

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 24. Februar 2021

### **172. Covid-19-Pandemie, Evaluation des Krisenmanagements der ersten Phase (Kenntnisnahme des Berichts und Umsetzung der Ergebnisse)**

#### **1. Ausgangslage und Auftrag**

Der Regierungsrat hat die Staatskanzlei am 4. Juni 2020 beauftragt, eine Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Zürich in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie von Ende Februar 2020 bis zur Aufhebung der ausserordentlichen Lage am 19. Juni 2020 in die Wege zu leiten. An seinen Sitzungen vom 1. Juli und 2. September 2020 informierte die Staatskanzlei den Regierungsrat über das geplante Vorgehen. Die Evaluation soll zeigen, wie wirksam und zweckmässig das Krisenmanagement von Regierung und Verwaltung war und wie der Verwaltungsbetrieb geschützt und aufrechterhalten werden konnte. Zudem soll sie zeigen, wie zweckmässig Krisenvorsorge und Rechtsgrundlagen waren. Die gegen aussen wirkenden Massnahmen des Kantons waren dagegen nicht Gegenstand der Evaluation. Sie werden von der jeweils zuständigen Direktion untersucht. Auf eine Untersuchung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen wurde verzichtet, weil die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine Evaluation zu diesem Thema durchführt.

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung sind teilweise bereits in die Gestaltung des Krisenmanagements der zweiten Phase der Covid-19-Pandemie (besondere Lage gemäss Bundesrecht) eingeflossen. Inwieweit zusätzliche Bestandteile des Krisenmanagements der zweiten Phase zu untersuchen sind, wird der Regierungsrat zu einem späteren Zeitpunkt festlegen, wenn sich die Krisenlage weiter beruhigt hat.

#### **2. Vorgehensweise**

Mit der Evaluation beauftragt wurde eine Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus der Universität Bern (Kompetenzzentrum für Public Management) und der bpc bolz + partner consulting ag, Bern.

Die vorgegebenen Fragestellungen wurden von den Evaluatoren in folgende Themenfelder gebündelt und konkretisiert:

- **Krisenvorsorge:** Vorsorgeplanungen, Festlegung der Krisenorganisation, vorbereitete Entschlüsse, Durchführung von Übungen, Business-Continuity-Planung, Bereitstellung von Infrastrukturen und Schutzmaterial.
- **Krisenmanagement:** Verteilung der Zuständigkeiten der Akteurinnen und Akteure, Sachkompetenz der Akteurinnen und Akteure, Einbezug der Gemeinden und weiterer Betroffener, zeitgerechtes Handeln, Führungsrhythmus, Lagebild, Kommunikation nach aussen und innerhalb der Verwaltung, Zusammenarbeit in der Verwaltung.
- **Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs:** Organisation zusätzlicher personeller Mittel, Einrichtung von zweckmässigen Arbeitsräumen, Verteilung von Schutzmaterial, Homeoffice, Regelung der Arbeitszeit, sanitäre und psychologische Unterstützung.
- **Rechtsgrundlagen:** Eignung der Rechtsgrundlagen für die Umsetzung der in der Krise erforderlichen Massnahmen.

Den Ausgangspunkt der Analyse bildete die Auswertung der verfügbaren Dokumente und Grundlagen. Den Evaluatoren wurde hierfür eine grosse Zahl von Dokumenten zur Verfügung gestellt, insbesondere Unterlagen zum Risikomanagement, kantonalen Pandemieplan, Chronologien der Ereignisse, Regierungsratsbeschlüsse, Medienmitteilungen, Weisungen an die Verwaltung, Mitteilungen an das Personal, Schriftenwechsel mit dem Kantonsrat und Institutionen ausserhalb der Verwaltung, Rechtsgrundlagen, Gerichtsentscheide, Rechtsgutachten. Die Auswertung erfolgte entlang der Kriterien und Fragestellungen, die der Evaluation zugrunde gelegt worden waren.

Zentraler Bestandteil der Evaluation waren 20 Einzelinterviews mit den Hauptverantwortlichen für das Krisenmanagement. Es waren dies: alle Mitglieder des Regierungsrates, der Leiter der Kantonalen Führungsorganisation (KFO), der Chef des Fachstabs KFO, die Staatsschreiberin, der Regierungssprecher, der Leiter der Abteilung Recht der Gesundheitsdirektion, der Chef des Stabs der Gesundheitsdirektion, die Kantonsärztin, der Kantonsapotheker, die Chefin des Personalamts, der Chef des Amtes für Informatik, die Chefin des Immobilienamts, der Generalsekretär der Baudirektion, der Präsident des Verbandes der Gemeindepräsidenten.

Zusätzlich zu den Einzelinterviews wurden fünf Gruppengespräche geführt, wovon zwei mit weiteren Betroffenen in der Verwaltung (Amtschefinnen und Amtschefs, Kommunikationsbeauftragte, Personal- und Organisationsverantwortliche), eines mit Vertretungen der Städte Zürich und Winterthur, eines mit Vertretungen von Gemeinden aus der Agglomeration und ein weiteres mit Vertretungen von Landgemeinden.

### 3. Ergebnisse der Evaluation

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass der Regierungsrat und die Verwaltung des Kantons Zürich die erste Phase der Covid-19-Krise mehrheitlich gut bewältigt haben. Obwohl sie auf eine Pandemie dieses Ausmasses grossenteils nicht vorbereitet waren, konnten sie zeitnah zweckmässige und wirksame Massnahmen zur Krisenbewältigung ergreifen. Dies sei namentlich auf die Leistung der KFO unter der Leitung der Kantonspolizei zurückzuführen, die Regierungsrat und Direktionen unterstützte und im Gesundheitsbereich eine wichtige operative Verantwortung wahrnahm. Die Ämter zeichneten sich durch Engagement und pragmatische Lösungen aus. In der Verwaltung entstand ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl über die Direktionsgrenzen hinweg. Es zeigten sich jedoch auch Schwachstellen mit Handlungsbedarf.

Gestützt auf diese Ergebnisse kommt die Evaluation zu den untenstehenden Empfehlungen. Der Regierungsrat beauftragt die Direktionen und die Staatskanzlei, gemäss den nachfolgend zugewiesenen Zuständigkeiten die Ergebnisse zu prüfen und innerhalb der angegebenen Fristen Anträge zu ihrer Umsetzung zu erarbeiten. Die in Klammern angeführten Direktionen sind gemäss deren Mitzuständigkeiten beizuziehen. Die Fristen sind so angesetzt, dass die vordringlichen Arbeiten unmittelbar angegangen werden und bei den übrigen Arbeiten eine Beruhigung der Krisenlage abgewartet werden kann.

#### Krisenvorsorge

Empfehlungen gemäss Evaluationsbericht, Anhang 1, S. 37/38	Umsetzung
<p><b>Empfehlung 1: Einrichtung eines integralen Risikomanagements</b></p> <p>Das Risikomanagement Bevölkerungsschutz und die Pandemievorsorgeplanung für die Bevölkerung und die Verwaltung sollen aufgrund der in der Covid-19-Krise gemachten Erfahrungen aktualisiert und in ein integrales Risikomanagement eingebettet werden. Die strategische Verantwortung dafür trägt der Regierungsrat.</p> <p>Der Regierungsrat soll in einem definierten Prozess regelmässig von der Risikoanalyse und den entsprechenden Massnahmen zur Risikominderung Kenntnis nehmen.</p> <p>Die Verantwortung für Methodik, Berichterstattung und Steuerung des Risikomanagements soll der Staatskanzlei oder einer anderen Verwaltungsstelle mit Querschnittfunktion übertragen werden. Diese Stelle hat dafür zu sorgen, dass Analyse und Massnahmen über die Direktionsgrenzen hinweg aufeinander abgestimmt und umgesetzt werden.</p>	<p>SK (DS, FD, GD; Berücksichtigung des Risikomanagements Bevölkerungsschutz und der Pandemievorsorgeplanung, Klärung des Verhältnisses zur betrieblichen Risikoanalyse gemäss RRB Nr. 292/2019)</p> <p>Frist (RRB Konzept): 30. 6. 2022</p>

Empfehlungen gemäss Evaluationsbericht, Anhang 1, S. 37/38	Umsetzung
<p><b>Empfehlung 2: Überarbeitung der Verordnung über die KFO</b></p> <p>Die Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation (KFOV, LS 172.5) soll dahingehend überarbeitet werden, dass der Fachstab dauerhaft mit der Staatsschreiberin oder dem Staatsschreiber sowie mit der für das integrale Risikomanagement zuständigen Stelle und mit einer Vertretung der Städte und Gemeinden ergänzt wird.</p> <p>Jede Direktion soll beim Regierungsrat die Unterstützung der KFO anfordern können.</p> <p>Das Antragsrecht des Fachstabs an die Regierung soll gestrichen werden.</p>	<p>DS (SK [RR-Geschäfte, Koordination], JI [Gemeinden], FD [Personal, IKT], BD [Immobilien], VD [wirtschaftliche Landesversorgung])</p> <p>Prüfaufträge: Vertretung des Amts für Wirtschaft und Arbeit im Fachstab; separates Gremium Kontinuitätsmanagement mit Vertretungen PA, IMA, AFI, IKT-Sicherheit</p> <p>Frist (RRB Anpassung KFOV): 30. 6. 2021</p>
<p><b>Empfehlung 3: Durchführung stufengerechter Krisenübungen</b></p> <p>Der Regierungsrat soll einmal in der Legislaturperiode mit der Verwaltung eine Stabsübung durchführen. Die Übungsanlage berücksichtigt die im Risikomanagement dargestellten Risiken und bindet die jeweils betroffenen Ämter ein.</p> <p>Die Ämter sollen regelmässig kleinere Krisenübungen durchführen. Die Kantonspolizei baut ihre Übungstätigkeit mit den Gemeinden und insbesondere mit den grossen Städten nach Möglichkeit aus.</p>	<p>DS (SK), alle</p> <p>Frist (RRB Konzept): 31. 12. 2021</p> <p>Die Durchführung interner Krisenübungen ist von den Organisationseinheiten im Rahmen ihrer Ernstfallvorsorge zu prüfen.</p>
<p><b>Empfehlung 4: Vorgaben an Gesundheitsorganisationen, Kantonsapotheke und Gemeinden betreffend Vorratshaltung von Schutzmaterial</b></p> <p>Der Kanton soll der Kantonsapotheke und den Spitälern konkrete Vorgaben bezüglich der Vorratshaltung von Schutzmaterial machen. Er legt insbesondere fest, wie weit die KAZ für die Versorgung von dezentralen Institutionen des Gesundheitswesens und von Privaten mit Schutzmaterial zuständig ist.</p> <p>Der Kanton soll den Gemeinden für ihre Pflege- und Altersheime und für die Spitex-Organisationen entsprechende Empfehlungen abgeben.</p> <p>Er soll in regelmässigen Abständen mittels Nachfrage oder Selbstdeklaration kontrollieren, ob die Bestände eingehalten sind.</p>	<p>GD (VD; Berücksichtigung der Vorgaben zur wirtschaftlichen Landesversorgung)</p> <p>Frist (Vorgaben GD, Kontrollkonzept): 31. 12. 2021</p>

Empfehlungen gemäss Evaluationsbericht, Anhang 1, S. 37/38	Umsetzung
<p><b>Empfehlung 5: Anpassung des Konzepts für die Krisenkommunikation des Regierungsrates</b></p> <p>Die Staatskanzlei sollte das Konzept für die Krisenkommunikation anpassen und auf der Basis der gemachten Erfahrungen aktualisieren. Dieses hat sowohl die Kommunikation von Regierung und Direktionen gegenüber der Öffentlichkeit als auch die Information der Verwaltung zum Gegenstand. Das Konzept der Krisenkommunikation ist bei Krisenübungen auf seine Tauglichkeit zu überprüfen und regelmässig der sich verändernden Kommunikationswelt anzupassen.</p>	<p>SK</p> <p>Frist (RRB neues Konzept): 31. 12. 2021</p>
<p><b>Management in der Krise</b></p>	
Empfehlungen gemäss Evaluationsbericht, Anhang 1, S. 38	Umsetzung
<p><b>Empfehlung 6: Stärkung der Koordination zwischen KFO und Direktionen sowie innerhalb der Verwaltung</b></p> <p>Staatskanzlei und GSK sollen durch gezielte Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für die direktionsübergreifende Koordination gestärkt werden, sodass sie in Krisen in der Lage sind, die Arbeit von KFO und Ämtern zu koordinieren und den Regierungsrat bei der Steuerung und Aufsicht zu unterstützen.</p>	<p>SK (alle)</p> <p>Frist (RRB Konzept): 31. 12. 2021</p>
<p><b>Empfehlung 7: Stärkere Berücksichtigung der Informationsbedürfnisse der Gemeinden in der KFO</b></p> <p>Bei Krisen mit starker Betroffenheit der Gemeinden soll in der KFO eine Anlaufstelle für die Gemeinden institutionalisiert werden. Die Städte Zürich und Winterthur sollen in die KFO eingebunden werden.</p>	<p>DS (JI)</p> <p>siehe Empfehlung 2</p>
<p><b>Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs</b></p>	
Empfehlungen gemäss Evaluationsbericht, Anhang 1, S. 38/39	Umsetzung
<p><b>Empfehlung 8: Überprüfung und Anpassung des Kontinuitätsmanagements</b></p> <p>Das Kontinuitätsmanagement innerhalb der Verwaltung soll aus einer Gesamtsicht überprüft und wo nötig angepasst oder neu etabliert werden.</p> <p>Um die Funktion der ASA-Koordinationsstelle zu stärken, sollte sie in eine Verwaltungsstelle mit Querschnittfunktion eingegliedert werden bzw. in jene Einheit, die künftig die Verantwortung für das Risiko- und das Kontinuitätsmanagement trägt. Dabei sollen auch die Zuständigkeiten für die Vorratshaltung von Schutzmaterial und für das Facility Management festgelegt werden.</p> <p>Die Zentralisierung der Informatik soll konsequent weitergeführt werden, ebenso der Aufbau einer IT-Infrastruktur, welche die Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs in einer grossflächigen Krise gewährleistet.</p>	<p>8a Kontinuitätsmanagement (abzustimmen auf Empfehlung 1): FD (SK [Schlüsselprozesse], BD [IMA], VD [ASA, einschliesslich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz], GD [Bevorzugung Schutzmaterial])</p> <p>Frist (RRB Konzept): 30. 6. 2022</p> <p>8b Aufbau einer krisenfesten IKT-Infrastruktur: FD</p> <p>Frist (Bericht): 30. 6. 2022</p>

Empfehlungen gemäss Evaluationsbericht, Anhang 1, S. 38/39	Umsetzung
<b>Empfehlung 9: Neue Organisation der verwaltungs-internen Kommunikation</b> Bei der Umsetzung der Strategie «Digitale Verwaltung 2018–2023» soll die verwaltungsinterne Information so organisiert werden, dass auch in Krisenzeiten eine gut funktionierende, situationsspezifisch einsetzbare Kommunikationsinfrastruktur bereitsteht, welche die zielgruppengerechte Information gewährleistet.	SK Frist (Neuorganisation der verwaltungsinternen Information mit höherem Stellenwert): 31. 12. 2021
<b>Rechtsgrundlagen</b>	
Empfehlung gemäss Evaluationsbericht, Anhang 1, S. 39	Umsetzung
<b>Empfehlung 10: Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die Bewältigung einer Pandemie</b> Es soll geprüft werden, ob eine Erweiterung des Notstandartikels oder die Schaffung eines Rechts der «besonderen Lage» für die Bewältigung einer Pandemie hilfreich ist. Die Regelungen der Zuständigkeiten der Behörden, namentlich von Regierungsrat, Gesundheitsdirektion und Kantonsärztlichem Dienst, bei der Bekämpfung einer Pandemie sollen auf ihre Kohärenz hin geprüft werden.	J1 (SK, GD; Berücksichtigung von KR-Nr. 141/2020 betreffend Einführung eines Notstandsgesetzes) Frist (Vorentscheid RR): 30. 6. 2021

#### 4. Weiteres Vorgehen

Die Direktionen und die Staatskanzlei prüfen gemäss den in Ziff. 3 angeführten Zuständigkeiten die Ergebnisse der Evaluation, erarbeiten Anträge an den Regierungsrat zu ihrer Umsetzung und setzen den Handlungsbedarf um. Die Staatskanzlei koordiniert die Arbeiten, führt ein Monitoring durch und erstattet dem Regierungsrat Bericht.

Inwieweit zusätzliche Bestandteile des Handelns des Kantons in der zweiten Phase der Covid-19-Krise (besondere Lage) zu untersuchen sind, wird der Regierungsrat zu einem späteren Zeitpunkt festlegen, wenn sich die Krisenlage weiter beruhigt hat.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Evaluationsbericht «Management der Covid-19-Krise im Kanton Zürich» vom 17. Februar 2021 wird zur Kenntnis genommen.

II. Die Direktionen und die Staatskanzlei werden beauftragt, nach den Zuständigkeiten gemäss Ziff. 3 der Erwägungen die Ergebnisse zu prüfen, Anträge an den Regierungsrat zu ihrer Umsetzung zu erarbeiten und den Handlungsbedarf in ihren Kompetenzbereichen umzusetzen. Die Staatskanzlei koordiniert die Arbeiten, führt ein Monitoring durch und erstattet dem Regierungsrat Bericht.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung der Medienmitteilung nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates, die Staatskanzlei und die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates (mit Beilage des Evaluationsberichts).



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**