

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. November 2022

1581. Covid-19-Pandemie, Evaluation des Krisenmanagements der ersten Phase (Kontinuitätsmanagement)

1. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 172/2021 hat der Regierungsrat im Nachgang zur Evaluation des Vorgehens im Rahmen der ersten Phase der Covid-19-Pandemie einzelne Direktionen mit der Umsetzung von Empfehlungen für das künftige Vorgehen in ähnlichen Ereignisfällen beauftragt. Die Finanzdirektion wurde gemäss Empfehlung 8a mit der Prüfung und allfälligen Anpassung des Kontinuitätsmanagements betraut. Einerseits soll dabei das Kontinuitätsmanagement aus einer Gesamtsicht überprüft und wo nötig angepasst werden, und andererseits soll auf ausgewählte Einzelaspekte eingegangen werden. Namentlich sind dies die organisatorische Einbindung der ASA-Koordinationsstelle sowie die Zuständigkeiten für die Vorratshaltung von Schutzmaterial und für das Facility Management. Bestehende Zuständigkeiten sind zu berücksichtigen.

2. Kontinuitätsmanagement aus einer Gesamtsicht

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Gewährleistung des Kontinuitätsmanagements und die Festlegung der Schlüsselprozesse, damit die Verwaltung in einer Krise handlungsfähig bleibt, Sache der einzelnen in ihren Bereichen zuständigen Direktionen und der Staatskanzlei ist. Kontinuitätsmanagement und Schlüsselprozesse sind auf die möglichen Krisenszenarien abzustimmen.

Mit Beschluss Nr. 1001/2022 hat der Regierungsrat ein neues Integrales Risikomanagement festgelegt. Es wird neu die Grundlage dafür sein, dass die Direktionen und die Staatskanzlei in den ihnen zugewiesenen Bereichen die Fortführung des Verwaltungsbetriebs im Ereignisfall gewährleisten können. Aus den in der Initialisierungsphase und im Regelbetrieb festgelegten Szenarien und Risiken bestimmen die Direktionen und die Staatskanzlei künftig, mit welchen konkreten Massnahmen sie ihre Schlüsselprozesse im Ereignisfall sicherstellen können. Die Staatskanzlei und die mit RRB Nr. 656/2022 per 1. Januar 2023 in der Kantonspolizei neu geschaffene Stelle «Integrales Risikomanagement» erheben zudem im Regelprozess «Integrales Risikomanagement» die Schlüsselprozesse der Verwaltungseinheiten und können so eine Systematisierung der Schlüsselprozesse und ihre Adaptierbarkeit auf das Integrales Risikomanagement sicherstellen.

3. Zu den Einzelaspekten

3.1. ASA-Koordinationsstelle

Die ASA-Koordinationsstelle wurde auf der Grundlage des Bundesrechts (Bundesgesetz über die Unfallversicherung [SR 832.20], Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten [SR 832.30], ASA-Richtlinie der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit) mit RRB Nr. 1129/2002 eingeführt und mit dem Sanierungsprogramm San04 wieder aufgelöst. Mit RRB Nrn. 563/2010 und 1357/2010 wurde die Stelle sodann wieder eingesetzt, um die ASA-Umsetzungen in den Direktionen und der Staatskanzlei zu fördern und zu koordinieren. Mit RRB Nr. 724/2011 wurde zudem der ASA-Steuerungsausschuss wieder eingesetzt. Dieser wurde nach erfolgter Umsetzung der ASA-Richtlinien wieder aufgelöst, und seine Aufgaben gingen an das Gremium der Personalbeauftragten der Direktionen und der Staatskanzlei (PD-Rapport) sowie die ASA-Koordinationsstelle über. Der PD-Rapport wurde in der Folge mit der Anpassung der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11; Massnahme HR 2020, Umsetzung) in das neue Gremium Konferenz der Leiterinnen und Leiter Human Resources (HRK) übergeführt (RRB Nr. 910/2021). Mit der HRK und der ASA-Koordinationsstelle bestehen somit die notwendigen Gremien, um im Krisenfall den betrieblichen Arbeitnehmer- und Gesundheitsschutz zu koordinieren. Im Weiteren kann dazu auf RRB Nr. 563/2010 betreffend Pandemievorsorge, Projektabschluss, Berichterstattung verwiesen werden, mit dem ähnliche Fragestellungen aufgrund der pandemischen Grippe H1N1 («Schweinegrippe») aufgearbeitet worden waren. Zudem gibt es das Fachgremium Koordination Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, das bei Bedarf ebenfalls vermehrt genutzt werden könnte.

Die organisatorische Zuordnung der ASA-Koordinationsstelle im Arbeitsinspektorat des Amtes für Wirtschaft und Arbeit bewährt sich, da die Prüfung des Arbeitssicherheits- und Gesundheitsschutzbereichs eine wesentliche Aufgabe des Arbeitsinspektorates ist. Eine organisatorische Überführung in eine andere Organisationseinheit würde keinen zusätzlichen Nutzen bringen. Hingegen kann die gegenseitige Abstimmung zwischen HRK und ASA-Koordinationsstelle in künftigen Krisen noch optimiert werden. Durch einen projektbezogenen, temporären Einbezug der Leiterin bzw. des Leiters der ASA-Koordinationsstelle im Ereignisfall in die HRK kann der Informationsaustausch zur Sicherstellung des Arbeitnehmer- und Gesundheitsschutzes gefördert und die Koordination mit dem Betrieb sichergestellt werden.

3.2. Bevorratung Schutzmaterial

Die Deckung des Bedarfs an Schutzmasken und Desinfektionsmitteln ist grundsätzlich Sache der einzelnen Organisationseinheiten. So gelangen sie rasch und bedarfsgerecht zu den Arbeitnehmenden. Daher erfolgte während der Covid-19-Pandemie die Beschaffung dezentral.

Gleichzeitig konnte die Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale (kdmz) dank gut eingespielter Prozesse und Systeme für die Abwicklung von Bestellungen und Beschaffungen verschiedenartiger Beschaffungsgüter sehr rasch die Rolle als zentrale Einkaufsstelle wahrnehmen. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit der Beschaffungen während der Pandemie konnten directionsübergreifende Synergien nur teilweise genutzt werden. Dies soll zukünftig mittels einer stärkeren Koordination verbessert werden.

Diese kann erreicht werden, indem das für den Krisenfall für den Arbeitnehmer- und Gesundheitsschutz schon bestehende Gremium HRK und die ASA-Koordinationsstelle die Koordination aller Beteiligten vornimmt. So können eine allfällige Bevorratung und Finanzierung von Schutzmaterial sowie die Zuständigkeiten frühzeitig geklärt werden. Zugleich kann auf den Ereignisfall bezogen und unter Beizug der relevanten Fachpersonen rasch gehandelt werden. Zu denken ist hier insbesondere an einen direkten Einbezug des Kantonsärztlichen Dienstes (Welches Produkt ist zu beschaffen, z. B. chirurgische Maske oder FFP2-Maske?) sowie einer Vertretung der kdmz (Was kann wo und wie schnell beschafft werden?).

3.3. Facility Management

Gemäss Anhang 1 Abschnitt G Ziff. 4 VOG RR ist die Bewirtschaftung der Betriebsliegenschaften der Baudirektion zugeordnet. Diese wird durch das Immobilienamt wahrgenommen. Oftmals unklar ist hingegen die Abgrenzung zum betrieblichen Arbeitssicherheits- und Gesundheitsschutz, der grundsätzlich durch die Amtsstellen wahrgenommen werden muss, sowie die koordinierende Rolle der HRK und der ASA-Koordinationsstelle.

Mit dem Konzept zur betrieblichen Notfallorganisation (BNO) in der engeren Zentralverwaltung besteht bei akuten, unmittelbaren, ausserordentlichen Notfallereignissen, wie etwa bei grösseren Brandfällen, Überschwemmungen, Erdbeben, Atomkraftwerk-Störfällen, Amokläufen usw., eine Organisationsstruktur. Das konkrete Vorgehen ist im Standard Physische Sicherheit (zurzeit in Überarbeitung) sowie in lokal spezifizierten «Konzepten Betriebliche Notfallorganisation (BNO)» geregelt. Für die Sicherheitsbeauftragten und gegebenenfalls die Bereichs-Sicherheitsbeauftragten der Direktionen und Amtsstellen ist hingegen keine BNO-Funktion vorgesehen. Diese sind für die Gefährdungsermittlung und Massnahmenplanung im Bereich der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes eingesetzt.

Die unklaren Zuständigkeiten zeigten sich hier insbesondere bei der Beschaffung von Reinigungs- und Beschilderungsmaterial sowie von Plexiglas-Schutzwänden. Ein zusätzlicher Raumbedarf für die Einhaltung der erforderlichen Distanzregeln hat sich in der Pandemiephase hingegen kaum ergeben, weil ein Grossteil der Schlüsselpersonen im Homeoffice arbeiten konnte und das Amt für Informatik die Grundlage dafür innert kürzester Zeit bereitgestellt hat. Diese Möglichkeit wird auch in künftigen Ereignisfällen wesentliche Entlastungen bringen.

Hingegen kann eine verbesserte Koordination, wie zum Beispiel bei der Beschaffung von Reinigungs- und Beschilderungsmaterial sowie von Plexiglas-Schutzwänden, im Krisenfall dadurch erreicht werden, dass die HRK und die ASA-Koordinationsstelle zur Sicherstellung des Arbeitnehmer- und Gesundheitsschutzes bei ihren Arbeiten fallweise das Immobilienamt beiziehen.

4. Fazit

Die bestehenden Strukturen und Gremien genügen auch im künftigen Pandemie-Ereignisfall. Sie müssen allerdings verstärkt eingesetzt und um den projektbezogenen, temporären Beizug von Fachexpertinnen und Fachexperten ergänzt werden. Sie müssen flexibel genug sein, um weiteren neuen Krisen, die unter ganz anderen Umständen entstehen werden, zu begegnen. Auf die Vielfältigkeit der möglichen Krisenszenarien kann nicht mit einer bis ins Detail festgelegten Organisation begegnet werden. Es bedarf einer flexiblen, agilen Organisationsstruktur, die sich im Krisenfall rasch an die bestehende Situation anpassen kann. Dies zeigt sich auch gegenwärtig im Rahmen der Energiemangellage. Wichtig ist, im Ereignisfall umgehend die für die Bewältigung zuständige Stelle zu bestimmen, allenfalls bestehende Gremien zu deren Unterstützung zu bezeichnen oder neue Gremien zu bilden.

Zentral sind dabei die Arbeiten im Rahmen von RRB Nr. 1001/2022, auf die sich das Kontinuitätsmanagement wird ausrichten können. Im Bereich der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes, zu dem sich der Evaluationsbericht hinsichtlich Einzelaspekten im Pandemiefall äusserte, ist weiterhin auf die bestehenden Gremien zu setzen. Der HRK und der ASA-Koordinationsstelle wird dabei jeweils eine wichtige Rolle zukommen. Im Weiteren bestehen mit der KFO und der Generalsekretärenkonferenz weitere Gremien, die im Bedarfsfall koordinierende oder auch umsetzende Aufgaben übernehmen können.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Vom vorliegenden Bericht zur Empfehlung 8a gemäss RRB Nr. 172/2021 wird Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli