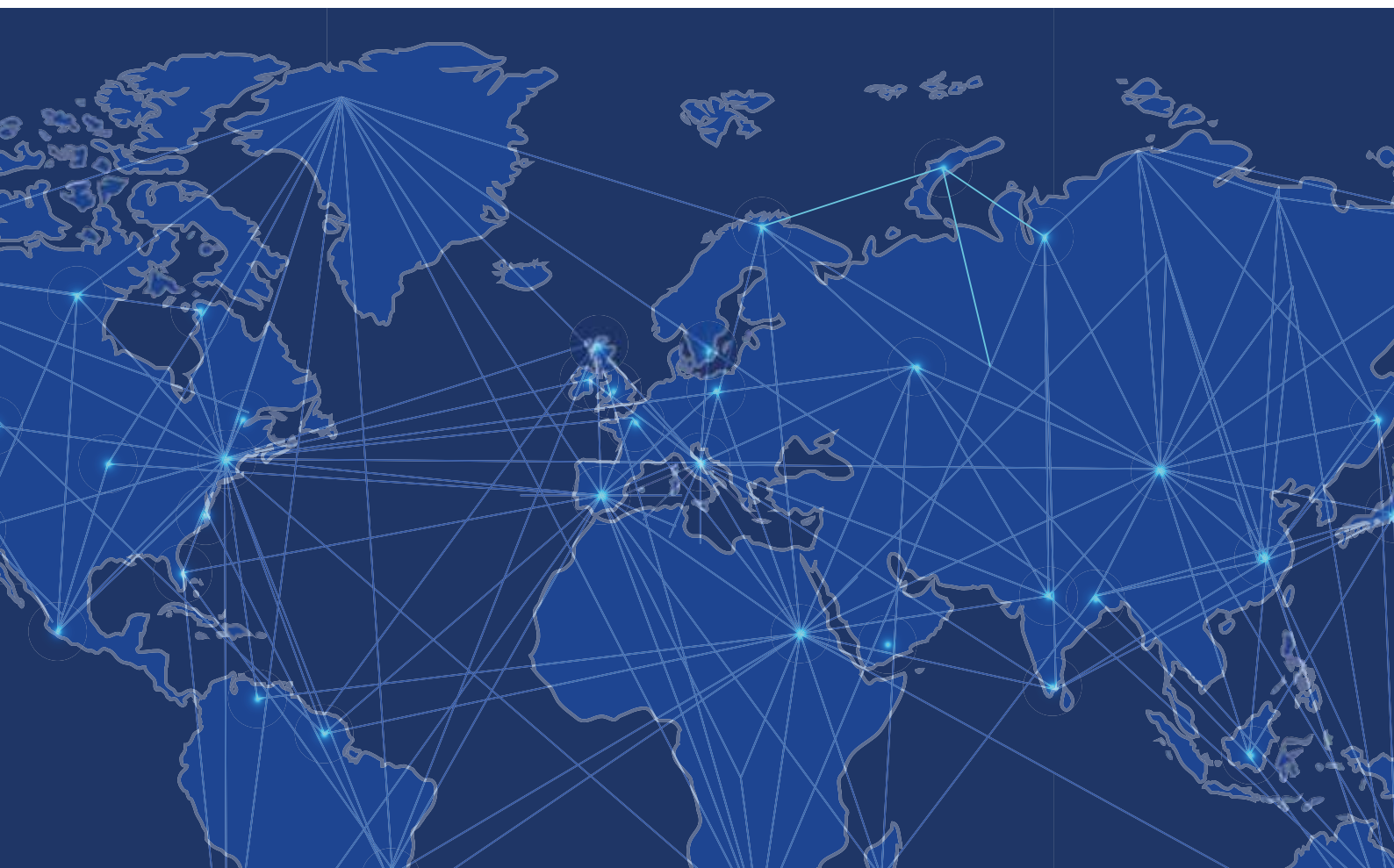




Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras



PANDEMIE- UND BETRIEBSSICHERHEITSPANUNG IN KANTONEN UND GEMEINDEN

EINE STUDIE DES SCHWEIZERISCHEN GEMEINDEVERBANDS (SGV)
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DER EIDGENÖSSISCHEN KOMMISSION FÜR
PANDEMIEVORBEREITUNG UND -BEWÄLTIGUNG (EKP)

Impressum

Herausgeber:

Schweizerischer Gemeindeverband
Laupenstrasse 35, Postfach
3001 Bern
www.chgemeinden.ch

Projektteam

Claudia Hametner (SGV), Vorsitz
Heinrich Lehmann (Bundesamt für Gesundheit BAG)
Andreas Hintermann (Kantonsapotheke Kanton Zürich)
Andrea Bachmann (Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL)
Barbara Weil (FMH – Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte)

Gestaltung und Layout

Martina Rieben (SGV)

Bilder

Shutterstock

Bern, Juni 2020

Inhalt

Vorwort	5
1. Management Summary	6
2. Einleitung	7–8
2.1 Ausgangslage	7
2.2 Mandat und Ziels	7
2.3 Fragestellungen	8
3. Ergebnisse	9–16
3.1 Planung und Umsetzung von Pandemieplänen	9–11
3.2 Sind die kommunalen Pandemiepläne auf die Pandemiepläne der Kantone Abgestimmt (vertikale Koordination)?	11–12
3.3 Welche Erfahrungen bestehen zu regionalen Vernetzungen und Kooperationen (horizontale Koordination)?	13–15
3.4 Formen des Austausches	15–16
3.5 Unterstützungsmöglichkeiten durch den Kanton und erfolgsversprechende Lösungsansätze	17
4. Empfehlungen	18
Anhang	19



Vorwort

Die aktuelle Corona-Krise führt uns vor Augen, dass neue Infektionskrankheiten bzw. eine Pandemie jederzeit ausbrechen kann, ohne dass wir Ort und Zeitpunkt oder ihre Merkmale voraussehen können. Heute, über 100 Jahre nach der Spanischen Grippe, sind Pandemien nach wie vor ein ernstzunehmendes Gesundheitsrisiko und stellen die Schweiz und ihr Gesundheitswesen vor Herausforderungen. Eine laufende Überprüfung und Aktualisierung der Pandemiepläne, ein Sicherstellen der betrieblichen Pandemieplanung, ein regelmässiges Thematisieren und Üben der Abläufe sowie die Etablierung der Zusammenarbeit der relevanten Akteure in den Krisenstäben auf kantonaler und kommunaler Ebene sind entscheidend, um im Ereignisfall wirksam vorgehen zu können.

Seit 1995 bereitet sich die Schweiz systematisch auf Influenza-Pandemien vor. Der Influenza-Pandemieplan Schweiz sowie die kantonalen und kommunalen Pandemiepläne dienen den verschiedenen Akteuren als wichtige Planungsinstrumente zur Vorbereitung auf eine Pandemie. Ergänzend dazu beschreibt das Handbuch für die betriebliche Vorbereitung Massnahmen, um im Pandemiefall die Mitarbeitenden vor Ansteckungen zu schützen und den Betrieb aufrecht zu erhalten. Der Bundesrat kann im Rahmen einer ausserordentlichen Lage das Notrecht verordnen und mögliche Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der nationalen Sicherheit beschliessen. Auf Stufe der Kantone kommt insbesondere den kantonalen Führungsorganisationen (KFO) in Koordination mit den Gemeinden und Städten sowie den Akteuren der Grundversorgung die entscheidende Verantwortung zu. Für die Gemeindebehörden geht es im Wesentlichen darum, die lebenswichtigen Dienstleitungen für die Bevölkerung wie zum Beispiel die Sicherstellung des kommunalen Gesundheitswesens, die Sicherstellung der Trinkwasser- und Energieversorgung und Abfallentsorgung sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zu gewährleisten. Eine optimale Vorbereitung hängt vom Engagement jeder einzelnen Behörde sowie von einer guten Zusammenarbeit und Koordination untereinander und mit dem Kanton ab.

