sehr unberechenbar, sehr trügerisch.»

Margaret Chan, WHO-Chefin

Seit dem Auftreten der Schweinegrippe A (H1N1) im Frühling 2009 in Mexiko und den USA wurden diese Vorbereitungsarbeiten plötzlich in unerwarteter Weise aktuell – und die Realität einer globalisierten und mobilen Welt zeigte, dass eine Verbreitung einer Pandemie sehr viel schneller und sprunghafter geschehen kann, als von vielen erwartet worden ist.

### Lehren aus Spanischer Grippe

Die Spanische Grippe breitete sich am Ende des 1. Weltkrieges in zwei Wellen aus. Die erste Welle verlief relativ harmlos, doch dann mutierte das Virus. In der zweiten Welle erkrankte etwa ein Viertel der Bevölkerung und 20 bis 50 Millionen Personen verstarben. Unsere medizinischen Möglichkeiten und die hygienischen Standards sind heute in der Schweiz viel besser als damals – trotzdem warnt uns die Erfahrung der Spanischen Grippe, eine relativ harmlose erste Welle nicht zu unterschätzen. Um der Sorgfaltspflicht als Arbeitgeber nachzukommen und um die Geschäftskontinuität während einer Pandemie zu gewährleisten, müssen Massnahmen vor und während einer Pandemie geplant und vorbereitet werden. Auch wenn bislang die betriebliche Pandemieplanung zu kurz gekommen ist, kann die Zeit bis zu einer etwaigen zweiten Welle mit einem mutierten Virus genutzt werden, um sich auch jetzt noch mit diesen

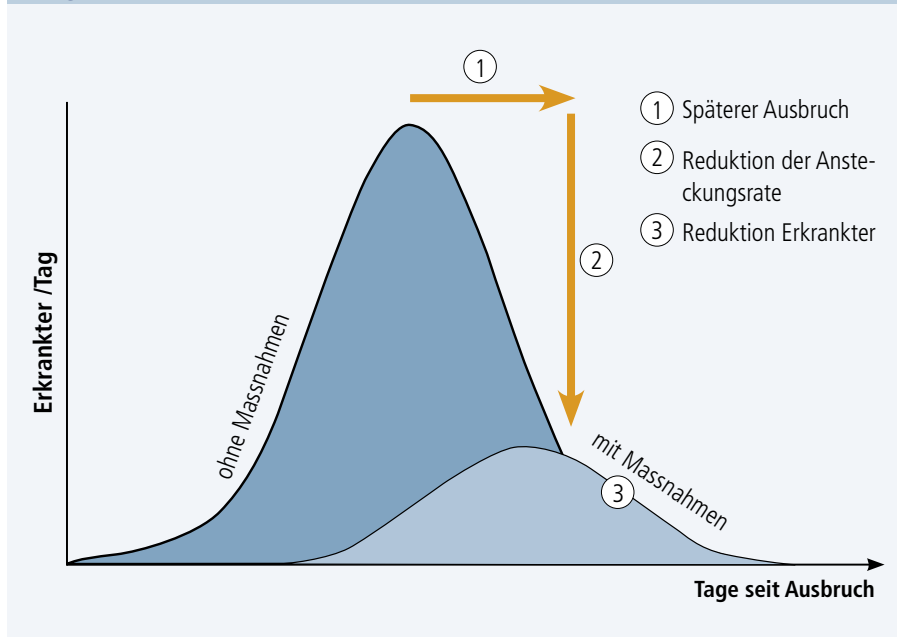
Fragen auseinanderzusetzen und Sofortmassnahmen zu ergreifen.

Zwar kommt es im Detail meistens doch anders, als geplant wurde. Aber die Erfahrung lehrt eindeutig, dass niemand eine Krise in freier Improvisation erfolgreich bewältigte, der gänzlich unvorbereitet war. Bei einer Einigkeit über Zielvorgaben und Entscheidungswege benötigen die Planungsarbeiten in der Regel eine Vorbereitungszeit von zwei bis drei Monaten.

### Neuer Aspekt für IKS von KMU

Aber nicht nur der Bund und globale Konzerne, sondern auch KMU sind gefordert, dem Thema Pandemie angemessene Beachtung zu schenken. Jeder Geschäftsführer und Verwaltungsrat sollte sich mindestens bei der aktuellen Erarbeitung des Internen Kontrollsystems (IKS) mit der Frage auseinandersetzen, ob eine Pandemie ein poten-

## Möglicher Verlauf einer Pandemie im Modell



zielles Risiko für das Unternehmen darstellt, welches die spezifischen Schwachstellen sind und wie etwaiger wirtschaftlicher Schaden vermieden werden kann. Schlüsselfragen sind beispielsweise:

- Wie kann das Unternehmen noch funktionieren, wenn eine Vielzahl (25 % bis 50 %) der Arbeitskräfte verteilt über eine mehrmonatige Welle ausfällt?
- Wie sind die Lieferanten vorbereitet? Was geschieht, wenn diese nicht mehr liefern können?
- Was geschieht, wenn ein Grossteil der (End-)Kunden wegen der Pandemie nicht mehr konsumieren bzw. nicht mehr zahlungskräftig ist? Wie gut ist die Liquidität der Firma, um eine solche mehrmonatige Phase zu überleben?
- Welche behördlichen Eingriffe und Regulierungen sind zu erwarten? Wie beeinflussen diese den Geschäftsablauf, die Verfügbarkeit der Arbeitskräfte, die Logistik und den Verkehr sowie das Verhalten der Kunden?

## Auch Kantone und Gemeinden

Auch in manchen kantonalen Behörden ausserhalb des öffentlichen Gesundheitswesens und in kommunalen Behörden (insbesondere Gemeindeverwaltungen) sind wichtige Fragen noch nicht klar beantwortet:

- Wie werden die Kantons- und Gemeindeangestellten konkret geschützt?
- Kauft die Verwaltung Schutzmasken mit einem zentralen Budget ein oder ist jeder Angestellte selbst verantwortlich?
- Wer koordiniert auf Gemeindeebene die meistens vereinsartig organisierte Spitex und Samariter?
- Wo müssen Schalter, Logen und Wartezimmer in besonderer Weise geschützt werden?
- Wie muss der Hygienestandard definiert werden und wie wird dieser in der ganzen – meist dezentral organisierten – Verwaltung durchgesetzt?

- Wer muss den entsprechenden Sonderkredit beantragen und wer bewilligt ihn?
- Wie wird der kantonale und kommunale Service Public während einer Pandemie aufrechterhalten?
- Welche behördlichen Aufgaben müssen trotzdem und fristgerecht sichergestellt werden?

Zwar gibt es tatsächlich eine Anzahl behördlicher Aufgaben, die in sprichwörtlicher Weise wochenlang auf den Ämtern liegen bleiben könnten. Doch unterschätzen wir nicht die Vielzahl behördlicher Tätigkeiten, die Tag für Tag unser öffentliches Leben sicherstellen. Falls ein mutierter und hoch ansteckender Virus dazu führt, dass ein Viertel der Kantons- und Gemeindeangestellten erkrankt, falls Unzählige zusätzlich der Arbeit fern bleiben, weil sie Angehörige pflegen, weil sie Angst vor Ansteckung haben oder weil die Verkehrsmittel massiv behindert sein werden, wird das behördliche Leben massiv verlangsamt werden und nicht mehr den Anforderungen eines modernen Service Public genügen können.

«Im Falle einer Pandemie ist die gesamte Menschheit bedroht. Deshalb müssen alle erdenklichen Anstrengungen unternommen werden, um die Ausbreitung der Schweinegrippe einzudämmen.»

Thomas Zeltner, Direktor BAG

## Dreifache Betroffenheit

Gemeinden sind in dreifacher Weise betroffen, sich mit dem Risiko einer Pandemie aktiv zu beschäftigen:

1. Auf den Grundlagen des Bundesamtes für Gesundheit planen die Kantonsarzt- und Kantonsapothekerämter Impfkonzepte. In diesen kantonalen Impfkonzepten sind meistens Zivilschutz, Spitex, Samariter,

## Grippe-Pandemie: So können wir uns schützen

Man kann durch einfache Massnahmen dazu beitragen, sich selbst und andere zu schützen.



### Hände waschen.

Waschen Sie sich mehrmals täglich gründlich die Hände mit Wasser und Seife.



### In ein Papiertaschentuch husten oder niesen.

Halten Sie sich beim Husten oder Niesen ein Papiertaschentuch vor Mund und Nase.



### Papiertaschentuch entsorgen.

Entsorgen Sie das Papiertaschentuch nach Gebrauch in einem Abfalleimer und waschen Sie sich danach gründlich die Hände mit Wasser und Seife.



### In die Armbeuge husten oder niesen.

Wenn Sie kein Taschentuch zur Verfügung haben, husten oder niesen Sie bitte in Ihre Armbeuge. Dies ist hygienischer, als die Hände vor den Mund zu halten. Sollten Sie doch die Hände benutzen, waschen Sie diese wenn möglich gleich danach gründlich mit Wasser und Seife.



### Hygienemasken besorgen.

Besorgen Sie sich frühzeitig einen Vorrat von 50 Hygienemasken pro Person, um einem möglichen Versorgungsengpass entgegenzuwirken. Hygienemasken sind im Handel erhältlich, z.B. in Apotheken, Drogerien, Supermärkten oder Warenhäusern.

Stand Juli 2009



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Bundesamt für Gesundheit BAG  
Office fédéral de la santé publique OFSP  
Ufficio federale della sanità pubblica UFSP  
Federal Office of Public Health FOPH

[www.pandemia.ch](http://www.pandemia.ch)  
Hotline 031 322 21 00

**GEMEINSAM  
GEGEN  
GRIPPE**

Hausärzte und Gemeindeführungsstäbe involviert – aber dies ist nur eine Dimension der kommunalen Betroffenheit.

2. Gemeindeverwaltungen haben dieselben Arbeitgeberpflichten, ihre Angestellten zu schützen, wie irgendein privatwirtschaftlicher Betrieb. Weder der Bund noch die Kantone werden die Gemeindeangestellten schützen, diese Verantwortung liegt bei den Gemeinden selbst. Ein entsprechender spezieller Auftrag wird weder vom Bund noch von den Kantonen kommen, sondern ist aufgrund der arbeitsrechtlichen Grundlagen gegeben. Diese Arbeitgeberpflicht wurde im November 2007 vom Bundesamt für Gesundheit und vom Staatssekretariat für Wirtschaft im «Pandemieplan – Handbuch für die betriebliche Vorbereitung» kommuniziert.

«Es ist besser, beizeiten Dämme zu bauen, als auf die Vernunft der Flut zu hoffen.»

Uwe Müller-Gauss, Pandemie-Experte

3. Die Gemeinden sind gefordert, das Gemeindeleben und ihren kommunalen Service Public auch während einer Pandemie aufrechtzuerhalten. Falls das Virus mutiert, werden Medien, Bevölkerung und Politiker in emotionaler Angst und direkter Betroffenheit wenig Verständnis für juristische Abgrenzungen zwischen eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Zuständigkeit haben. Insbesondere weil das Funktionieren der Gemeindeaufgaben im Pandemiefall nicht durch Bund und Kantone sichergestellt werden wird – es gibt weder einen «Masterplan Pandemie Bund» noch einen «Masterplan Pandemie Kanton» für das behördliche Leben in der Schweiz. Viele Einrichtungen und grosse Teile der (älteren) Bevölkerung verlassen sich immer noch auf eine Hilfestellung durch die Armee – die aktuelle Armee kann aber weder qualitativ noch quantitativ die erwartete Hilfe leisten und es gibt weder eidgenössische noch kantonal koordinierte Konzepte für den Einsatz

des Zivildienstes im Pandemiefall. Der Zivilschutz ist zwar auf Bundes- und kantonaler Stufe geregelt, Träger des Zivilschutzes sind aber meist die Gemeinden und Regionen. Konkrete Nachbarschaftshilfe wird immer auf kommunaler Ebene organisiert werden müssen.

## Knacknüsse der Zuständigkeit

Eine Vielzahl der Fragestellungen und Massnahmen bei Firmen und Behörden entsprechen sich, doch manches Thema der kantonalen und kommunalen Behörden verdient besondere Aufmerksamkeit, da das öffentliche Leben betroffen und Entscheide von politischer Tragweite nötig sind:

- Während einer Pandemie kann es zu Personalengpässen in wichtigen Bereichen kommen – können Verwaltungsangestellte in anderen Bereichen der Behörde eingesetzt werden? Wie müssen die personalrechtlichen Grundlagen dazu angepasst werden?
- Kantonsärzte haben die Befugnis zu Schulschliessungen – doch nun muss nicht wegen einer Lausplage eine einzelne Schule geschlossen werden – was bedeutet es für das öffentliche Erziehungswesen, wenn wegen einer Pandemie das Bundesamt für Gesundheit und die Gesundheitsdirektionen mehrerer Kantone koordiniert die Schulen und Kindergärten für mehrere Wochen schliessen? Was bedeutet dies für erwerbstätige Eltern? Was bedeutet dies für die Einsetzbarkeit der Lehrkräfte? Diese weisen zudem einen besonderen Status auf, da sie meistens nicht einer Personalverordnung, sondern einer besonderen Lehrerverordnung unterstehen. In besonderer Weise ist zu berücksichtigen, dass das Erziehungswesen zwar prinzipiell kantonale Angelegenheit ist, aber viele Kindergärten und Grundschulen kommunal organisiert sind.

- Im öffentlichen Gesundheitswesen der Schweiz werden die meisten Zuständigkeiten und Ressourcen prinzipiell auf kantonaler Ebene geregelt. Doch viele Partner des öffentlichen Gesundheits- und Sozialwesens die zwar kantonal mitfinanziert werden, befinden sich aufgrund von Rechtsform, gemischter Trägerschaft und personeller Verhältnisse mindestens im indirekten Einflussbereich der Gemeinden und der kommunalen Politik: Altersheime, Behindertenheime, Spitex, Zivilschutz. Eng damit verbunden sind auch Fragen des kommunalen Bestattungswesens. Die betriebliche Pandemievorsorgeplanung dieser Organisationen wurde im Allgemeinen in den kantonalen Planungen des öffentlichen Gesundheitswesens nicht berücksichtigt, sondern liegt in der direkten Zuständigkeit der jeweiligen Organisation.

## Dringender Handlungsbedarf

Auch wenn der Grossteil der Schweizer Firmen, aber auch Bund und Kantone gut auf die Pandemie vorbereitet sind und somit ihre Sorgfaltspflicht erfüllen, ist dringender Handlungsbedarf auf kommunaler Ebene ausgewiesen. Ein weiteres Vernachlässigen dieses Themas durch die Gemeinden hätte unnötig grosse negative Folgen für die Bevölkerung. ■

## Kontakt



Dr. Andreas M. Walker

Inhaber

Dr. Andreas M. Walker

Strategieberatung

Angensteinerstrasse 17, 4052 Basel

walker@weiterdenken.ch

www.pandemieplan.ch



Uwe Müller-Gauss

Dipl. Entrepreneur FH

Executive MBA

Fröschlezen 11

CH-8340 Hinwil

Tel. 044 938 05 04

uwe@mueller-gauss.ch

www.mueller-gauss.ch

