

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Februar 2023

128. Covid-19-Pandemie, Evaluation des Krisenmanagements der ersten Phase, Umsetzung, Monitoring (Schlussbericht)

Ausgangslage

Der Evaluationsbericht «Management der Covid-Krise im Kanton Zürich» vom 17. Februar 2021 nennt zehn Empfehlungen, um die Krisenvorsorge und das Krisenmanagement des Kantons Zürich mit Blick auf eine mögliche nächste Krise zu verbessern. Mit Beschluss Nr. 172/2021 hat der Regierungsrat die Direktionen und die Staatskanzlei beauftragt, Anträge zur Umsetzung der Empfehlungen zu erarbeiten und den Handlungsbedarf in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen. Im Beschluss wurden auch die Zuständigkeiten geklärt und die Fristen für einen Antrag oder Bericht an den Regierungsrat festgelegt. Die Staatskanzlei wurde mit dem Monitoring und der Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen beauftragt.

Am 12. Juli 2021 hat der Kantonsrat den Bericht der Subkommission «Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie» über den Umgang des Kantons Zürich mit der Coronapandemie während der ausserordentlichen Lage zur Kenntnis genommen. Die Empfehlungen der Subkommission entsprechen weitgehend den Empfehlungen des Evaluationsberichts gemäss RRB Nr. 172/2021, einzelne Empfehlungen gehen über diejenigen des Evaluationsberichts hinaus. Mit Schreiben vom 10. Juni 2021 empfahl die Staatskanzlei den Direktionen, die Empfehlungen der Subkommission bei der Umsetzung der Empfehlungen gemäss Evaluationsbericht zu berücksichtigen.

Vorliegender Schlussbericht gibt einen Überblick über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen. Diese konnten mehrheitlich umgesetzt werden.

Ergebnisse des Monitorings

Empfehlung 1: Einrichtung eines integralen Risikomanagements

Federführend: SK; einzubeziehen: DS, FD, GD;

Frist (RRB Konzept): 30. Juni 2022

Die Staatskanzlei hat eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Sicherheitsdirektion, der Finanzdirektion und der Gesundheitsdirektion einberufen, in der die Grundsätze des Integralen Risikomanagements und das Vorgehen zu dessen Implementierung erarbeitet wurden. Das

Konzept wurde vom Regierungsrat am 6. Juli 2022 beschlossen (RRB Nr. 1001/2022). Bei der Kantonspolizei wurde auf Anfang Januar 2023 eine Stelle «Integrales Risikomanagement» geschaffen, um die Initialisierung und den Betrieb des Integralen Risikomanagements zu unterstützen.

Um dem integralen Charakter des Risikomanagements gerecht zu werden, ist vorgesehen, dass der Regierungsrat im ersten Quartal 2023 über eine Änderung von § 14 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.11) beschliesst. Diese soll auf den 1. September 2023 in Kraft treten. Die Grundlagen, Vorgaben und Kriterien zur Erfassung der Risiken sollen dem Regierungsrat bis im Sommer 2023 zur Beschlussfassung unterbreitet werden. Die erstmalige Erfassung des Risikoinventars und die erstmalige Durchführung des Regelbetriebs werden bis Herbst 2024 erwartet.

Empfehlung 2: Überarbeitung der Verordnung über die KFO

Federführend: DS; einzubeziehen: SK, JI, FD, BD, VD;

Frist (RRB Konzept): 30. Juni 2021

Diese Empfehlung wurde zusammen mit der Empfehlung 7: Stärkere Berücksichtigung der Informationsbedürfnisse der Gemeinden in der KFO umgesetzt (Änderung der Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation [KFOV, LS 172.5], vgl. RRB Nr. 267/2021).

Empfehlung 3: Durchführung stufengerechter Krisenübungen

Federführend: DS; einzubeziehen: alle;

Frist (RRB Konzept): 31. Dezember 2021

Diese Empfehlung wurde mit RRB Nr. 1406/2021 betreffend Durchführung stufengerechter Krisenübungen umgesetzt. Alle Organisationseinheiten der Verwaltung wurden beauftragt, in geeigneter Form und Kadenz Übungen zur Bewältigung von Krisensituationen durchzuführen. Die Kantonspolizei wurde beauftragt, Grundlagenmaterial zugunsten der kantonalen Verwaltung zu erarbeiten sowie auf Wunsch Ausbildungsangebote zu vermitteln und bei der Konzeption von kleineren Übungen beratend zu unterstützen.