Die vorliegende Erhebung des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV) erfolgte 2019 mit dem Ziel aufzuzeigen, wie es in einer normalen Lage um die Pandemievorbereitung und -planung in den Kantonen und Gemeinden steht. Einige Monate später wird die Welt und die Schweiz von den Ereignissen rund um COVID-19 überrollt und wir sind mitten in einer Jahrhundert-Pandemie. Die Corona-Krise hat die Behörden aller Staatsebenen und die Akteure der Gesundheitsversorgung stark gefordert und die Schwachstellen des Systems aufgezeigt. Es gilt, aus der Corona-Krise zu lernen und die gewonnenen Erkenntnisse in die Pandemieplanung auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden einzubauen. Der vorliegende Bericht zeigt auf, welche Massnahmen auf Gemeindeebene für eine gute Organisation und Planung wichtig sind.

Wir hoffen, dass Ihnen die vorliegenden Ergebnisse in Ihrer Arbeit nützlich sind.

Claudia Hametner
stv. Direktorin Schweizerischer Gemeindeverband

1. Management Summary

Das Bundesamt für Gesundheit hat die Aufgabe, die in der Schweiz lebende Bevölkerung in der frühen Phase einer Pandemie umfassend, transparent und kontinuierlich zu informieren, unter Mitarbeit verschiedener Multiplikatoren wie die Kantone, kantonsärztlichen Dienste, Gemeinden und medizinischen Fachkreise. Auch wenn der Vollzug primär bei den Kantonen liegt, ist eine frühzeitige und klare Kommunikation mit den Städten und Gemeinden entscheidend. Als bürgernächste Einheit zählen die Gemeindebehörden neben den kantonsärztlichen Diensten und den Akteuren der medizinischen Grundversorgung zu den wichtigsten Multiplikatoren. Im Ernstfall sind es die Behörden vor Ort, die mit den konkreten Auswirkungen einer Pandemie konfrontiert werden. Eine rechtzeitige, gute Vorbereitung der Gemeinden, abgestimmt auf kantonale Vorgaben und Bundesvorgaben, und eine gute Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden tragen wesentlich dazu bei, im Ereignisfall optimal vorgehen zu können.

Ziel der Studie war es zu erfahren, wie die Pandemievorbereitung und Umsetzung von Massnahmen in den Kantonen und Gemeinden sichergestellt wird. Die Online-Erhebung erfolgte zwischen dem 18. März und 5. April 2019. Insgesamt 2212 Gemeinden sowie die Gesundheitsdirektionen und Polizei- und Militärdirektionen der Kantone wurden zur Teilnahme an der Online-Umfrage eingeladen.

Die Umfrage wurde vor allem von Mitgliedern der Gemeindebehörden und der Gemeindeverwaltung beantwortet und widerspiegelt hauptsächlich die Sicht der Gemeinden auf das Thema. Rund ein Drittel der Gemeinden in der Schweiz verfügt über einen eigenen Pandemieplan oder hat diesen in Planung. In der Deutschschweiz sowie in den Städten und Agglomerationsgemeinden sind Pandemiepläne deutlich häufiger verbreitet als in ländlichen Gemeinden bzw. in der übrigen Schweiz. Die Mehrheit der Gemeinden hat keinen eigenen Pandemieplan und sieht sich vor allem in der Rolle, die kantonalen Vorgaben umzusetzen.

Bei der Pandemie- und Betriebssicherheitsplanung auf lokaler und regionaler Ebene sind schweizweit primär die Gemeindebehörden, die Gemeindeverwaltung und der Zivilschutz involviert. Die Kantonspolizei wird in allen drei Sprachregionen von rund einem Drittel aller Befragten als involvierte Stelle genannt. Das Regierungstatthalteramt spielt in der Deutschschweiz eine untergeordnete Rolle und wird im Tessin gar nicht genannt.

Rund ein Viertel der antwortenden Gemeinden nutzt den kantonalen Pandemieplan als Grundlage für die Erstellung von Pandemie-, Einsatz- und Notfallplänen auf kommunaler Ebene. Ebenso viele Gemeinden stimmen sich in der Pandemieplanung mit anderen Gemeinden in der Region ab. In der Deutschschweiz ist eine regionale Abstimmung in der Pandemieplanung häufiger als in der Romandie und im Tessin. Die Koordination mit anderen Gemeinden wird schweizweit in erster Linie im Rahmen eines regionalen Führungsstabs sichergestellt. Die Deutschschweizer Gemeinden messen dem regionalen Führungsstab die grösste Bedeutung bei, gefolgt vom Gemeindeführungsorgan und dem kantonalen Führungsorgan. In den französischsprachigen Gemeinden und im Tessin hingegen wird die Koordination primär durch das kantonale Führungsorgan KFO sowie das regionale Führungsorgan RFO sichergestellt. Fazit: Die Gemeinden sind in die zuständigen Führungsorgane eingebunden und gut vorbereitet.

Zwei Drittel aller Gemeinden sehen Unterstützungsmöglichkeiten durch den Kanton. Die Mehrheit der Gemeinden wünscht sich primär eine regelmässige und klare Kommunikation und Information sowie aktuelle Mustervorlagen, Musterabläufe und Checklisten. Im Weiteren werden gemeinsame Informationsanlässe und Schulungen, eine starke regionale Organisation sowie klare kantonale Vorgaben und Richtlinien über alle Sprachregionen hinweg als hilfreich erachtet. Ebenso wichtig sind ein regelmässiges Thematisieren und Üben, z.B. Stabsführungsübungen zwischen Kanton und Gemeinden (Die Planung darf nicht nur ein theoretisches Gebilde sein, die tatsächlichen Abläufe sind zu überprüfen und zu üben).

2. Einleitung

2.1 Ausgangslage

Vor etwas mehr als hundert Jahren, 1918, wütete die Spanische Grippe. Sie forderte weltweit zwischen 20 und 50 Millionen Todesopfern und war weit verlustreicher als der 1. Weltkrieg. In der Schweiz erfasste sie zirka zwei Millionen Menschen und forderte 24'449 Todesopfer.¹ Mehrere weitere Grippe-Pandemien und die Aids-Pandemie (ab 1983) folgten. Der neue Coronavirus (COVID-19) zeigt deutlich, dass Infektionskrankheiten noch immer ein ernstzunehmendes Gesundheitsrisiko sind. Eine gute Pandemie-vorbereitung und eine klare Koordination zwischen den verantwortlichen Behörden auf Stufe Bund, Kantonen und Gemeinden ist daher entscheidend, um im Ereignisfall optimal vorgehen und den Schutz der Bevölkerung sowie der Mitarbeitenden sicherstellen zu können.

Die Schweiz, d.h. der Bund zusammen mit den Kantonen und den Gemeinden, bereitet sich seit 1995 systematisch auf Influenza-Pandemien vor. Unter der Leitung der EKP entstand 2004 der erste schweizerische Influenza-Pandemieplan. Dieser wird regelmässig aktualisiert und überarbeitet. Er dient den verschiedenen Akteuren als Planungsinstrument und Grundlage für die Erstellung von Pandemie- und Notfallplänen auf kantonaler, regionaler und lokaler Ebene. Das Handbuch für die betriebliche Vorbereitung beinhaltet Empfehlungen für KMU zur Ausgestaltung der Betriebssicherheitsplanung.

Die Kantone sind für die Vorbereitung des kantonalen Gesundheitswesens (z.B. Betten- und Personalkapazitäten, Checklisten für Verwaltungen) und für die Führung des Vollzugs (Kanton – Gemeinde bzw. Region) zuständig. Die Organisation des Vollzugs in den Kantonen ist nicht einheitlich geregelt. Entsprechend den kantonalen Voraussetzungen und Bedürfnissen werden weitere Gremien (Kantonale Führungsorganisationen KFO) einberufen, welche den Vollzug der Massnahmen auf kantonaler Ebene verantworten, führen und koordinieren.² Je nach Kanton verfügen die Gemeinden über ein Gemeindeführungsorgan (GFO) zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen.

Die letzte Datenerhebung zur Pandemie-vorbereitung und -planung in den Kantonen liegt über zehn Jahre zurück. Ein Überblick über die Pandemie-vorbereitung und -planung auf Stufe Gemeinden und über die Koordination der Gemeinden mit dem Kanton und anderen Gemeinden in der Region fehlte bislang. Der (SGV) hat deshalb als Mitglied der EKP die Initiative zur Realisierung einer schweizweiten Erhebung im genannten Bereich ergriffen.

2.2 Mandat und Ziele

Im März 2019 führte der SGV eine Online-Erhebung zur Pandemie- bzw. Betriebssicherheitsplanung in den Kantonen und Gemeinden durch. Ziel war es, eine aktuelle Datengrundlage zum Bestand kantonalen und kommunalen Pandemie- und Notfallpläne und zur Koordination zwischen den zuständigen Akteuren auf Kantons- und Gemeindeebene zu erhalten.

Für die Datenerhebung kontaktiert wurden alle 2212 Schweizer Gemeinden (Stand 1.1.2019) sowie die kantonalen Gesundheitsdirektionen und die kantonalen Polizei- und Militärdirektionen (Bevölkerungsschutz) mit der Bitte um Weiterleitung an die zuständigen kantonalen bzw. regionalen Führungsorgane.

Die Umfrage dauerte vom 18. März bis 5. April 2019 und wurde sprachengetrennt durchgeführt. Insgesamt sind 610 Beantwortungen eingegangen: 432 aus der Deutschschweiz, 154 aus der französischsprachigen Schweiz und 24 aus dem Tessin. Die Rücklaufquote ist in Anbetracht des komplexen Themas erfreulich. Rund drei Viertel aller Antworten (461) stammen von Gemeinden. Schlüsselt man die Antworten nach Typologie auf, zeigt sich, dass sich mehrheitlich Gemeinden des ländlichen Raums aus der Deutschschweiz an der Umfrage beteiligt haben (vgl. Abbildung 1). Insgesamt 40 Städte und 113 Agglomerationsgemeinden haben an der Umfrage teilgenommen.

Die Umfrage widerspiegelt somit hauptsächlich die Sicht der Gemeinden auf das Thema der Pandemie- und Betriebssicherheitsplanung. Insgesamt haben 363 (60%) Personen in leitender Funktion in der Gemeindeverwaltung (Gemeinbeschreiber/in) den Online-Fragebogen ausgefüllt. 69 (11%) Mitglieder der Gemeindeexekutive und 29 (5%) Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten haben die Umfrage beantwortet. Insgesamt 3 Personen in leitender Funktion der kantonalen Führungsorgane (KFO) haben den Fragebogen ausgefüllt (zwei aus der Deutschschweiz, 1 aus der Romandie). Seitens der regionalen Führungsorganisationen (RFO) haben sich insgesamt 22 Personen an der Umfrage beteiligt, wovon 18 Personen aus Deutschschweizer Gemeinden.

¹ Vgl. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/022714/2017-12-21/>

² Influenza Pandemieplan Schweiz, Kapitel 3.2.7 (www.bag.admin.ch)



Abbildung 1:
Typologie der teilnehmenden Kantone/Gemeinden

2.3 Fragestellungen

Die Studie umfasst folgende Fragen:

1. Verfügen die Gemeinden/ die Kantone über einen Pandemieplan bzw. ein betriebliches Kontinuitätsmanagement?
2. Sind die kommunalen Pandemie- bzw. Notfallpläne der Gemeinden auf den kantonalen Pandemieplan abgestimmt (vertikale Koordination)?
3. Ist der kommunale Pandemie- bzw. Notfallplan mit anderen Gemeinden in der Region abgestimmt (horizontale Koordination)?
4. In welcher Form wird die Koordination mit anderen Gemeinden sichergestellt?
5. Welche Stellen sind seitens Gemeinde / Kanton in die Pandemie- bzw. Betriebssicherheitsplanung involviert?
6. Sind die Gemeinden mit den zuständigen Führungsorganen des Kantons (KFO) in Kontakt?
7. In welcher Form ist die Koordination innerhalb des Kantons mit den Gemeinden gewährleistet?
8. Welche Unterstützungsmöglichkeiten sehen die Gemeinden?
9. Was sind erfolgsversprechende Ansätze für eine gute Pandemievorbereitung bzw. Betriebssicherheitsplanung auf Ebene Gemeinde / Region / Kanton?

3. Ergebnisse

3.1 Planung und Umsetzung von Pandemieplänen

Eigene Pandemiepläne mit Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung und der Mitarbeitenden sowie zum Aufrechterhalten öffentlicher Dienstleistungen existieren in rund einem Drittel der befragten Gemeinden oder sind in Planung. Die Mehrheit der Gemeinden (57%) hat kein solches Steuerungsinstrument.

Je nach Region und räumlicher Typologie zeigen sich Unterschiede in der Planung und Umsetzung von Pandemieplänen: Je urbaner die Gemeinde desto häufiger liegt ein Pandemieplan vor. In der Deutschschweiz sowie in den Städten und Agglomerationsgemeinden sind Pandemiepläne deutlich häufiger verbreitet als in Gemeinden auf dem Land oder in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz.

Von den 320 antwortenden ländlichen Gemeinden der Deutschschweiz verfügt rund ein Drittel über einen eigenen Pandemieplan bzw. ein betriebliches Kontinuitätsmanage-

ment. Rund 60% haben keine eigene Pandemieplanung. Deutlich weniger verbreitet sind kommunale Pandemiepläne in der Romandie: Nur gerade 10% der französischsprachigen ländlichen Gemeinden haben eine eigene Pandemieplanung. Am wenigsten verbreitet sind kommunale Pandemiepläne im Tessin: 7% der ländlichen Gemeinden des Tessins geben an, einen eigenen Pandemieplan zu haben.

Demgegenüber verfügt rund jede zweite Stadt und Agglomerationsgemeinde der Deutschschweiz über einen eigenen Pandemieplan (Abbildung 2). Der Anteil der Pandemiepläne in den Städten und Agglomerationsgemeinden der Romandie beträgt rund ein Drittel und im Tessin 20%. Einzelne Städte geben an, dass die Pandemieplanung innerhalb der Stadtverwaltung Sache der einzelnen Verwaltungseinheiten ist und keine gesamtstädtische Planung existiert. Wiederum andere geben an, dass diese Aufgabe mit der Aufhebung der Gemeindeführungsstäbe an das Regionale Führungsorgan übergegangen ist.

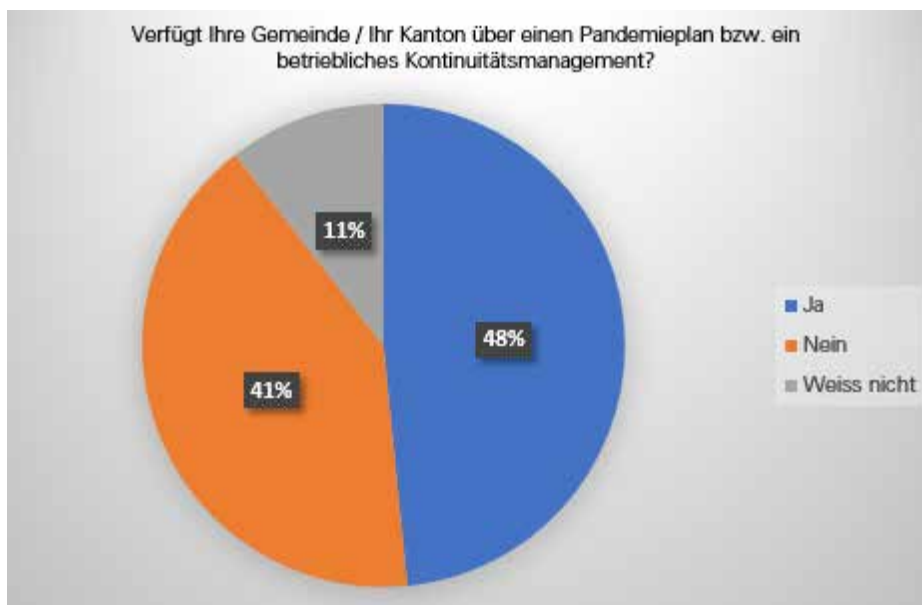


Abbildung 2:
Kommunale Pandemiepläne
in deutschschweizer Städten
und Agglomerationen

Bei der Pandemie- und Betriebssicherheitsplanung sind schweizweit primär die Gemeindebehörden, die Gemeindeverwaltung und der Zivilschutz involviert. In der Deutschschweiz sind die Gemeindebehörden am stärksten involviert (vgl. Abbildung 3). Die Kantonspolizei wird in allen drei Sprachregionen von rund einem Drittel aller Befragten als involvierte Stelle genannt. Das Regierungstatthalteramt spielt in der Deutschschweiz eine untergeordnete Rolle und wird im Tessin gar nicht genannt.

