



Pandemische Grippe H1N1  
Evaluation der BAG-internen Organisation und  
Prozesse

Management Summary

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)

Vertragsnummer: 10.001485

Laufzeit: April 2010 – August 2010

August 2010



## Impressum

Vertragsnummer:	10.001485 / 704.0001 / -409
Laufzeit:	April 2010–August 2010
Datenerhebungsperiode:	April 2010–Juni 2010
Auftraggeberin der Evaluation:	Andrea Arz de Falco, Mitglied der Geschäftsleitung BAG, Leiterin Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit des BAG (DOeG)
Projektleitung der Evaluation:	Eva Bruhin, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F) des BAG
Meta-Evaluation:	Dieser Bericht war Gegenstand einer Meta-Evaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) durch das BAG gemäss dem Leitfaden für die Planung von Projekten und Programmevaluation des BAG (E+F) und dem Leitfaden für Wirksamkeitsprüfungen beim Bund (nur D und F), gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL).
Erhältlich bei:	Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F) Bundesamt für Gesundheit, 3003 Bern <a href="mailto:evaluation@bag.admin.ch">evaluation@bag.admin.ch</a> <a href="http://www.health-evaluation.admin.ch">www.health-evaluation.admin.ch</a>
Korrespondenzadresse:	Christian Sauter Ernst & Young AG Brandschenkestrasse 100 CH-8022 Zürich <a href="mailto:christian.sauter@ch.ey.com">christian.sauter@ch.ey.com</a>

## **Abstract**

Die Evaluation untersucht Organisation und Prozesse innerhalb des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zur Bewältigung der Krise im Zusammenhang mit der Pandemie H1N1. Empfehlungen für die optimierte Bewältigung allfälliger nächsten Krisen im Bereich der übertragbaren Krankheiten werden formuliert. Die Krise fand zwischen März 2009 und Februar 2010 statt. Die Analyse stützt sich auf die Auswertung von Dokumenten, auf Interviews mit BAG-Mitarbeitenden sowie mit externen Partnern, die mit dem BAG in der Krisenbewältigung eng zusammengearbeitet haben. Zudem wurden auch die Ergebnisse des Debriefings, das im Februar 2010 durchgeführt wurde, einbezogen. Die Evaluation kommt zum Ergebnis, dass die Mitarbeitenden des BAG die Krise mit grossem Engagement und Flexibilität bewältigt haben. Es wurde auf Erfahrungen aus früheren Krisen zurückgegriffen. Mit den Krisenhandbüchern des Amtes und des Direktionsbereichs Öffentliche Gesundheit waren wichtige Ansätze und Instrumente zur Krisenbewältigung vorhanden, die jedoch in der Organisation zu wenig verankert und dementsprechend wenig genutzt wurden. Die Evaluation empfiehlt zur Vorbereitung allfälliger kommender Krisen eine konsequentere und systematischere Umsetzung und Durchsetzung der Prinzipien einer Krisenorganisation. Diese soll insbesondere schon in Zeiten des *courant normal* als Schattenorganisation aufgebaut werden. Auch soll unter den Beteiligten eine klarere und bewusstere Trennung zwischen der Prozess- und Fachverantwortung vorgenommen werden.

## **Schlüsselwörter**

Evaluation, Amt, *courant normal*, Debriefing, Fachverantwortung, H1N1, Kommunikation, Krisenbewältigung, Krisenorganisation, Organisationsentwicklung, Pandemie, Prozesse, Prozessverantwortung, Schnittstellen

## **Mots clés**

évaluation, office, retour à la normale, débriefing, responsabilité technique, H1N1, communication, gestion de crise, organisation de crise, développement de l'organisation, pandémie, processus, responsabilité des processus, interfaces

## **Parole chiave**

Valutazione, Ufficio, periodo normale, rapporto di fine missione, responsabilità tecniche, H1N1, comunicazione, gestione della crisi, organizzazione di crisi, sviluppo dell'organizzazione, pandemia, processi, responsabilità relativa ai processi, interfacce

## Management Summary

Das Auftreten des H1N1-Virus als weltweite Pandemie hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) im April 2009 veranlasst, eine Krisenorganisation einzusetzen. Diese war bis Februar 2010 in Kraft. Die vorliegende Evaluation untersucht die interne Krisenorganisation im Bundesamt für Gesundheit und dabei insbesondere auch jene im Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit (DOeG). Die Evaluatoren haben mit 20 Personen des BAG sowie mit sechs Personen von Schnittstellen-Partnern nach einem strukturierten Fragebogen Interviews geführt und Dokumente zur Krisenbewältigung analysiert. Die Evaluation untersuchte, wie geeignet die vor dem Auftreten der Krise eingeleiteten Vorbereitungsmaßnahmen waren, welche Massnahmen sich während der Krise bewährt haben und wie der Rückbau der Krisenorganisation verlief. Die Evaluationsergebnisse dienen zum einen als eine rückblickende Bewertung der Krisenbewältigung. Zum anderen werden in prospektiver Weise Empfehlungen für Vorbereitungsmaßnahmen für allfällige nächste Krisen entwickelt. Als Krisenszenario steht dabei ein erneutes Auftreten einer sich weltweit verbreitenden, übertragbaren Krankheit im Vordergrund.

Das BAG konnte beim Auftreten der H1N1-Pandemie auf Erfahrungen und Erkenntnissen aus früheren Krisen, insbesondere Sars und H5N1-Virus (Vogelgrippe), zurückgreifen. Als interne Vorbereitungsmaßnahme wurden insbesondere ein Krisenhandbuch Amt und ein Krisenhandbuch DOeG erstellt. Die Evaluatoren beurteilen diese Vorbereitungsmaßnahmen grundsätzlich als zielführend und geeignet. Allerdings gelang es nicht, das in den Krisenhandbüchern entwickelte Wissen in der Organisation zu verankern. Auch fehlte es am Support der Leitung von Amt und DOeG, die beiden Krisenhandbücher umzusetzen. So wurde das Krisenhandbuch während der Krise – mit Ausnahme der Phase „Rückbau“ – kaum konsultiert.

Ende April 2009 erfolgte der Aufbau der Krisenorganisation in zwei Unterorganisationen, Krisenmanagement Amt (KM Amt) und Krisenmanagement DOeG (KM DOeG). Nach Ansicht der in der Evaluation befragten Personen erfolgte die Besetzung der Funktionen in der Krisenorganisation zufällig und teilweise wenig durchdacht. Zum einen wurde auf Personen zurückgegriffen, die zu diesem Zeitpunkt anwesend waren, zum anderen wurden Personen eingesetzt, die für die vorgesehenen Funktionen nicht oder wenig geeignet waren. Insbesondere wurde anfangs zu wenig darauf geachtet, die Krisenorganisation mit Personen zu besetzen, die dem Projekt- und Prozessmanagement die notwendige Bedeutung beimessen und entsprechende Erfahrungen und Fähigkeiten mitbringen. Die Krisenbewältigung wurde zu sehr als medizinisch-wissenschaftliche Aufgabe und zu wenig als organisatorische Herausforderung verstanden. Dies führte dazu, dass die personelle Besetzung des KM Amt und des KM DOeG im Verlaufe der Krise geändert wurde. Allerdings erfolgten die Änderungen in der Krisenorganisation nach Meinung der Befragten zu spät.

Verschiedene Prozesse – Finanzen, Personalrekrutierung, Dokumentenmanagement und Clearing – die in Normalzeiten unproblematisch sind, haben sich unter Krisenumständen als hinderlich bzw. zu aufwändig herausgestellt. Der Rückbau der Krisenorganisation Anfang 2010 verlief weitgehend nach den Vorgaben des Krisenhandbuchs und wurde von den Befragten in grosser Mehrheit als geeignet empfunden.

Zusammenfassend kommt die Evaluation zum Schluss, dass das Verständnis für die Besonderheiten der Krisenbewältigung beim BAG bzw. des DOeG grundsätzlich vorhanden ist. Positiv aufgefallen sind auch die hohe Einsatzbereitschaft und das Engagement der Beteiligten. Auch haben verschiedene Personen grosse Flexibilität bewiesen, indem sie Aufgaben übernommen haben, die nicht zu ihrem ursprünglichen Tätigkeitsfeld gehörten.

Hingegen fehlte es an einer konsequenten und systematischen Umsetzung der aus früheren Krisen erworbenen Erkenntnisse und insbesondere der Krisenhandbücher in der Gesamtorganisation. Nach Ansicht der Evaluatoren wäre es möglich gewesen, das BAG bzw. den DOeG besser auf die Krisenbewältigung vorzubereiten, indem konkretere Massnahmen – wie namentliche Besetzung der Krisenfunktionen, Ausbildung und Übungen – getroffen worden wären. Zudem hätte ein konsequenteres Projektmanagement – mit Einhaltung einfacher Grundregeln (Zeit- und Meilensteinplanung, Traktandenlisten, Pendenzenlisten und –controlling) während der Krise – die Krisenbewältigung vereinfacht. Als problematisch hat sich in diesem Zusammenhang herausgestellt, dass innerhalb des DOeG die Krisenbewältigung teilweise als medizinisch-wissenschaftliches Problem und weniger als organisatorische Herausforderung betrachtet wurde. Dies erscheint den Evaluatoren als Hypothek, die auch für die zukünftige Krisenvorbereitung hinderlich sein könnte.

Für die Vorbereitung allfälliger nächsten Krisen empfehlen die Evaluatoren die vorhandenen Ansätze der Krisenorganisation auszubauen und zu konkretisieren. Als Grundlage kann dabei auf das bestehende Krisenhandbuch DOeG zurückgegriffen werden. Insbesondere soll präventiv eine Krisenorganisation als Schattenorganisation aufgebaut werden, die im Krisenfall aktiviert werden kann. Die Evaluatoren empfehlen, Profile für diese Krisenorganisation zu erstellen und die personelle Besetzung –

im Sinne einer provisorischen Organisation – bereits in Zeiten des courant normal vorzunehmen. Dies erlaubt, die entsprechenden Personen für ihre Funktionen in Krisenzeiten zu schulen und auch entsprechende Übungen vorzunehmen. Die Evaluatoren empfehlen dem BAG, ein Projekt mit den entsprechenden Personen zum Aufbau einer Krisenorganisation zu lancieren. Zudem sollen in diesem Projekt auch Regelungen für krisenspezifische Prozesse entwickelt werden. Damit die Prozesse krisentauglich sind müssen sie einfach, schnell und effizient sein. Angesprochen sind hier Finanzierungs- und Rekrutierungs-, aber auch Führungs- und Clearingprozesse.