

Letzte Chance



Nachdem im Herbst 2005 die Vogelgrippe 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. Gegenwärtig ist die Sterblichkeit dieser Krankheit gering und das Krankheitsbild relativ harmlos. Falls das aktuelle Virus in den kommenden Monaten mutieren sollte, wie dies das Bundesamt für Gesundheit und die Weltgesundheitsorganisation befürchten, werden auch Gemeindeverwaltungen in grossem Masse herausgefordert sein.

VON DR. ANDREAS M. WALKER
UND UWE MÜLLER-GAUSS

Die Geschwindigkeit in der globalen Ausbreitung der im Anfangsstadium noch mexikanische Grippe genannte Pandemie zeigt, dass für KMU und für kommunale Behörden ein Abwarten bis zur Mutation eine schlechte Strategie zur Vorbereitung ist. 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 kantonalen Arzt-, Apotheker- und Spitalämtern organisiert wird.



Dr. Andreas M. Walker

unterstützt Kunden in Fragen von langfristigen Entwicklungen und Strategien, insbesondere in den Bereichen Risk Management, Change Management, Mid and Long Term Development, Strategic Foresight, Scenario Planning.



Uwe Müller Gauss

ist Managing Partner Ibcoll, Dipl. Entrepreneur FH (MAS) und Executive Master of Business Administration (EMBA).

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.

Die Erfahrung der Spanischen Grippe lehrt uns, eine relativ harmlose erste Welle nicht zu unterschätzen.

Seit dem Auftreten der Schweinegrippe A (H1N1) im Frühling 2009 in Mexiko und 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 der Spanischen Grippe

Die Spanische Grippe breitete sich am Ende des Ersten Weltkrieges in zwei Wellen aus. Die erste Welle verlief relativ harmlos, doch dann mutierte das Virus und in der zweiten Welle erkrankten etwa 25 Prozent der Bevölkerung und 20 bis 50 Millionen Menschen 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 Sorgfaltpflicht als Arbeitgeber nachzukommen und um die Geschäftskontinuität während einer Pandemie zu ermöglichen 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 auseinandersetzen und Sofortmassnahmen zu ergreifen.

Zwar kommt es im Detail meistens doch anders als geplant. 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 das 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 potenzielles 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 Prozent) 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 konsumiert oder 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, Logistik und Verkehr sowie das Verhalten der Kunden?

Kantone und Gemeinden

Auch in manchen kantonalen Behörden ausserhalb des öffentlichen Gesundheitswesens und insbesondere in kommunalen Behörden 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?

«Grippeviren sind sehr unberechenbar, sehr trügerisch»

Margaret Chan, WHO-Chefin

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.

Dreifache Betroffenheit der Gemeinden

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

Auf den Grundlagen des Bundesamtes für Gesundheit plant die Kantonsarzt- und Kantonsapothekerämter Impfkonzepte. In diesen kantonalen Impfkonzepten sind meistens Zivilschutz, Spitex, Samariter, Hausärzte und Gemeindeführungsstäbe involviert – aber dies ist nur eine Dimension der kommunalen Betroffenheit.

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.

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 kantonalen Stufe geregelt, Träger des Zivilschutzes sind aber meist die Gemeinden und Regionen. Konkrete Nachbarschaftshilfe wird immer auf kommunaler Ebene organisiert werden müssen.

Knacknüsse

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 Gesundheitsdi-

«Krise ist ein produktiver Zustand. Man muss ihr nur den Beigeschmack der Katastrophe nehmen.»

Max Frisch, 1911-1991

reaktionen 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 Lehrverordnung 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 kantonale 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. ■