***Empfehlung 4: Vorgaben an Gesundheitsorganisationen,
Kantonsapotheken und Gemeinden betreffend Vorratshaltung
von Schutzmaterial***

*Federführend: GD; einzubeziehen: VD;
Frist (Vorgaben GD, Kontrollkonzept): 31. Dezember 2021*

Mit Beschluss vom 7. November 2022 hat der Kantonsrat das Gesundheitsgesetz (LS 810.1) geändert und eine Bestimmung zur Versorgung der Institutionen des Gesundheitswesens mit Arzneimitteln, Medizinprodukten und weiterem für die Gesundheitsversorgung erforderlichem Material im Fall einer Epidemie oder eines anderen aussergewöhnlichen Ereignisses geschaffen (neuer § 53a; vgl. Vorlage 5481b). In einem externen Gutachten vom 8. September 2022 wurde geklärt, welche Gesundheitsgüter im Kanton in welchem Umfang vorrätig zu halten sind, um die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung im Fall einer Pandemie oder eines anderen aussergewöhnlichen Ereignisses sicherzustellen. Das Gutachten wurde unter Einbezug von Mitgliedern der Projektorganisation sowie externen Gesundheitsfachpersonen und im regelmässigen Austausch mit der erweiterten Projektgruppe erarbeitet. Der abschliessende Bericht wurde der erweiterten Projektgruppe zur Stellungnahme unterbreitet.

Gestützt auf diesen Bericht wurde ein zweites Gutachten zur Folgefrage in Auftrag gegeben, welche Institutionen und Fachpersonen des Gesundheitswesens in welchem Umfang zur Bevorratung der Gesundheitsgüter zu verpflichten sind. Dieses Gutachten wird unter Einbezug von Vertretungen der Verbände, der Institutionen und Fachpersonen des Gesundheitswesens erarbeitet. Es werden mehrere Varianten und ihre Folgen hinsichtlich Zweckmässigkeit und Kosten aufgezeigt. Die Berichterstattung wird bis Ende Mai 2023 erwartet. Anschliessend soll die beste Variante ermittelt und die angemessene Verteilung der entstehenden Kosten auf die Institutionen und Fachpersonen des Gesundheitswesens und den Kanton nach rechtlichen und politischen Gesichtspunkten beurteilt werden. In weiteren Arbeitsschritten sind der Überwachungsbedarf der Lagerhaltungsvorgaben sowie ein allfällig erforderlicher Konkretisierungsbedarf auf Verordnungsstufe zu klären. Ein Abschluss der Projektarbeiten bis Ende 2023 erscheint realistisch.

Empfehlung 5: Anpassung des Konzepts für die Krisenkommunikation des Regierungsrates

Federführend: SK; Frist (RRB neues Konzept): 31. Dezember 2021

Nach einer Bestandesaufnahme von vorhandenen Dokumenten in den Direktionen und Ämtern wurden in Zusammenarbeit mit den Direktionen und weiteren Adressaten Leitlinien Krisenkommunikation erarbeitet. Diese wurden vom Regierungsrat am 25. Januar 2023 zur Kenntnis genommen.

Empfehlung 6: Stärkung der Koordination zwischen KFO und Direktionen sowie innerhalb der Verwaltung

Federführend: SK; einzubeziehen: alle; Frist (RRB Konzept): 31. Dezember 2021

Die Konferenz der Generalsekretärinnen und -sekretäre (GSK) hat eine Bestandesaufnahme der Ist-Situation durchgeführt und bei den Mitgliedern einzeln die Soll-Vorstellungen abgeholt. Die Bestandesaufnahme und eine Zusammenfassung der Interviews wurde der GSK am 24. Januar 2022 vorgelegt und das weitere Vorgehen diskutiert. An einem Workshop wurden der Handlungsbedarf und mögliche Lösungen erarbeitet sowie das weitere Vorgehen geplant. Die GSK hat in der Folge eine Intensivierung der Zusammenarbeit und eine Rollenklärung beschlossen bzw. vorgenommen.

Im neu beschlossenen Integralen Risikomanagement (vgl. Empfehlung 1) ist die GSK einzubeziehen bezüglich der Festlegung des Risikoinventars mit Zuteilung der wesentlichen Risiken an deren Eignerinnen oder Eigner, bezüglich der Klärung des Einbezugs von Partnerorganisationen gemäss § 3 des Bevölkerungsschutzgesetzes (LS 520) sowie bezüglich der koordinierten Erhebung der Schlüsselprozesse und deren Abstimmung auf das Integrale Risikomanagement. Zudem soll die GSK jährlich zu den Entwürfen des Risikoberichts und des Plans Risikosteuerung Stellung nehmen, bevor diese dem Regierungsrat unterbreitet werden.

Empfehlung 7: Stärkere Berücksichtigung der Informationsbedürfnisse der Gemeinden in der KFO

Federführend: DS; einzubeziehen: JI; Frist: vgl. Empfehlung 2

Diese Empfehlung wurde zusammen mit der Empfehlung 2 umgesetzt (Änderung der KFOV, vgl. RRB Nr. 267/2021).

Empfehlung 8: Überprüfung und Anpassung des Kontinuitätsmanagements

8a Kontinuitätsmanagement

Federführend: FD; einzubeziehen: SK, BD, VD, GD;

Frist (RRB Konzept): 30. Juni 2022

Zu Beginn wurden konzeptionelle Überlegungen zum Kontinuitätsmanagement aus einer Gesamtsicht sowie zu Einzelaspekten wie der Rolle der ASA-Koordinationsstelle, der Bevorratung von Schutzmaterial (Kantonsapothek, Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale [kdmz] und dem Facility Management (Immobilienamt [IMA]) angestellt.

Als erste Erkenntnis daraus ergab sich, dass die bestehenden Strukturen und Gremien auch in künftigen Ereignisfällen genügen und neue permanente oder temporäre Gremien nicht erforderlich sind. Die bestehenden Gremien müssen allerdings verstärkt eingesetzt und um den projektbezogenen, temporären Beizug von Fachexpertinnen und Fachexperten aus den schwerpunktmässig betroffenen Bereichen ergänzt werden.

Die konzeptionellen Überlegungen wurden sodann mit der Steuerung Gesundheitsversorgung (vor allem Schutzmasken und Desinfektionsmittel durch die Kantonsapothek), dem Immobilienamt (Facility Management), dem Personalamt (Rolle der Konferenz der Leiterinnen und Leiter Human Resources und der ASA-Koordinationsstelle) und der kdmz (Beschaffung Schutzmaterial) besprochen und überprüft. Als Fazit aus den Gesprächen hat sich herauskristallisiert, dass im Ereignisfall eine flexible, agile Organisation erforderlich ist, die sich rasch an die bestehende Situation anpassen kann. Angesichts der absehbaren Energiemangellage konnten die Überlegungen einem ersten Praxistest unterzogen und bestätigt werden. Wesentlich sind dabei auch die Arbeiten im Rahmen von RRB Nr. 1001/2022 betreffend das Integrierte Risikomanagement, das den vorbereitenden Rahmen für allfällige Krisensituationen bereitstellt. Der Regierungsrat hat die Ergebnisse der Abklärungen mit RRB Nr. 1581/2022 zur Kenntnis genommen.

8b Aufbau einer krisenfesten IKT-Infrastruktur

Federführend: FD; Frist (Bericht): 30. Juni 2022

Der Regierungsrat hat am 15. Juni 2022 vom Bericht zum Aufbau einer krisenfesten IKT-Struktur Kenntnis genommen. Damit ist die Umsetzung dieser Empfehlung abgeschlossen.

Empfehlung 9: Neue Organisation der verwaltungsinternen Kommunikation

Federführend: SK; Frist (Neuorganisation der verwaltungsinternen Information mit höherem Stellenwert): 31. Dezember 2021

Die interne Kommunikation im Krisenfall ist Bestandteil der Leitlinien Krisenkommunikation des Regierungsrates und wird im Rahmen von Empfehlung 5 umgesetzt. Die Leitlinien Krisenkommunikation wurden vom Regierungsrat am 25. Januar 2023 zur Kenntnis genommen.

Empfehlung 10: Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die Bewältigung einer Pandemie

*Federführend: II; einzubeziehen: SK, GD;
Frist (Vorentscheid RR): 30. Juni 2021*

Ein grosser Teil der Empfehlung wird im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat betreffend Einführung eines Notstandsgesetzes (KR-Nr. 141/2020) geprüft. Dazu gehören insbesondere die Erweiterung des Notstandsartikels mit Blick auf soziale und wirtschaftliche Notstände (Art. 72 Kantonsverfassung [LS 101]), sowie die allgemeine Zuständigkeit des Regierungsrates in besonderen und ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Verhältnis zum Kantonsrat. Der Kantonsrat hat die Frist für die Berichterstattung und Antragstellung zum Postulat bis zum 7. September 2023 erstreckt (Vorlage 5839).

Der Entwurf des Postulatsberichts ist derzeit bei den Gerichten, den Direktionen und der Staatskanzlei in der Vernehmlassung. Der Regierungsrat wird den Postulatsbericht voraussichtlich noch in der laufenden Legislatur, spätestens aber nach den Schulsommerferien 2023 dem Kantonsrat unterbreiten.

Ein Teil der Empfehlung bezieht sich auf die Epidemiengesetzgebung des Bundes (Epidemiengesetz [SR 818.101], Epidemienverordnung [SR 818.101.1]), die sich in Revision befindet. Ausgelöst wurde dieses Revisionsvorhaben durch die Coronapandemie. Der Bund plant 2023 eine Vernehmlassung. Gleichzeitig wird im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat KR-Nr. 279/2021 betreffend Zeitgemässe Verordnung zum Epidemiengesetz die kantonale Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung angepasst werden müssen (VV EpiG, LS 818.11). Eine allfällige Anpassung weiterer kantonalen Erlasse, insbesondere des Gesundheitsgesetzes, ist vom Revisionsvorhaben auf Bundesebene direkt betroffen, die Anpassung der VV EpiG indirekt ebenfalls. Die Anpassungen im kantonalen Recht erfolgen deshalb parallel bzw. zeitlich nachgelagert zur Revision der Epidemiengesetzgebung des Bundes. Bei einer vorgezogenen Revision auf kantonaler Ebene würde die Gefahr der späteren Inkongruenz mit dem Bundesrecht entstehen.

Zusammenfassung

Die Umsetzung von acht Empfehlungen konnte abgeschlossen werden (Empfehlung 1: Einrichtung eines integralen Risikomanagements, Empfehlung 2: Überarbeitung der Verordnung über die KFO, Empfehlung 3: Durchführung stufengerechter Krisenübungen, Empfehlung 5: Anpassung des Konzepts für die Krisenkommunikation des Regierungsrates, Empfehlung 6: Stärkung der Koordination zwischen KFO und Direktionen sowie innerhalb der Verwaltung, Empfehlung 7: Stärkere Berücksichtigung der Informationsbedürfnisse der Gemeinden in der KFO, Empfehlung 8: Überprüfung und Anpassung des Kontinuitätsmanagements, Empfehlung 9: Neue Organisation der verwaltungsinternen Kommunikation). Bei einer Empfehlung konnte die Umsetzung aufgeleitet, aber noch nicht abgeschlossen werden (Empfehlung 4: Vorgaben an Gesundheitsorganisationen, Kantonsapothek und Gemeinden betreffend Vorratshaltung von Schutzmaterial). Die Umsetzung einer Empfehlung verzögert sich aufgrund von kantonalen und eidgenössischen politischen Prozessen (Empfehlung 10: Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die Bewältigung einer Pandemie).

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Von den Ergebnissen des Monitorings der Umsetzung der Empfehlungen der Evaluation der Covid-Krise im Kanton Zürich gemäss RRB Nr. 172/2021 wird Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (zuhanden der Subkommission der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission), die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli