

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. April 2010

563. Pandemievorsorge (Projektabschluss, Berichterstattung)

1. Projektauftrag

Bei der Bewältigung der pandemischen Grippe H1N1 («Schweinegrippe») traten grundsätzliche Frage- und Problemstellungen auf, die eine vertiefte Prüfung nötig machten. Der Regierungsrat hat daher am 16. September 2009 beschlossen, ein Projekt «Pandemievorsorge» durchzuführen und die Projektleitung an den Staatsschreiber zu übertragen (RRB Nr. 1471/2009). Gleichzeitig wurde für die Begleitung der Projektarbeiten ein Projektausschuss eingesetzt. Das Projektteam wurde zudem beauftragt, die Notwendigkeit von Sofortmassnahmen im Hinblick auf die Bewältigung der pandemischen Grippe H1N1 zu prüfen.

Die Klärung folgender grundsätzlicher Fragen wurde dem Projektausschuss in Auftrag gegeben:

1.1 Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten im hoheitlichen Bereich sind geklärt. Unklarheiten bestehen im Bereich der betrieblichen Pandemieplanung. Hier ist die Abgrenzung zwischen Aufgaben der zentralen Dienstleister (Personalamt, Immobilienamt, Staatskanzlei) und solchen der Direktionen bzw. Ämter und Betriebe vorzunehmen. Offen ist insbesondere die Wahrnehmung des Arbeitnehmer- bzw. Gesundheitsschutzes. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage des Vollzugs von Richtlinien der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) in der kantonalen Verwaltung (vgl. RRB Nr. 1129/2002) zu überprüfen sein. Es ist weiter zu klären, welche zentralen Vorgaben durch wen gemacht werden sollen, z. B. im Bereich Personalrecht. Zu regeln ist auch die Zuständigkeit für die Kommunikation und das Beschaffungswesen. Schnittstellen im Bereich der Schulen und gegenüber der Rechtspflege sind zu bereinigen.

1.2 Organisation

Zu prüfen ist, ob und wenn ja in welcher Form ein betriebsärztlicher Dienst geschaffen werden soll. Es stellt sich die Frage, ob zur Koordination der Aktivitäten eine besondere Organisationsform zu schaffen ist oder ob die Kantonale Führungsorganisation (KFO) genügt. Es ist weiter zu klären, ob auf Direktions- oder Amtsstufen besondere Ansprech-

personen für Pandemiefragen bezeichnet werden sollen. Es fragt sich schliesslich, ob die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den Schulgemeinden im Pandemiefall einer besonderen Regelung bedarf.

1.3 Weitere Fragen

Im Kommunikationsbereich ist zu klären, ob ein besonderes Konzept für die Kommunikation bei Pandemie notwendig ist. Es ist zu prüfen, ob besondere Dokumentationsmittel (Handbücher, Checklisten) für den Pandemiefall erstellt werden sollen. Schliesslich ist zu klären, ob die vorgesehenen Lösungen eine Anpassung der Rechtsgrundlagen erforderlich machen.

2. Projektergebnisse

Der Projektausschuss hat sich zu drei Sitzungen getroffen. Für die Frage des betrieblichen Arbeitnehmenden- und Gesundheitsschutzes wurde eine separate Arbeitsgruppe eingesetzt, die eine Sitzung durchgeführt hat.

Der Projektausschuss liess sich über den aktuellen Stand der Bewältigung der pandemischen Grippe H1N1 informieren. Es bestand keine Veranlassung, Sofortmassnahmen zu beantragen.

2.1 Projekt Arbeitnehmenden- und Gesundheitsschutz

Vor rund acht Jahren wurde unter der zentralen Leitung des Personalamtes ein Projekt zu diesem Thema eingeleitet. Die von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) ausgearbeiteten Richtlinien über den Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit (ASA-Richtlinie) waren in der kantonalen Verwaltung umzusetzen.

Gestützt auf diese Projektarbeiten erliess der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1129/2002 Weisungen für die Umsetzung der ASA-Richtlinien in der kantonalen Verwaltung. Mit dem gleichen Beschluss schuf er eine ASA-Koordinationsstelle und bewilligte die notwendige Stelle (Ingenieurin/Ingenieur Klasse 19 VVO) beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Gleichzeitig wurde ein Steuerungsausschuss eingesetzt, der unter Leitung des Personalamtes stand. Vertreterinnen und Vertreter der Direktionen nahmen Einsitz im Steuerungsausschuss.

Die ASA-Koordinationsstelle wurde besetzt und der Stelleninhaber hat in Zusammenarbeit mit dem Steuerungsausschuss die Umsetzung der ASA-Richtlinie begleitet. Am 14. Dezember 2004 hat der Steuerungsausschuss seinen Schlussbericht veröffentlicht. Dieser Schlussbericht ist auch heute noch weitgehend aktuell. Allerdings wurde das Thema Pandemievorsorge damals noch nicht bearbeitet und in diesem

Bericht aufgenommen. Im Rahmen des Sanierungsprogrammes 2004 (San04) wurde dann die ASA-Koordinationsstelle wieder aufgelöst und der Stelleninhaber ist aus der kantonalen Verwaltung ausgetreten. Dadurch fehlt heute im Bereich betrieblicher Arbeitnehmenden- und Gesundheitsschutz eine zentrale Steuerung. Die Auflösung der ASA-Koordinationsstelle war für die Verwaltung auch ein Zeichen, dass diese Themen keine vordringliche Priorität geniessen. Als besonders fragwürdig erweist sich, dass die Verwaltung zwar ihre durch Bundesrecht zugewiesene Pflicht zur Kontrolle der privaten Firmen im Kanton wahrnimmt, im eigenen Zuständigkeitsbereich aber die Umsetzung der ASA-Richtlinien ohne zentrale Koordination und Aufsicht an die Ämter, Abteilungen und Betriebe delegiert hat.

Der Projektausschuss gelangt übereinstimmend zur Ansicht, dass die vormals bestehende ASA-Koordinationsstelle beim AWA und der Steuerungsausschuss beim Personalamt wieder geschaffen werden sollen. Damit wird sichergestellt, dass die anstehenden Aufgaben im Bereich Arbeitnehmenden- und Gesundheitsschutz, darin eingeschlossen die Organisation der betriebsärztlichen Versorgung und die Vorbereitung auf eine mögliche Pandemie, fachgerecht und koordiniert angegangen werden.

Für die Koordinationsstelle soll eine 100%-Stelle geschaffen und diese der Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Abteilung Arbeitsbedingungen, angegliedert werden. Diese organisatorische Lösung drängt sich auf, können doch damit die Synergien, die sich mit der dort angesiedelten Kontrolle privater Betriebe ergeben, gemeinsam genützt werden. Zudem ist eine dauernde und wirkungsvolle Stellvertretung gewährleistet.

Mit der Wiedereinsetzung des Steuerungsausschusses wird die notwendige Koordination sichergestellt. Die Schaffung eines Sondergremiums für Pandemiefälle erübrigt sich damit. Die personelle Besetzung des Steuerungsausschusses soll durch die Koordinationsstelle erarbeitet werden.

Wie im Projektauftrag (RRB Nr. 1471/2009, Dispositiv 4) festgehalten ist, sind einzelne Massnahmen, für die besondere Beschlüsse des Regierungsrates erforderlich sind, durch die zuständige Direktion zu beantragen. Somit soll – entsprechend RRB Nr. 1129/2002 – die Volkswirtschaftsdirektion beauftragt werden, dem Regierungsrat die Schaffung einer ASA-Koordinationsstelle beim Amt für Wirtschaft und Arbeit zu beantragen. Die Finanzdirektion soll beauftragt werden, die Einsetzung eines Steuerungsausschusses unter der Leitung des Personalamtes zu beantragen. Sobald die Koordinationsstelle personell besetzt ist, soll diese zusammen mit dem neu zu wählenden Steuerungsausschuss die not-

wendigen organisatorischen und ausbildungsmässigen Arbeiten für die Umsetzung der ASA-Richtlinien an die Hand nehmen. Dazu kann weitgehend auf die früher geleistete Grundlagenarbeit zurückgegriffen werden. Für die neu vorzusehende Pandemievorsorge besteht bereits ein geeignetes Handbuch des Vereins Arbeitssicherheit Schweiz.

2.2 Kantonale Pandemieplanung und Führungsorganisation

Die Anpassung der Rechtsgrundlagen (Verordnung zum Bevölkerungsschutzgesetz) ist bei der Sicherheitsdirektion in Arbeit. Im ersten Halbjahr 2010 soll der Antrag zum Erlass der Verordnung dem Regierungsrat vorgelegt werden.

2.3 Betriebliche Pandemieplanung

Das Personalamt hat den Direktionen mit Schreiben vom 8. Juni 2009 ein provisorisches Konzept zur betrieblichen Pandemievorsorge zugestellt. Bereits im Sommer 2008 hat die Finanzdirektion eine Vernehmlassung zu einem Regierungsratsbeschluss zur Pandemieplanung durchgeführt. Diese Arbeiten sind im Gange. Sie sollen, sobald die ASA-Koordinationsstelle wieder besetzt ist, unter Einbezug des Steuerausschusses fortgesetzt werden.

2.4 Immobilienbereich und Beschaffungswesen

Im Immobilienbetrieb und beim Beschaffungswesen ergaben sich vor allem Schnittstellen zwischen Ämtern, Abteilungen und Betrieben einerseits sowie dem Immobilienamt und der kantonalen Drucksachen- und Materialzentrale (KDMZ) andererseits. Es wird künftig Aufgabe der ASA-Koordinationsstelle sein, im Rahmen der organisatorischen Vorbereitungen sowohl mit den Verantwortlichen für den Immobilienbetrieb wie für das Beschaffungswesens die Massnahmen im Einzelnen festzulegen bzw. zu beantragen.

2.5 Kommunikation

Die Kommunikation in einem Ereignisfall wie einer Pandemie erfolgt am besten über die bestehenden Strukturen. Damit ist sichergestellt, dass die eingespielten Abläufe zur Anwendung gelangen und Gewähr für eine sach- und zeitgerechte Information sowohl der Mitarbeitenden wie auch der Bevölkerung geboten ist. Besondere Konzepte sind daher nicht erforderlich.

2.6 Schulen und nicht dem Regierungsrat unterstellte Bereiche

Die geltenden Rechtsgrundlagen und organisatorischen Vorkehrungen haben sich als durchaus zweckmässig und ausreichend erwiesen. Hingegen fehlt weitgehend eine Umsetzungskontrolle. Die ASA-Koordinationsstelle wird hier ein leistungsfähiges Netzwerk mit den Ver-

antwortlichen im Volksschulamt, im Mittelschul- und Berufsbildungsamt sowie dem Amt für Jugend und Berufsberatung herstellen müssen. Zudem wird ein regelmässiger Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen der Koordinationsstelle und den für diese Aufgaben bei den selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bildungsbereich (Universität, Fachhochschulen) zuständigen Stellen notwendig sein. Desgleichen wird ebenfalls ein regelmässiger Informationsaustausch mit den nicht dem Regierungsrat unterstellten Bereichen notwendig sein. Dazu gehören insbesondere die obersten kantonalen Gerichte mit den unterstellten Dienststellen, die dem Kantonsrat zugeordneten Amtsstellen sowie die Gemeinden.

3. Bewältigung der pandemischen Grippe H1N1

Das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG) hat am 4. Februar 2010 wie folgt informiert:

«In der Schweiz ist das Virus der pandemischen Grippe (H1N1) 2009 erstmals am 29. April 2009 nachgewiesen worden. Daraufhin sind im Sommer mehr Grippefälle registriert worden als in den letzten Jahren. Das ist hauptsächlich auf reisende Personen zurückzuführen, welche das Virus aus Gebieten, die bereits von der Pandemie betroffen waren, in die Schweiz brachten. Anfang November 2009 hat die Anzahl der Grippefälle in der Schweiz massiv zugenommen und in der Woche 49 (30. 11.–6. 12. 2009) ihren Höhepunkt erreicht. Seither sind die Zahlen wieder rückläufig, wobei die Grippeaktivität in der Woche 4 (25.–31. 1. 2010) ähnlich wie in der Vorwoche leicht über dem epidemischen Schwellenwert liegt.

Das Abflauen der Grippe lässt sich auch international beobachten. In der nördlichen Hemisphäre sind die Fallzahlen seit einigen Wochen rückläufig; dies gilt auch für den asiatischen Raum. In der südlichen Hemisphäre bewegt sich die Grippeaktivität in den meisten Ländern schon seit Längerem auf tiefem Niveau. Das pandemische Grippevirus (H1N1) 2009 wird zwar weltweit weiterzirkulieren, ob und wann es aber in der Schweiz wieder zu einem massiven Anstieg der Grippeaktivitäten kommt, ist im Moment nicht vorhersehbar.

Dank dem starken Rückgang der Pandemiewelle in der Schweiz ist es jetzt sinnvoll, die verschiedenen Massnahmen in den Kantonen und Institutionen anzupassen und/oder wieder aufzuheben.»

Bereits drei Wochen früher wurden die Akutspitäler im Kanton Zürich vom kantonsärztlichen Dienst darüber informiert, dass die infolge der pandemischen Grippe vorbehaltenen Massnahmen für den Fall einer massiven Zunahme der Erkrankungen aufgehoben werden kön-

nen. Hingegen wurden die Schulen angewiesen, die eingeführten zusätzlichen Vorsichtsmassnahmen im hygienischen Bereich (insbesondere Ersatz der Stoffhandtücher durch Einwegpapiertücher) beizubehalten.

Weitere Massnahmen zur Bewältigung der pandemischen Grippe H1N1 erscheinen im Rahmen des vorliegenden Projektes nicht als erforderlich.

4. Schlussfolgerungen

Die Erfahrungen im Umgang mit der pandemischen Grippe H1N1 zeigen, dass die Wiedereinrichtung einer ASA-Koordinationsstelle mit einem Steuerungsausschuss notwendig und geeignet ist, die im Projektauftrag aufgelisteten Mängel weitgehend zu beseitigen. Die fehlende zentrale koordinierende Begleitung der Ämter, Abteilungen und Betriebe für die rechtzeitige Vorbereitung der notwendigen organisatorischen Massnahmen im Ereignisfall führten zu ungeklärten Zuständigkeiten und unklaren Schnittstellen. Dass der Kanton als Aufsichtsbehörde die privaten Betriebe auf die Einhaltung der bundesrechtlichen Bestimmungen überprüft, selber aber diese Arbeitgeberpflichten vernachlässigt, entspricht nicht der Vorbildfunktion einer öffentlichen Verwaltung.

Die Stellenschaffung für die ASA-Koordinationsstelle wird – soweit sie sich im Rahmen von RRB Nr. 1129/2002 (Lohnklasse 19) bewegt – zusätzlichen Personal- und Sachaufwand von rund Fr. 160'000 pro Jahr verursachen.

Im Bereich Rechtsgrundlagen sind die festgestellten Mängel gering. Deren Behebung ist eingeleitet. Im Kommunikationsbereich besteht kein Handlungsbedarf. Die vorhandenen Strukturen zeigten sich auch im Ereignisfall als ausreichend belastbar, sodass die interne wie externe Information zeit- und sachgerecht erfolgen konnte.

Der mit RRB Nr. 1471/2009 erteilte Auftrag ist damit erfüllt. Der Projektausschuss kann aufgelöst und das Projekt «Pandemievorsorge» beendet werden.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat

I. Von den Ergebnissen des Projekts «Pandemievorsorge» wird Kenntnis genommen.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat die Wiedereinführung einer ASA-Koordinationsstelle im Sinne von RRB Nr. 1129/2002 zu beantragen.

III. Die Finanzdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat die Wiedereinführung des Steuerausschusses im Sinne von RRB Nr. 1129/2002 zu beantragen.

IV. Der Projektausschuss gemäss RRB Nr. 1471/2009 wird aufgelöst und das Projekt Pandemievorsorge als beendet erklärt.

V. Mitteilung an die Parlamentsdienste des Kantonsrates, den Ombudsmann, den Datenschutzbeauftragten, die Finanzkontrolle, die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte, c/o Kassationsgericht des Kantons Zürich, Postfach, 8022 Zürich, die Direktionen des Regierungsrates (für sich und zuhanden der ihnen zugeordneten selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten) und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi