

Betriebliche Pandemieplanung und die Aufrechterhaltung der Versorgung der Bevölkerung*

Helmut Grimm

1. Einführung/Vorstellung

Welcher Zusammenhang besteht zwischen einer betrieblichen Pandemieplanung und der Aufrechterhaltung der Versorgung der Bevölkerung?

Die Frage stellt sich, weil die Versorgung der Bevölkerung – hier: mit Nahrungsmitteln – ein wesentlicher Teil der **KRITISCHEN INFRASTRUKTUR** ist. Diese sicherzustellen ist ein wichtiger Gegenstand der *staatlichen* Vorsorge, insbesondere der Katastrophenvorsorge.

Andererseits liegt die Regelversorgung insoweit ganz überwiegend in *privatwirtschaftlicher/betrieblicher* Hand.

Sind danach privates „Business Continuity Planning“ (BCP) und staatliches „Provision Continuity Planning“ (PCP) gewissermaßen Geschwister?

Versuchen wir, dieser Frage nachzugehen – aber der Reihe nach:

Agenda

1. Einführung/Vorstellung
2. Lebensmittelversorgung in Deutschland
3. Bedrohung/Risiken der Lebensmittelversorgung
4. Risikomanagement/Pandemieplanung der Unternehmensgruppe Tengelmann
 - 4.1. Themenbeispiele
 - 4.2. Pandemieplan – Das „Handbuch P-Plan“
 - 4.3. Umsetzungsschritte
5. Netzwerkbildung
6. Schlussbemerkung

* Der abgedruckte Beitrag gibt den Vortragstext in unüberarbeiteter Form wieder.

Die Unternehmensgruppe Tengelmann betreibt als Familienunternehmen mit etwa 140.000 Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen rund 8.000 Filialen in 15 Ländern (Stand: Dezember 2008). Mit ihren Hauptgeschäftsfeldern Plus und Kaiser's Tengelmann – neben OBI Bau- und Heimwerkermärkten, KiK Textil-Discount und A&P (USA) – ist sie maßgebend am Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland beteiligt. Sie hat in besonderem Maße ihre unternehmerische Pandemievorsorge mit der Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung verknüpft.

Der Referent ist Sonderbeauftragter und seit 2006 Pandemiebeauftragter der Unternehmensgruppe Tengelmann. Er war langjährig Geschäftsführer Revision in der Holding der Gruppe.

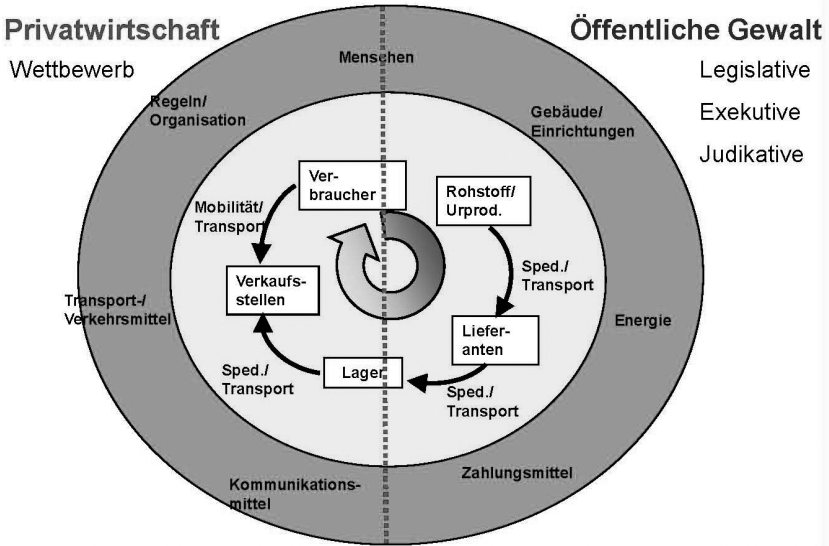
2. Lebensmittelversorgung in Deutschland

Die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln gehört zum Kern der Kritischen Infrastruktur der Gesellschaft. Aber wie funktioniert sie? Welche Rolle spielen die privatwirtschaftlichen Unternehmen?

Welche Rolle die „Betriebe“ – und hier steht das Beispiel der Unternehmensgruppe Tengelmann als namhafter Vertreter des deutschen Lebensmitteleinzelhandels im Fokus – hier spielen, ergibt sich aus der stark zurückgegangenen Eigenproduktion und Vorratshaltung der privaten Haushalte. Diese wurde und wird zunehmend ersetzt durch den permanenten Einkauf von Lebensmitteln. Selbst die Zubereitung der Nahrung verlagert sich im Zuge des Trends zu „convenience“ partiell immer stärker auf den Handel (Fertiggerichte, Tiefkühlkost pp.). So stieg beispielsweise der Pro-Kopf-Verbrauch an Tiefkühlkost in Deutschland von 1978 bis 2008 von 13,7 auf 39,0 Kilogramm (ohne Speiseeis); ein gleichmäßig verlaufender, ungebrochener Trend.

Die nachfolgende **Grafik 1** zeigt eine stark vereinfachte schematische Darstellung des Ablaufs und seiner Komponenten. Das Funktionieren der Versorgung hängt danach von einer Fülle von Komponenten und Rahmenbedingungen ab, die stetig präsent sein und ihrerseits „funktionieren“ müssen.

Grafik 1: System der Versorgung



Quelle: Dr. Grimm/RG, FZK Berlin, Stand: 2010

Was dahinter im Einzelfall steht, zeigt das Tengelmann-Beispiel „Plus Deutschland“. Hier stellen rund 29.000 Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen in ca. 2.800 Filialen die Einkaufsmöglichkeit für etwa 2,6 Millionen Menschen pro Werktag sicher (Stand: 2008). Ein einziges der dazu betriebenen neun Logistikzentren fertigt pro Tag deutlich mehr als 200 LKW für An- und Weiterlieferung der Waren an die Filialen ab.

Ein wesentliches wirtschaftliches Ziel ist dabei der möglichst schnelle Warenumschlag in Verbindung mit einer möglichst geringen Vorratshaltung. Die Folge ist eine durchschnittliche Lagerreichweite der Vorräte von lediglich 1 – 4,5 Tagen, je nach Sortiment im Lager wie auch in den Filialen.

Diesem Ziel der Warenverfügbarkeit „just in time“ hat sich im besonderen Maß der Discounter verschrieben. Er hat damit per 2008 einen Anteil von gut 45 % am Lebensmittelmarkt in Deutschland erreicht. In entsprechender Weise streben aber auch die sonstigen Lebensmittelverkaufsstätten wie Großflächen, Warenhäuser, Supermärkte und sonstige Mitbewerber wie Direktvermarkter oder Tankstellenshops das Ziel der Wirtschaftlichkeit u. a. durch „schnelle Drehung“ an, weil liegende Ware Kapital bindet und überdies zu einem erheblichen Teil dem kurzfristigen Verfall ausgesetzt ist.

3. **Bedrohung/Risiken der Lebensmittelversorgung**

Die Notwendigkeit des ständigen komplexen Zusammenspiels macht die „Maschine“ anfällig. Dies gilt besonders für den Fall einer Pandemiekatastrophe. Der Grund liegt in der Besonderheit einer derartig universellen und kaum einzugrenzenden Katastrophe. So war und ist laut Warnung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit folgenden Szenarien zu rechnen:

- eine oder mehrere Infektionswellen von 4 – 8 Wochen Dauer
- 15 – 50 % globaler Personalausfall (mittleres Szenario 30 %)
- hohe Pathogenität und Letalität
- nur begrenzt wirksame und verfügbare antivirale Medikamente
- Impfstoff frühestens verfügbar 6 – 8 Monate nach Ausbruch.

Zu ergänzen ist insbesondere aufgrund der zwischenzeitlichen Erfahrungen, dass etwaige Szenarien zusätzlich belastet werden durch Reaktionen der Bevölkerung (Panik, Selbstjustiz), der Behörden (Schließung von Kindergärten /Schulen, Quarantänemaßnahmen, Transportbeschränkungen pp.) und der „Anderen“ wie Lieferanten/Dienstleister, internationaler Akteure und – last but not least – der Medien.

Wenn auch die sogenannte „Schweinegrippe“ hierzulande bisher recht glimpflich verlaufen ist, so zeigt doch ein Blick zurück nach Mexiko im April/Mai 2009, dass die Situation sich – nicht zuletzt auch mit „Hilfe“ der Medien – blitzschnell ändern kann, mit Hamsterkäufen, Geschäftsschließungen, Importbeschränkungen und so fort bis zum Zusammenbruch des öffentlichen Lebens.

Ein verantwortliches Risikomanagement muss sich daher mit der Vorsorge befassen.

4. **Risikomanagement/Pandemieplanung der Unternehmensgruppe Tengelmann**

Die Unternehmensgruppe Tengelmann begann unter direkter Führung ihres geschäftsführenden Gesellschafters und CEO Europa im Februar 2006 mit ihren Aktivitäten zur Pandemieplanung. Anlass waren die besorgniserregenden Berichte über die sogenannte „Vogelgrippe“ in Verbindung mit der Aufregung rund um das Auffinden toter Schwäne auf der Insel Rügen.

In der Unternehmenszentrale wurde ein „Arbeitskreis Pandemie“ eingerichtet mit Vertretern der wichtigsten Funktionen wie z. B. *Finanzen* und *Personal*, *Vertretern der operativen Geschäftsfelder* sowie einer *externen Beratung* und unter Leitung des *CEO Europa*.

Aufgaben dieses Arbeitskreises waren und sind:

- Erarbeitung und Pflege eines formellen Pandemieplans für die Gruppe
- Entwicklung von Maßnahmen zur bzw. in Umsetzung des Pandemieplans
- Informations- und Erfahrungsaustausch.

Dazu tagt der Arbeitskreis nach Bedarf, mindestens aber im Rhythmus von ca. zwei bis drei Monaten. Er wird unterstützt nach Bedarf durch eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Pandemiebeauftragten und lädt regelmäßig externe Vertreter und Experten von Wirtschaftsunternehmen, staatlichen und sonstigen Institutionen ein.

4.1. Themenbeispiele

Eine der ersten Fragen des Arbeitskreises war die, welche Reserven der Staat vorhält, wie weit seine Vorsorge reicht. Das Ergebnis war schnell klar: Trotz gewisser Vorräte konnte (oder wollte) niemand bestätigen, dass es eine ausreichende Vorsorge gibt.

An *rechtlichen* Aspekten behandelte der Arbeitskreis beispielsweise das staatliche Eingriffsrecht, auf das weiter unten eingegangen wird, aber auch Aspekte des Vertrags- und Versicherungsrechts, wie der Reichweite der Betriebsunterbrechungsversicherung, der Bedeutung der „Höheren Gewalt“ bei Lieferausfall und der Möglichkeiten einer liquiditätsschonenden Aussetzung von Zahlungsverpflichtungen.

Schwerpunkt waren daneben arbeitsrechtliche Fragen betreffend den Rahmen des Direktionsrechts des Arbeitgebers, die Zuordnung des Lohnrisikos, die Fürsorgepflicht und etwa zu ergreifende Schutzmaßnahmen des Arbeitgebers, die Pflichten der Arbeitnehmer und die Wahrung der betrieblichen Mitbestimmungsrechte.

In *medizinischer* Sicht befasste sich der Arbeitskreis beispielsweise mit Art und Zweckmäßigkeit von Schutzmaßnahmen, der Wirksamkeit und Verfügbarkeit von antiviralen Medikamenten sowie der Entwicklung und Verfügbarkeit von Impfstoffen. Besondere Aufmerksamkeit fand dabei die Darlegung und Empfehlung wissenschaftlicher Experten zur Existenz eines prophylaxegeeigneten anti-

viralen Extrakts der mittelmeerischen Cistrose, die auch zu der Entscheidung führte, das entsprechende pflanzliche Produkt zum Schutz der Belegschaft zu bevorraten.

4.2. Pandemieplan – das „Handbuch P-Plan“

Ein Kernpunkt der Arbeit war die Erstellung des „Handbuchs P-Plan“. An erster Stelle stand dabei die Definition des Schutzziels. Dieses umfasst im Kern die Vorgaben, *Menschen* zu schützen, die *wirtschaftlichen Aktivitäten* des Unternehmens aufrechtzuerhalten und die *Versorgung der Bevölkerung* mit den notwendigen Dingen des Lebens, insbesondere Lebensmitteln, zu sichern. Organisatorisch sieht der Plan Einrichtung und Verfahren des speziellen Krisenstabs und der Position des Pandemiebeauftragten vor. Daneben enthält er zahlreiche Anleitungen, „Policies“, Formulare und Checklisten (vom „Meldewesen“ bis zum „Protokoll“).

Sein Herzstück ist der *Operationsplan*. Dessen Schema ergibt sich aus der folgenden *Grafik 2*.

Grafik 2: Pandemieplan – das "Handbuch P-Plan"

Als Basis des P-Plans wurde das Phasenmodell der WHO zugrunde gelegt, allerdings in folgender, betriebsbezogen modifizierter Form:

Vorphase		Pandemiephase			Nachphase
Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	
Normalbetrieb „Vorsorge“	Normalbetrieb „Warnstufe“	Betrieb eingeschränkt	Shut down	Recovery	
		Level 1	Level 2	Level 3	

Quelle: Grimm/RG, FZK Berlin, Stand: Februar 2010

Den dort ausgewiesenen Stufen/Levels werden sogenannte „Triggerpoints“, d. h. Entscheidungskriterien, als potentielle Handlungsauslöser zugeordnet. Diese beziehen sich auf betriebsrelevante Parameter wie beispielsweise Personalausfallquoten, Umsatzausfall, Schadenspotenzial. Musterhaft werden dazu vorgegebene Szenarien ebenso wie denkbare Aktivitäten des Krisenstabs und Maßnahmen aufgeführt. Als wichtiger Grundsatz gilt, dass diese Einschätzungen jeweils betriebsbezogen zu sehen sind: Die Katastrophe findet vor Ort statt! Das heißt auch, dass für einzelne Betriebsstätten unterschiedliche Stufen gelten können. Ergänzend zu dem Handbuch der Unternehmenszentrale sind die operativen Geschäftsfelder verpflichtet worden, analoge Pläne vorzuhalten.

4.3. Umsetzungsschritte

Der Pandemieplan lebt. Er wird kontinuierlich gepflegt und weiterentwickelt. Die geplanten Bevorratungen und Aktionen sind erfolgt. Der Pandemiestab hat im April 2009 angesichts der „Neuen Grippe“ die Stufe 2 – „Warnstufe“ – ausgerufen. Seither ist der Feind „H1N1 Neu“ statt „H5N1“ („Schweinegrippe“ statt „Vogelgrippe“).

Als Nagelprobe der Tauglichkeit und Test gewissermaßen diente uns die Teilnahme an der bundesweiten Übung LÜKEX 07 und die aktuelle „Schweinegrippe“, letztere wegen ihres bislang milden Verlaufs sozusagen als „Übungs-Pandemie“.

5. **Netzwerkbildung**

Die Beschäftigung mit dem Thema Pandemie führte schnell zu der Erkenntnis, dass die Vorsorge wegen der Universalität der Bedrohung, der Komplexität der Infrastruktur und der wechselseitigen Abhängigkeiten die Koordination und die Kooperation mit den wesentlichen anderen Akteuren notwendig macht. Und so bemühten wir uns, ein tragfähiges Netzwerk über die eigene Gruppe hinaus zu bilden.

5.1. Privatwirtschaft

Bilaterale Kontakte im Lebensmittelhandel blieben zunächst ohne spürbares Echo. Erst unsere Initiative zur Gründung einer *Arbeitsgruppe Pandemie* über den Bereich Großfläche und Filialbetriebe des Handelsverbandes Deutschland (HDE) führte zu gemeinsamen Aktivitäten. Unter unserer Leitung erstellte die Arbeitsgruppe als wesentliche Ergebnisse folgende Papiere:

- *Forderungskatalog* des Lebensmitteleinzelhandels an die staatlichen Stellen (2007)
- *Leitfaden* zur Pandemievorsorge in Verkaufsstätten (2009)

Mit dem Verband der Milchwirtschaft kooperierten wir im Rahmen der vorerwähnten Übung LÜKEX 07.

5.2. Öffentliche Hand

Der Kontakt mit der öffentlichen Hand bot sich zwingend an wegen deren Zuständigkeit für Katastrophenschutz, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, aber auch wegen der erkennbar vernachlässigten Thematik „Kritische Infrastrukturen“ bei Pandemieplanung und -vorsorge. Allerdings führten die Versuche schnell zu drei „W“-Fragen:

Wer ist das, die Öffentliche Hand?

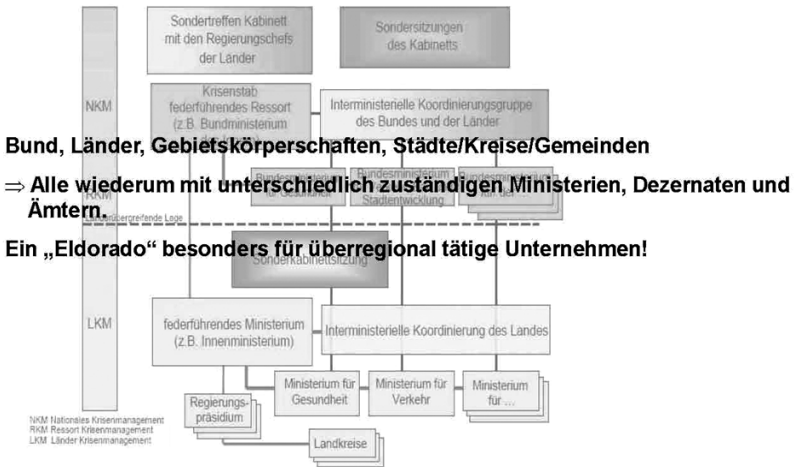
Welche Regeln gelten für den Katastrophenschutz?

Wie agiert die „Öffentliche Hand“?

Wer ist die „Öffentliche Hand“?

Wie *Grafik 3* zeigt, gliedert sich die „Öffentliche Hand“ in zahllose Einzeleinheiten, wobei die Zuständigkeit grundsätzlich bei den 16 Bundesländern, die Ausführung jedoch bei den Kreisen und kreisfreien Städten mit ihren unterschiedlichen Dezernaten/Ämtern liegt. Letztere sind mithin jeweils auch die direkten Ansprechpartner.

Grafik 3: Öffentliche Hand Wer ist die „Öffentliche Hand“?



Quelle: System des Krisenmanagement in Deutschland (Erscheinungsdatum: 22.04.2009),
Hrsg.: Bundesministerium des Innern; Dr. Grimm/RG, FZK Berlin, Stand: Februar
2010

Welche Regeln gelten für den Katastrophenschutz?

Jedes Bundesland hat seine eigene gesetzliche Regelung, die von den Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden, wie dargelegt, ausgeführt wird. Auf Bundesebene besteht neben der Zuständigkeit für Katastrophenhilfe, Koordination und Ausbildungsunterstützung das Vorsorge- und Sicherstellungsrecht, jeweils mit Ermächtigungsnormen, Folgeverordnungen und u. a. einem Fachinformativsystem (FISENV):

- Ernährungsvorsorgegesetz (EVG)
- Verkehrsleistungsgesetz (VLG)
- Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV)
- Für den Verteidigungsfall existiert noch das Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG).

Generell sind mit diesen Gesetzen/Verordnungen umfangreiche Eingriffsrechte zur Ernährungsvorsorge im Eskalationsfall normiert – von Produktion, Import bis zur Verteilung und einschließlich der Preisbildung! Dabei ist die Seuchenvorsorge auf Basis des Infektionsschutzgesetzes noch nicht berücksichtigt!

Wie arbeitet die „Öffentliche Hand“?

Sie handelt im Rahmen von Recht und Gesetz. Dieser sieht allerdings im Regelfall die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens vor. Bei den Entscheidungen hat die zuständige Stelle daher abzuwägen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Politische Rahmenbedingungen und Ziele ergänzen den Rahmen. Die Ausübung der Befugnisse wird freilich dadurch faktisch erschwert, dass die Privatwirtschaft und ihr Funktionieren für die „Öffentliche Hand“ weiterhin ein „unbekanntes Wesen“ darstellen. Heißt demzufolge die Vielzahl der – untereinander oftmals fremden – Akteure ein Vorgehen „Jeder für sich, Gott für uns alle“?

Erfreulicherweise nein; aber es bestehen doch komplexe Herausforderungen:

- Information und Koordination der Akteure?
- Infrastrukturelle Durchgängigkeit?
- Klärung und Berücksichtigung von Interdependenzen?

Ein (großer) Schritt zur Bewältigung dieser Komplexität war die erwähnte länderübergreifende Katastrophenübung „Pandemie“ LÜKEX mit der zusätzlichen Dimension „Privatwirtschaft/Ernährungswirtschaft“.

Nach Beantwortung der Vorfragen nun zurück zu unseren Netzwerkaktivitäten. Die Unternehmensgruppe Tengemann hat unter anderem intensiv und in enger Verbindung mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) an Vorbereitung und Durchführung der wiederholt angesprochenen **Übung LÜKEX 07** teilgenommen. Sie hat eine **Bund-Länder-Arbeitsgruppe Pandemie** beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) initiiert. Eines der Ergebnisse dort war das Handbuch Betriebliche Pandemieplanung (Dezember 2007), das als Broschüre aufgelegt wurde und im Internet zur Verfügung steht.

Die Gruppe wirkt bei **Seminaren der Akademie des BBK (AKNZ)** zur öffentlichen Ernährungsvorsorge mit (2008, 2009 und voraussichtlich 2010). Sie ist dem **„Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e.V.“** beigetreten, einer Initiative von Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Grünbuch 2008).

6. Schlussbemerkung

Betriebliches „Business Continuity Planning“ und staatliches „Provision Continuity Planning“ stehen nicht nebeneinander als Geschwister. Sie sind wechselseitig „Unterhaltsberechtigte“ sui generis:

Die Betriebe brauchen die Aufrechterhaltung der sie tragenden Infrastruktur ebenso wie die Öffentliche Hand die Aufrechterhaltung der Versorgung durch die Betriebe.

Wir – die Unternehmensgruppe Tengelmann – bereiten uns deshalb vor und arbeiten an einer Verbesserung von Koordination und Kooperation der staatlichen und der privatwirtschaftlichen Akteure im Risiko- und Krisenmanagement.

Wenn auch inzwischen Einiges angestoßen worden ist, so bleibt doch noch viel zu tun: Helfen Sie mit!