Im Tessin wird dem Zivilschutz mit 70% und in der Roman- die mit rund 61 % eine besonders grosse Bedeutung in der Pandemieplanung beigemessen.

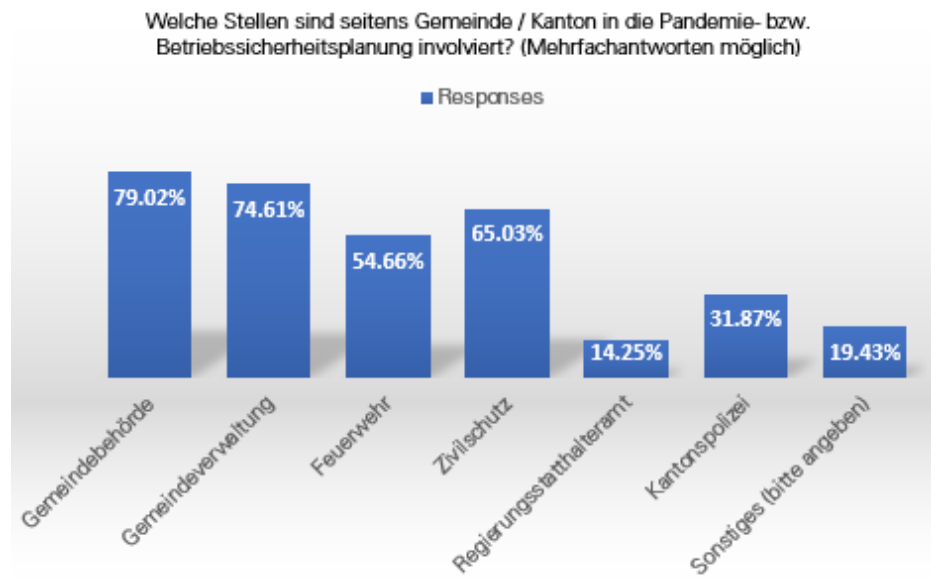


Abbildung 3:
In die Pandemieplanung involvierte Stellen in der Deutschschweiz

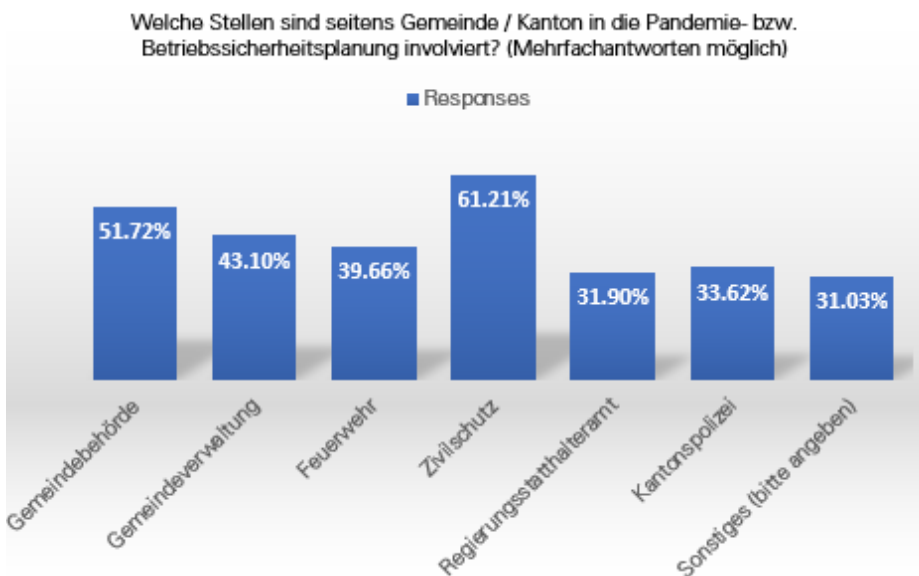


Abbildung 4:
In die Pandemieplanung involvierte Stellen in der französischsprachigen Schweiz

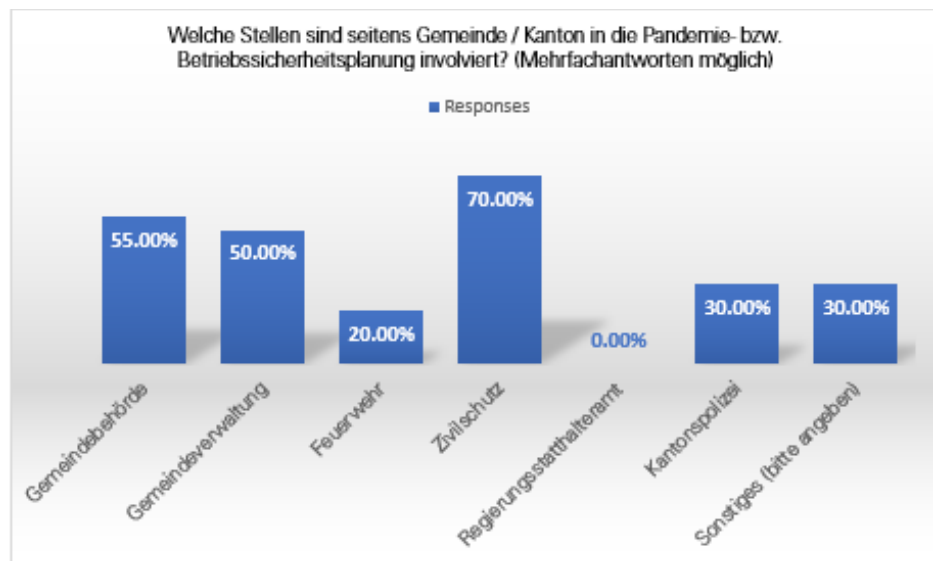


Abbildung 5:
In die Pandemieplanung involvierte Stellen im Tessin

3.2 Sind die kommunalen Pandemiepläne auf die Pandemiepläne der Kantone abgestimmt? (vertikale Koordination)

Rund ein Viertel der Gemeinden stimmt den eigenen kommunalen Pandemieplan mit dem kantonalen Pandemieplan ab. Fast ebenso viele Gemeinden geben an, den kantonalen Pandemieplan nicht als Grundlage für die eigene Pan-

demieplanung heranzuziehen. Jede zweite Stadt stimmt ihren Pandemieplan mit dem kantonalen Pandemieplan ab. In ländlichen Gemeinden erfolgt eine Abstimmung in 21% der Fälle.



Abbildung 6:
Abstimmung kommunale Pandemiepläne in der Deutschschweiz

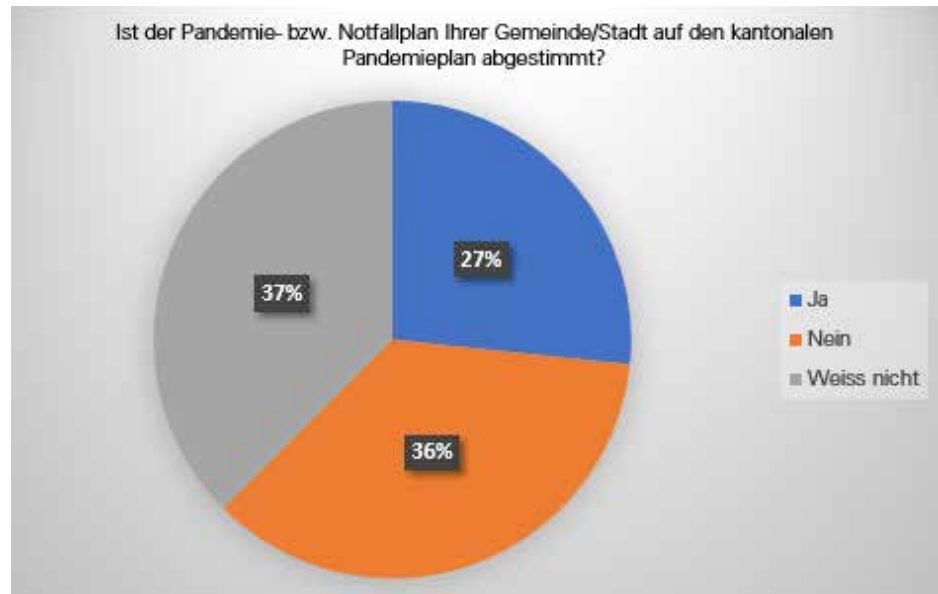


Abbildung 7:
Abstimmung kommunale
Pandemiepläne in der fran-
zösischen Schweiz

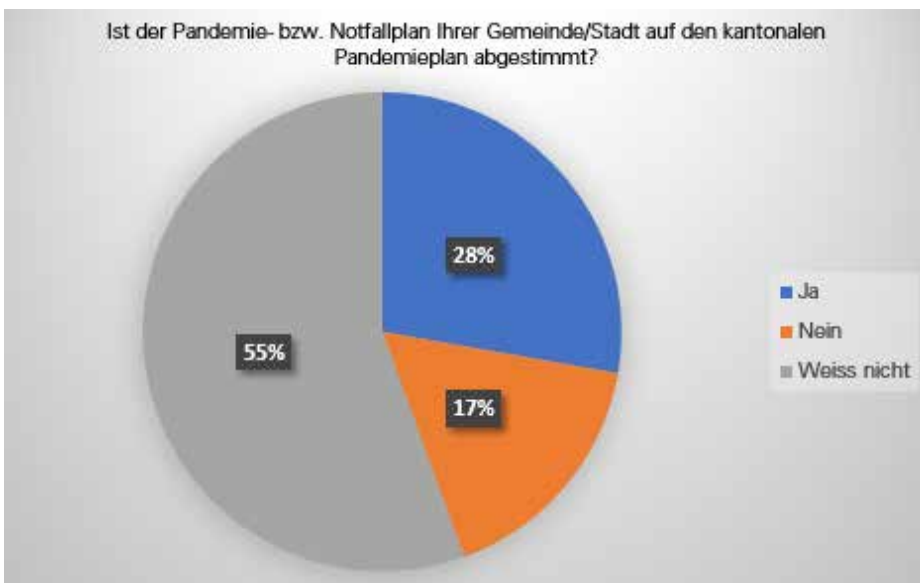


Abbildung 8:
Abstimmung kommunale
Pandemiepläne im Tessin

Mehr als die Hälfte der Gemeinden ist mit den zuständigen Führungsorganen des Kantons (KFO) in Kontakt. Aus den Bemerkungen geht hervor, dass die Gemeinden dabei oftmals nicht direkt, sondern im Rahmen der Regionalen Führungsstäbe (RFS) oder der Gemeindeführungsorganisation mit der kantonalen Stelle in Kontakt treten.

3.3 Welche Erfahrungen bestehen zu regionalen Vernetzungen und Kooperationen (horizontale Koordination)?

Rund ein Viertel aller befragten Gemeinden stimmen sich in der Pandemieplanung mit anderen Gemeinden in der Region ab. Am häufigsten verbreitet sind regionale Koordination und Vernetzungen in den Gemeinden der Deutschschweiz (Abbildung 9). Am wenigsten verbreitet ist regionale Koordination im Tessin (Abbildung 10).

Knapp 35% der Schweizer Gemeinden, unabhängig davon ob es sich um eine Stadt, Agglomerationsgemeinde oder ländliche Gemeinde handelt, stimmen ihren kommunalen Pandemieplan nicht mit anderen Gemeinden der Region ab.

Ist der kommunale Pandemie- bzw. Notfallplan mit anderen Gemeinden in der Region abgestimmt (horizontale Koordination)?

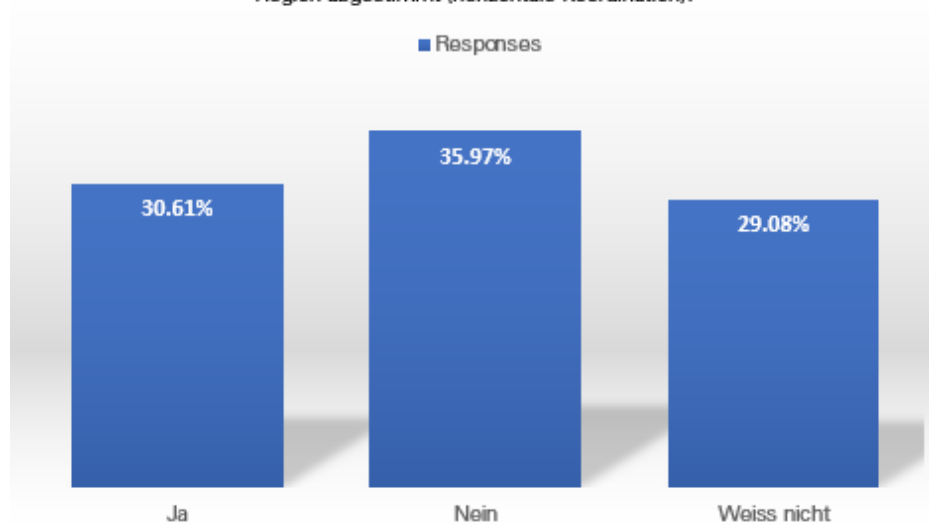


Abbildung 9: Horizontale Koordination in der Deutschschweiz

Ist der kommunale Pandemie- bzw. Notfallplan mit anderen Gemeinden in der Region abgestimmt (horizontale Koordination)?

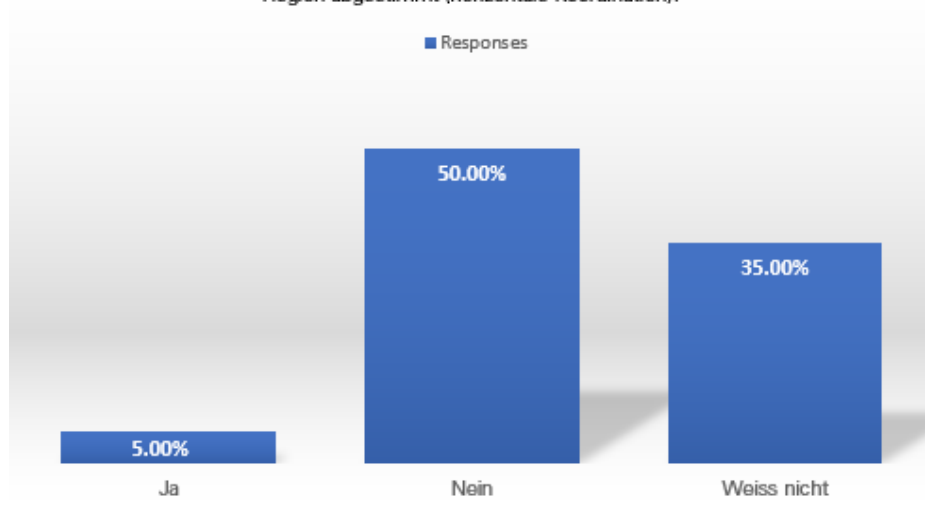


Abbildung 10: Horizontale Koordination im Tessin

Schweizweit stellt jede zweite Gemeinde die Koordination mit anderen Gemeinden im Rahmen des regionalen Führungsstabs bzw. Führungsorgans (RFO) sicher. An zweiter und dritter Stelle werden die Gemeindeführungsorgane GFO und die kantonale Führungsorganisation KFO genannt.

Es zeigen sich deutliche Unterschiede in den Sprachregionen. In der Deutschschweiz erfolgt die Koordination mit anderen Gemeinden hauptsächlich durch das RFO und GFO (Abbildung 11).

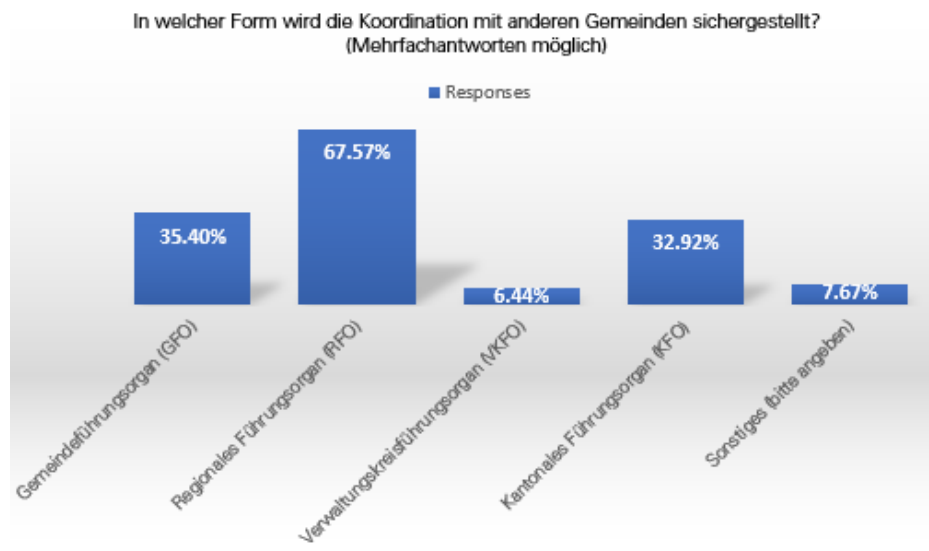


Abbildung 11: Führungsorgane in der Deutschschweiz

In den französischsprachigen Gemeinden und im Tessin hingegen wird die Koordination primär durch das kantonale Führungsorgan KFO sowie das regionale Führungsorgan RFO sichergestellt.

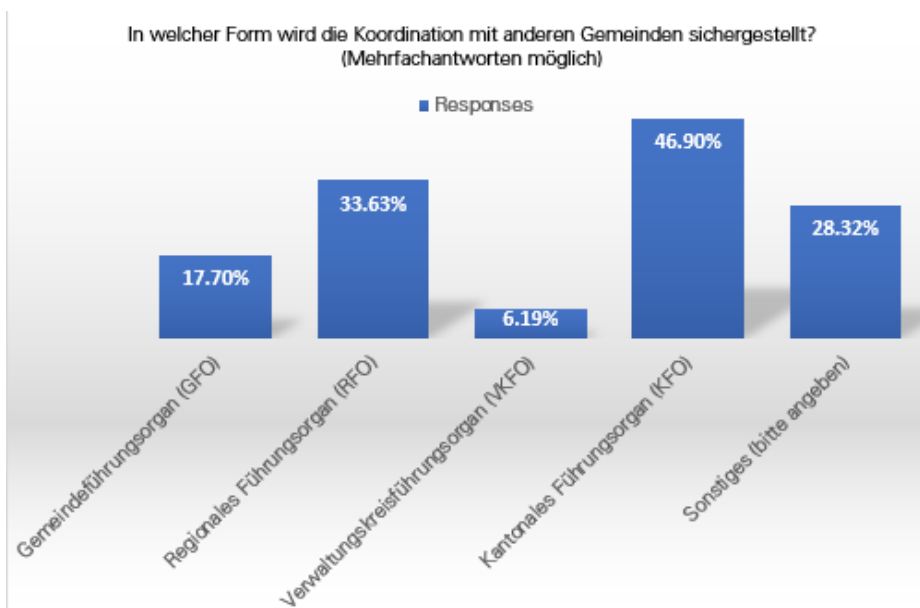


Abbildung 12: Führungsorgane in der Romandie

Die Tessiner Gemeinden messen dem kantonalen Führungsorgan den grössten Stellenwert bei.

Die Koordination der kommunalen Pandemiepläne auf den jeweiligen kantonalen Pandemieplan wie auch die horizontale Abstimmung der kommunalen Pandemiepläne in der Region wird unterschiedlich wahrgenommen. So erfolgt aus Sicht der befragten kantonalen Führungsorgane der Deutschschweiz weder vertikal noch horizontal eine Abstimmung der kommunalen Pandemiepläne. Für die befragten Chefs regionaler Führungsorganisationen findet in 60% der Fälle eine Abstimmung im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung durch das regionale Führungsorgan sowie ein reger Austausch der regionalen Führungsstäbe und dem kantonalen Führungsstab zu diversen Themen im Rahmen des Bevölkerungsschutzes statt. Gemäss den Rückmeldungen der Chefs RFO aus der Romandie hingegen

hat sich eine vertikale und auch horizontale Abstimmung der kommunalen Pandemiepläne noch nicht etabliert. Aus Sicht der Chefs KFO nehmen die Gemeindeführungsorgane in den Deutschschweizer Gemeinden eine grössere Rolle ein als die regionalen und kantonalen Führungsorgane. In der Romandie hingegen liegt die primäre Zuständigkeit in der regionalen Koordination mit anderen Gemeinden beim kantonalen Führungsorgan – sowohl in der Wahrnehmung der Chefs KFO selber als auch in der Wahrnehmung der Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter.

3.4 Formen des Austausches

Die Einbindung der Gemeinden in die kantonale Pandemieplanung wird schweizweit durch regionale Austauschtreffen sowie gemeinsame Weiterbildungen und Schulungsanlässe sichergestellt. Am häufigsten durchgeführt werden regionale Austauschtreffen in der Deutschschweiz.

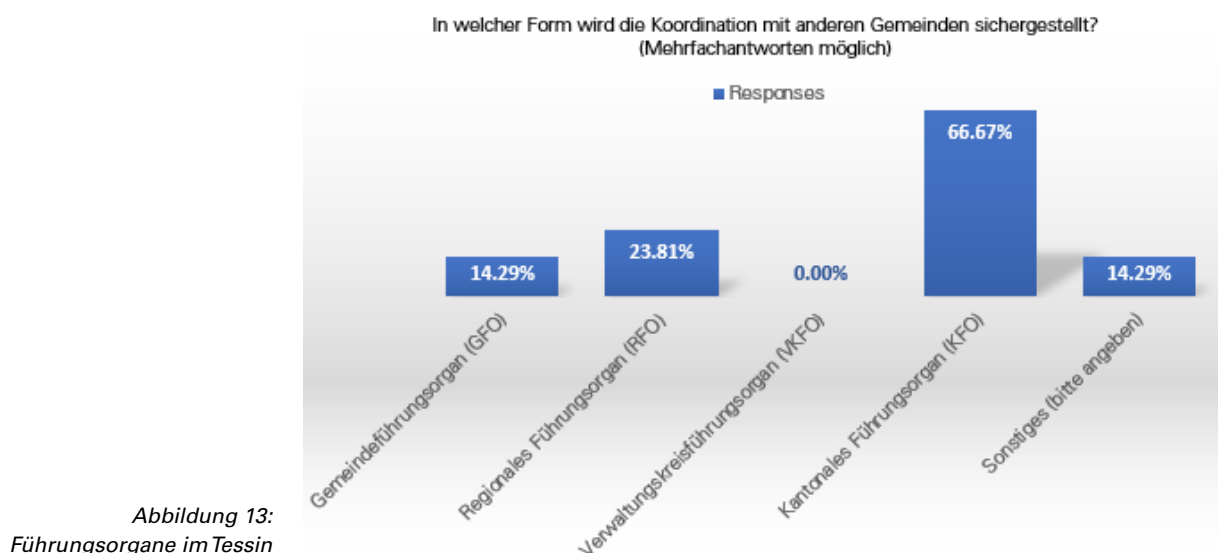


Abbildung 13: Führungsorgane im Tessin

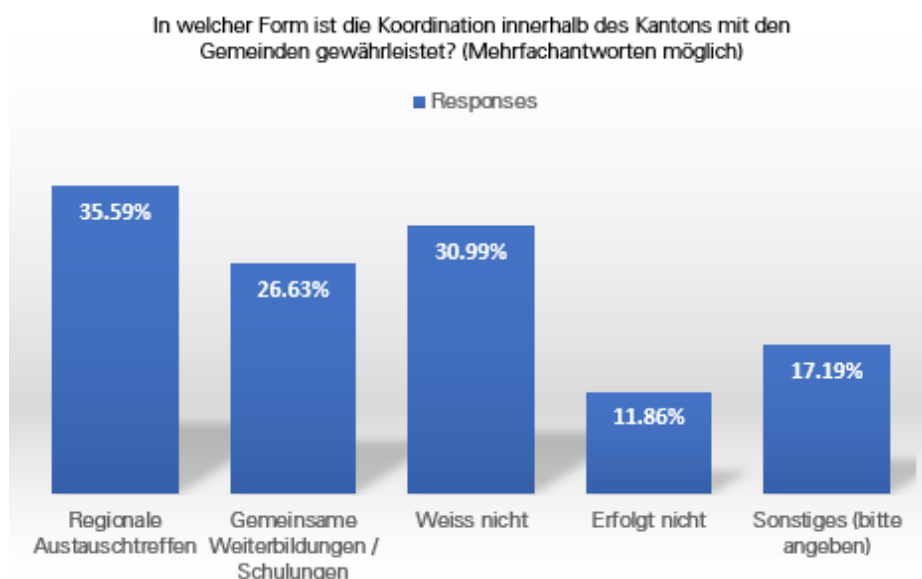


Abbildung 14: Beteiligungsformen in der Deutschschweiz

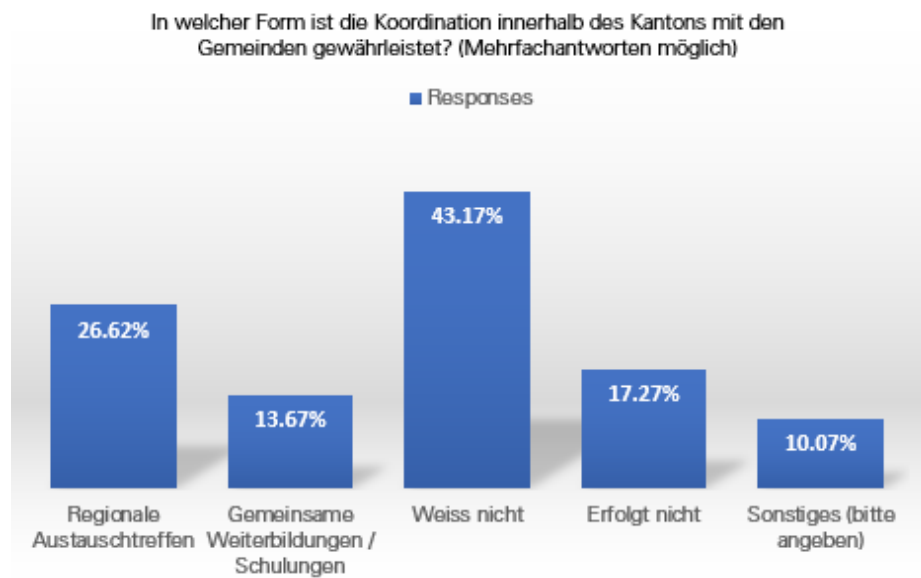


Abbildung 15: Beteiligungsformen in der Romandie

Im Tessin sind insbesondere gemeinsame Weiterbildungen und Schulungen verbreitet.

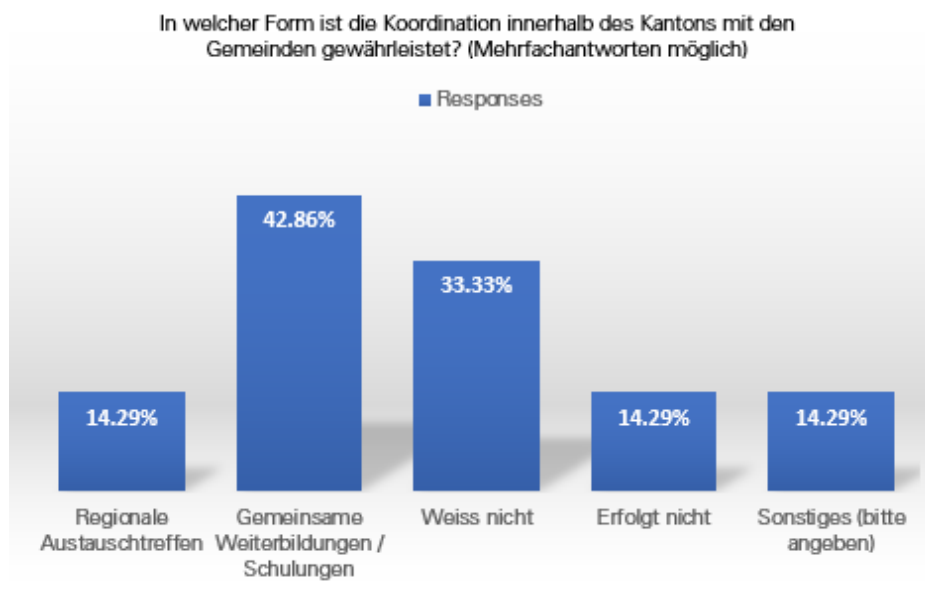


Abbildung 16: Beteiligungsformen im Tessin

3.5 Unterstützungsmöglichkeiten durch den Kanton und erfolgsversprechende Lösungsansätze

Auf die Frage, ob die Gemeinden Unterstützungsmöglichkeiten durch den Kanton sehen, fiel die Antwort über alle Sprachregionen hinweg mit 61%-Ja-Anteil deutlich aus. Am meisten Unterstützungsmöglichkeiten sehen die Tessiner Gemeinden, wobei sie eine klare Zuständigkeit in der Koordination und Organisation auf Stufe Kanton verorten. Dabei können die Kantone die Gemeinden auf unterschiedliche Weise unterstützen: Für die Mehrheit der kommunalen Behördenvertreterinnen und Behördenvertretern sind primär eine regelmässige und klare Kommunikation und Information sowie aktuelle Mustervorlagen, Musterabläufe und Checklisten gefragt. Im Weiteren werden gemeinsame Informationsanlässe und Schulungen, eine starke regionale Organisation sowie klare kantonale Vorgaben und Richtlinien über alle Sprachregionen hinweg als hilfreich erachtet.

Aus Sicht der Gemeindebehörden sind insbesondere die folgenden Ansätze für eine gute Pandemievorbereitung und -planung wichtig:

- frühzeitige Information und Kommunikation; klares Kommunikationskonzept inklusive Distributionskanäle (Medien, Website etc.) unter Einbezug aller relevanten Akteure
- koordiniertes Vorgehen mit klaren Vorgaben seitens Kanton
- gut funktionierende Zusammenarbeit und Vernetzung auf allen Stufen
- fortlaufender Austausch mit allen Beteiligten und Aktualisierung der Unterlagen
- regelmässiges Thematisieren und Üben, z.B. Stabsführungsübungen zwischen Kanton und Gemeinde
- gemeinsame Absprachen und gemeinsame Planung
- den kantonalen Pandemieplan als Grundlage für die eigene Pandemieplanung nutzen
- eine Zivilschutzorganisation beiziehen
- Vorbereitungsarbeiten / Bedarfserhebung durch RFS für angeschlossene Gemeinden; anschliessend Umsetzung der notwendigen Massnahmen mit den Gemeinden
- Information an die Bevölkerung sicherstellen
- die zuständigen Leute kennen
- klare Abläufe und Zuständigkeiten definieren

Auch die befragten Chefs KFO und Chefs RFO sehen Unterstützungsmöglichkeiten durch den Kanton. Aus ihrer Sicht hat der Kanton insbesondere in den folgenden Bereichen eine Schlüsselrolle:

- Koordination, Schulungen, Konzepte
- Bereitstellung einer einheitlichen und schlüssigen Konzeptarchitektur und Mustervorlagen
- Beschaffung der Impfmittel und Informationen an die Bevölkerung
- Vorgaben Standort Impfcenter
- Koordination der regionalen Führungsstäbe RFS und Sicherstellen von Fachsupport und Ausbildungen
- Koordination regionaler Erfahrungsaustausch
- Einbindung des medizinischen Berufspersonals (Ärzte, MPA, etc.) – diese ist weder organisatorisch, finanziell noch rechtlich geregelt.

4. Empfehlungen

Gestützt auf die Ergebnisse der Studie empfiehlt der Schweizerische Gemeindeverband die folgenden Massnahmen der Pandemie Vorbereitung und -planung (normale Lage) auf Gemeindeebene:

Den kantonalen Pandemieplan als Grundlage für die Erarbeitung des kommunalen Pandemieplans verwenden

Abgestimmt auf den kantonalen Pandemieplan bildet der kommunale Pandemieplan eine wichtige Planungsgrundlage, um in der Pandemie Vorbereitung (normale Lage) und im Ereignisfall die Zusammenarbeit der Akteure sowie die Information und den Schutz der Bevölkerung sicherstellen zu können. Mit dem kommunalen Pandemieplan setzen die Gemeinden die vom Kanton empfohlenen Massnahmen in den lokalen bzw. regionalen Kontext und nehmen zusätzliche, gemeindespezifische Massnahmen auf.

Die Pandemieplanung regional abstimmen

Durch den Einsitz der Gemeindebehörden in die regionalen Führungsstäbe (RFS) und/oder die Gemeindeführungsgremien (GFO) wird die Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen über die Gemeindegrenzen hinaus sichergestellt. Die Pandemieplanung, d.h. die Festlegung von Massnahmen und Abläufen, kann so gemeinsam in der Region an die Hand genommen und auf die regionalen Bedürfnisse abgestimmt werden.

Überprüfung und Aktualisierung der Pandemiepläne

Eine Pandemie ist nicht vorhersehbar. Bund und Kantone sind angehalten, die geltenden Pandemiepläne laufend zu überprüfen und je nach Lage zu aktualisieren. Die geltenden Massnahmen und Vorgaben sind den Gemeinden frühzeitig zu kommunizieren und in die kommunalen Pandemiepläne zu integrieren.

Die betriebliche Pandemieplanung sicherstellen

Die Gemeinden sind als Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet die Mitarbeitenden soweit möglich zu schützen. Welche organisatorischen, präventiven und hygienischen Massnahmen zu treffen sind, um die Ausbreitung unter den Mitarbeitenden zu vermindern und die betrieblichen Funktionen sicherzustellen, zeigt das Handbuch „Betriebliche Pandemieplanung“ von Arbeitssicherheit Schweiz.

Regelmässiges Thematisieren und Üben der Abläufe

Die Planung darf nicht nur ein theoretisches Gebilde sein, sondern es geht darum, die materielle Bereitschaft und die tatsächlichen Abläufe zu überprüfen und zu üben. Regionale Austauschtreffen, Infoveranstaltungen sowie gemeinsame Schulungsanlässe sind Voraussetzung. Das Training der Abläufe mittels Stabsübungen und die einzelnen Chargen zu definieren ist ebenso wichtig wie das Zusammenspiel der Rettungs- und Unterstützungsorganisationen.

Anhang

Weiterführende Informationen mit Links zu Publikationen

- **Influenza-Pandemieplan Schweiz 2018**
<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/pandemievorbereitung/pandemieplan.html>
- **Pandemieplan: Handbuch für die betriebliche Vorbereitung sowie weitere nützliche Planungstabellen und Checklisten**
<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/pandemievorbereitung/pandemieplan.html>
- **Handbuch „Betriebliche Pandemieplanung“ von Arbeitssicherheit Schweiz**
<https://www.arbeitssicherheitschweiz.ch/de/angebote/handbuecher/betriebliche-pandemieplanung>
- **Bundesamt für Bevölkerungsschutz**
<https://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/gefaehrdrisiken.html>
- **Ausbildungsunterlagen Zivildschutz**
<https://www.babs.admin.ch/de/zs/pflicht/ausbild.html>

Beispiele von kommunalen Pandemieplänen und regionalen Führungsorganen

(nicht abschliessend)

- **Gemeinde Freiburg**
<https://www.ville-fribourg.ch/police-locale/orcoc>
- **Gemeinde Köniz, Direktion Bildung und Soziales**
https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/3643/pandemiplan_nov_09.pdf
- **Stadt Locarno**
<http://www.pcilocarno.ch/>
- **Gemeinde Pratteln BL, Gemeindeführungsstab**
<http://www.sicherheit-pratteln.ch/de/gemeindefuehrungsstab/portrait/index.php>
- **Gemeinden Andwil, Degersheim, Flawil, Gossau und Waldkirch (Sicherheitsverbund Region Gossau SG)** www.svrg.ch
- **Sanitäts-Ersteinsatzelement Höfe SZ**
<https://www.freienbach.ch/sicherheit/sanitaet/5105>
- **Regionale Führungsstäbe (RFS) und Gemeindeführungsstäbe (GFS) Kanton Schwyz**
<https://www.sz.ch/privatpersonen/amt-fuer-militaer-feuer-und-zivildschutz/zivildschutz/ortsgebundene-aufgaben/organisation.html/72-512-496-3097-2990-2978>
- **Gemeindeführungsstab Stein am Rhein SH**
https://www.steinamrhein.ch/xml_1/internet/de/application/d4/d229/f232.cfm
- **Regionales Führungsorgan (RFO) Bern Plus**
<https://www.bern.ch/themen/sicherheit/bevolkerungsschutz/rfo-bern-plus>

- **Regionales Führungsorgan (RFO) Wohlensee Nord, Wohlen BE**
<https://www.wohlen-be.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/detail.php?i=186>
- **Regionales Führungsorgan (RFO) Region Brugg AG**
http://www.schinznach.ch/xml_1/internet/de/application/d26/f28.cfm
- **Regionales Führungsorgan (RFO) Zofingen AG**
<https://www.zofingen.ch/gesellschaft/sicherheit/rfo-zofingen.html/286>
- **Regionales Führungsorgan (RFO) Zurzibiet AG**
<https://bevs-zurzibiet.ch/de/RFO>
- **Zivildschutzorganisation Oberes Fricktal AG**
<http://zso-o-fricktal.ch/>

Beispiele von kantonalen Pandemieplänen und zuständige Stellen der Kantone

(nicht abschliessend)

- **Kanton Aargau, Departement Gesundheit und Soziales**
https://www.ag.ch/de/verwaltung/dgs/gesundheit/kantonsaerztlicher_dienst/impfen/pandemieplan/pandemieplan_1.jsp
- **Kanton Bern, Gesundheits- und Fürsorgedirektion**
https://www.gef.be.ch/gef/fr/index/gesundheit/gesundheit/infektionskrankheiten_impfungen/pandemie.html
- **Kanton Freiburg**
<https://www.fr.ch/police-et-securite/protection-de-la-population/pandemie>
- **Kanton Nidwalden, Amt für Militär und Bevölkerungsschutz**
<https://www.nw.ch/amtmitlaer/624>
- **Kanton Thurgau, Amt für Gesundheit**
<https://www.tg.ch/news/fachstab-gesundheit-coronavirus.html/10552>
- **Kanton Thurgau, Amt für Bevölkerungsschutz und Armee**
<https://aba.tg.ch/>
- **Kanton Uri, Amt für Gesundheit**
<https://www.ur.ch/dienstleistungen/3753>
- **Kanton Waadt**
<https://www.vd.ch/themes/securite/protection-de-la-population/presentation-et-raison-detre/>
- **Kanton Zürich, Gesundheitsdirektion**
<https://gd.zh.ch/internet/gesundheitsdirektion/de/themen/coronavirus.html#medienmitteilungen>



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras