

Management der Covid-19-Krise im Kanton Zürich

Evaluation der Vorbereitungen auf eine Pandemie und des Managements in der Covid-19-Pandemie durch Regierung und Verwaltung im Zeitraum Februar bis Juni 2020

Autoren Prof. Dr. Adrian Ritz, Dr. Peter Müller, Dr. Karl Schwaar, David Wüest-Rudin
Version Definitive Version
Datum 17.02.2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
1 Einleitung	9
1.1 Ausgangslage.....	9
1.2 Auftrag.....	9
2 Evaluationsdesign	9
2.1 Fragestellungen und Evaluationskriterien	9
2.2 Methodischer Ansatz	11
2.2.1 Dokumentenanalyse.....	11
2.2.2 Einzelinterviews.....	11
2.2.3 Gruppengespräche.....	12
2.2.4 Verzicht auf Online-Befragungen.....	12
2.2.5 Massnahmen während der Evaluation.....	12
3 Chronologie	12
4 Krisenvorsorge	14
4.1 Beurteilungskriterien.....	14
4.2 Risikoanalyse und Vorsorgeplanung.....	15
4.2.1 Risikomanagement Bevölkerungsschutz	15
4.2.2 Pandemievorsorgeplanung zum Schutz der Bevölkerung.....	16
4.2.3 Betriebliche Pandemievorsorgeplanung.....	16
4.2.4 Beurteilung und Empfehlung.....	17
4.3 Krisenführungsorganisation	18
4.3.1 Beteiligte Akteure	18
4.3.2 Kantonale Führungsorganisation	19
4.3.3 Beurteilung und Empfehlung.....	19
4.4 Krisenübungen	20
4.4.1 Bisherige Übungstätigkeit.....	20
4.4.2 Beurteilung und Empfehlung.....	21
4.5 Infrastruktur und Schutzmaterial	22
4.5.1 Vorratshaltung und Logistik	22
4.5.2 Beurteilung und Empfehlungen.....	23
4.6 Krisenkommunikation	24
4.6.1 Vorbereitung.....	24
4.6.2 Beurteilung und Empfehlung.....	24
5 Management in der Krise	24
5.1 Beurteilungskriterien.....	24
5.2 Etablierung der Krisenorganisation	25
5.2.1 Lagebild.....	25
5.2.2 Gesundheitsdirektion	25
5.2.3 Regierungsrat.....	26
5.2.4 Kantonale Führungsorganisation	27

5.2.5	<i>Beurteilung und Empfehlungen</i>	28
5.3	Information von Bevölkerung und Gemeinden	29
5.3.1	<i>Information der Bevölkerung</i>	29
5.3.2	<i>Information der Gemeindebehörden</i>	29
5.3.3	<i>Beurteilung und Empfehlungen</i>	30
5.4	Personelle Ressourcen und Infrastrukturen	30
5.5	Esprit d'équipe	31
6	Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs	31
6.1	Beurteilungskriterien	31
6.2	Vorsorge.....	32
6.2.1	<i>Kontinuitätsmanagement</i>	32
6.2.2	<i>Informatik</i>	32
6.2.3	<i>Schutzmaterial und Facility Management</i>	32
6.2.4	<i>Beurteilung und Empfehlung</i>	32
6.3	Personal	33
6.3.1	<i>Personalinformation</i>	33
6.3.2	<i>Personaleinsatz</i>	34
6.3.3	<i>Schutz der Mitarbeitenden</i>	34
6.3.4	<i>Beurteilung und Empfehlung</i>	35
7	Rechtsgrundlagen	35
7.1	Offene Fragen	35
7.2	Beurteilung	36
8	Anhänge	37
8.1	Anhang 1: Empfehlungen	37
8.2	Anhang 2: Gesprächsleitfaden für Interviews und Gruppengespräche.....	39
8.3	Anhang 3: Übersicht Interviewpartner	42

Abkürzungsverzeichnis

AFI	Amt für Informatik
AMZ	Amt für Militär und Zivilschutz
ASA	Abkürzung für «Beizug von Arbeitsärzten und anderen Spezialisten der Arbeitssicherheit»
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
AWEL	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BD	Baudirektion
BI	Bildungsdirektion
BCM	Business Continuity Management
BSG	Bevölkerungsschutzgesetz vom 4. Februar 2008, LS 520
DS	Sicherheitsdirektion
EDI	Eidgenössisches Department des Innern
EKAS	Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit
EpG	Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 28. September 2012
FD	Finanzdirektion
FN	Fussnote
GD	Gesundheitsdirektion
GesG	Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007
GS GD	Generalsekretariat der Gesundheitsdirektion
GSK	Generalsekretärenkonferenz
GVZ	Gebäudeversicherung
IT	Informationstechnologie
JI	Direktion der Justiz und des Innern
KAD	Kantonsärztlicher Dienst
Kapo	Kantonspolizei
KAZ	Kantonsapotheke
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KDMZ	Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale
KFO	Kantonale Führungsorganisation
KFOV	Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation vom 22. Dezember 2010, LS 172.5
KoSal	Kommission für die Koordination des Sanitätsdienstes in besonderen Lagen
PA	Personalamt
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss

SK Staatskanzlei
SVU 14 Sicherheitsverbandsübung 2014
VD Volkswirtschaftsdirektion
VETA Veterinäramt
VVEpiG Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung (VV EpiG) vom 19. März 1975, LS 818.11

Zusammenfassung

Auftrag

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat beschlossen, eine Evaluation zur Bewältigung der Covid-19-Krise durchführen zu lassen. Diese soll Aufschluss geben, wie wirksam und zweckmässig das Krisenmanagement von Regierung und Verwaltung während der Covid-19-Pandemie war und wie der Verwaltungsbetrieb in der Krise aufrechterhalten werden konnte. Die Zweckmässigkeit der vom Kanton in der Krise ergriffenen Massnahmen in Wirtschaft und Gesellschaft ist hingegen nicht Gegenstand der Evaluation. Die Untersuchung bezieht sich auf die erste Phase der Covid-19-Pandemie, das heisst auf den Zeitraum von Ende Februar 2020 bis zur Aufhebung der ausserordentlichen Lage bei Bund und Kanton Zürich am 19. Juni 2020.

Die Staatskanzlei hat in der Folge eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus dem Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (Prof. Dr. Adrian Ritz) und der bpc bolz+partner consulting ag, Bern (Arbeitsgemeinschaft kpm-bpc) mit der Evaluation beauftragt.

Gesamtbewertung

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass Regierung und Verwaltung des Kantons Zürich die erste Phase der Covid-19 Krise mehrheitlich gut bewältigt haben. Zwar waren Regierung und Verwaltung auf eine Pandemie dieses Ausmasses grösstenteils nicht vorbereitet. Sie waren aber in der Lage, schnell Massnahmen zur Krisenbewältigung zu ergreifen, die zweckmässig und wirksam waren. Die mehrheitlich positive Bilanz für das Krisenmanagement ist vor allem auf die sehr gute Leistung der Kantonalen Führungsorganisation unter der Leitung der Kantonspolizei zurückzuführen. Diese vermochte Regierungsrat und Direktionen wirksam zu unterstützen und konnte im Gesundheitsbereich eine wichtige operative Verantwortung wahrnehmen. Die Ämter haben sich durch grosses Engagement und pragmatische Lösungsansätze ausgezeichnet. Es wurde ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl über die Direktionsgrenzen hinweg entwickelt. «Man war *eine* kantonale Verwaltung».

Bei der ex-post Beurteilung der Krisenvorsorge und des Krisenmanagements haben sich aber auch Schwachstellen gezeigt, die mit Blick auf eine nächste Krise angegangen werden müssen.

Krisenvorsorge

Das Risikomanagement Bevölkerungsschutz und der kantonale Pandemieplan waren zweckmässig, auch wenn darin die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Covid-19 Krise nicht in ihrer ganzen Dimension vorausgesehen werden konnten. Sowohl beim Risikomanagement Bevölkerungsschutz als auch beim kantonalen Pandemieplan ist aber die Durchsetzung der darin enthaltenen Vorkehrungen und Massnahmen nicht gesichert. Die betriebliche Pandemievorsorgeplanung basiert weitgehend auf der Selbstverantwortung der Direktionen und Ämter; gültige konzeptionelle Grundlagen für die gesamte Verwaltung fehlen. Die Zuständigkeiten für das Krisenmanagement im Pandemiefall sind im Pandemievorsorgeplan offen formuliert und jene der betrieblichen Pandemievorsorge sind unklar. Es fehlt ein integrales, vom Regierungsrat verantwortetes Risikomanagement, das eine regelmässige Überprüfung der Risiken und der getroffenen Massnahmen zur Risikominderung ermöglicht.

Die Evaluation kommt zu folgender Empfehlung (vgl. auch Darstellung aller Empfehlungen in Anhang 1):

Empfehlung 1: Einrichtung eines integralen Risikomanagements

Die Kantonale Führungsorganisation (KFO) war zweckmässig aufgestellt. Da sie aber in ihrer Grundaufstellung vor allem auf akute Krisen wie Naturkatastrophen oder technische Grossereignisse und weniger auf sich dynamisch entwickelnde, lang andauernde Krisen mit vielfältigen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen ausgerichtet ist, scheint eine personelle Erweiterung des Fachstabs der KFO prüfenswert. Auch kann in der einschlägigen Verordnung explizit vorgesehen werden, dass die in die Sicherheitsdirektion eingegliederte KFO von andern Direktionen zur Unterstützung angefordert werden kann.

Empfehlung 2: Überarbeitung der Verordnung über die KFO

Die Kantonspolizei führt regelmässig Übungen durch, um sich auf die Bewältigung von ausserordentlichen Ereignissen und Krisen vorzubereiten. Hingegen fehlt es an stufengerechten Krisenübungen für die Regierung. Es ist deshalb sinnvoll, dass der Regierungsrat einmal in der Legislaturperiode mit der Verwaltung eine Stabsübung durchführt. Zweckmässig ist es auch, wenn die Verwaltungseinheiten angehalten werden, in einem gewissen Rhythmus auf ihre Aufgaben zugeschnittene sowie direktionsübergreifend Krisenübungen durchzuführen. Schliesslich sollte die Kantonspolizei, einem Wunsch der Gemeinden entsprechend, ihre gemeinsamen Übungen mit den kommunalen Behörden noch ausbauen.

Empfehlung 3: Durchführung stufengerechter Krisenübungen

Den Gemeinden und dezentralen Institutionen des Gesundheitswesens wie Heimen, Praxen und Apotheken, aber auch der Bevölkerung fehlte es zum Teil an Schutzmaterial. Die Kantonsapotheke konnte anfänglich die Nachfrage nach solchem Material nicht decken. Es mussten daher spontane Beschaffungsaktionen und eine Notproduktion von Desinfektionsmitteln in die Wege geleitet werden. Logistische Herausforderungen zeigten sich bei der Verteilung von Schutzmaterial. Bezüglich der Rolle der Kantonsapotheke bestanden Unklarheiten.

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

Mit Blick auf die strategische Führungsverantwortung, welche der Regierung in der Krise zukommt, ist ein Krisenkommunikationskonzept hilfreich. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und der Information innerhalb der Verwaltung. Das Konzept muss angesichts der jeweils sehr unterschiedlichen Krisensituationen nicht im Detail ausgestaltet sein, sollte aber die zentralen Leitlinien der Krisenkommunikation enthalten.

Empfehlung 5: Anpassung des Konzepts für die Krisenkommunikation des Regierungsrates

Management in der Krise

Der Kantonsärztliche Dienst (KAD) und die Gesundheitsdirektion (GD) konnten sich auf die Covid-19-Pandemie nicht genügend vorbereiten. Sie verfügten beide nicht über ausreichende Ressourcen und Kompetenzen für das Krisenmanagement und hätten früher die Unterstützung der KFO anfordern sollen. Die GD informierte zwar den Regierungsrat verschiedentlich über den Verlauf der Pandemie, stellte aber keine Anträge, die es diesem ermöglicht hätten, eine strategische Führungsrolle wahrzunehmen. Der Regierungsrat überliess die Bewältigung der Krise vorerst den hauptbetroffenen Direktionen.

Dies fiel insofern nicht allzu sehr ins Gewicht, als mit dem Einsatz der KFO ein professionelles Krisenmanagement auf die Beine gestellt worden ist. Die KFO, die eher auf sog. Blaulichtereignisse vorbereitet ist, hat sich rasch auf die spezifischen Herausforderungen einer Pandemie eingestellt und sowohl in der Stabsarbeit wie auch in operativen Belangen sehr effektive Arbeit geleistet.

Nicht klar geregelt war aber die Verantwortung für die direktionsübergreifende Koordination und Information. Die «Transmission» der Aktionen der KFO in die Direktionen und Ämter hat nicht immer reibungslos funktioniert. Auch die Zuständigkeit für die Pandemievorsorge in den Ämtern war nicht klar.

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

Die Informationsbedürfnisse der Gemeinden gegenüber dem Kanton sind gerade in einer Krise gross und von unterschiedlichster Art. Es ist angezeigt, bei künftigen Krisen, von denen die Gemeinden betroffen sind, in der Krisenorganisation eine Anlaufstelle für die Gemeinden zu institutionalisieren. Zweckmässig erscheint zudem, dass die Städte Zürich und Winterthur als grösste Gemeinwesen mit eigener Krisenorganisation feste Mitglieder des Krisenstabs werden, damit ein steter Informationsfluss zwischen Kanton und diesen Gemeinden sichergestellt ist.

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

Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs

Die wenigsten Verwaltungseinheiten hatten ein umfassendes Kontinuitätsmanagement. Die entsprechenden Pläne waren häufig nicht mehr aktuell und insbesondere nicht auf eine Pandemie ausgerichtet. Viele Pläne beschränkten sich auf einfache Stellvertretungsregelungen. Nicht klar war, wer für die Bereitstellung von Schutzmaterial für die Ämter und wer für das Facility-Management zuständig war. Es musste in der Krise dann allerdings nicht auf Notfallpläne zurückgegriffen werden, weil praktisch keine Covid-19 bedingten Personalausfälle zu verzeichnen waren.

Die Informatikinfrastruktur der kantonalen Verwaltung ist noch stark dezentralisiert. Es bestand ein Nebeneinander von über zehn unterschiedlichen Informatikplattformen und mehreren Service Providern. Das hatte unter anderem zur Folge, dass Umdisponierungen von Personal recht aufwändig waren. Auch war die Ausstattung mit Laptops, welche eine Arbeit im Home-Office ermöglicht, in verschiedenen Ämtern noch nicht sehr weit gediehen. Das Amt für Informatik war jedoch in der Lage, rasch die notwendigen technischen Voraussetzungen für die Arbeit im Home-Office zu schaffen.

Empfehlung 8: Überprüfung und Anpassung des Kontinuitätsmanagements

Die Erwartungen des Personals betreffend der Krisenkommunikation und -information sind vielfältig. Im Grossen und Ganzen ist die Information, namentlich durch das Personalamt, aber zufriedenstellend ausgefallen. Beim nun in Angriff genommenen Impulsprogramm zur Umsetzung der Strategie «Digitale Verwaltung 2018-2023» soll die interne Kommunikation aber neu konzipiert werden. Dabei sind auch die Kommunikationsbedürfnisse in einer Krise zu beachten:

Empfehlung 9: Neue Organisation der verwaltungsinternen Kommunikation

Rechtsgrundlagen

Im Grossen und Ganzen liess sich das Krisenmanagement im Rahmen des geltenden Rechts abwickeln. Allerdings hat das Zürcher Verwaltungsgericht entschieden, dass die verfassungsrechtliche Grundlage für die Notverordnung des Regierungsrates über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen nicht gegeben sei. Ähnliches könnte für den Regierungsratsbeschluss zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastung wegen der Massnahmen gegen das Coronavirus gelten, der aber nicht angefochten wurde. Mit Blick darauf stellt sich die Frage, ob der Notstandsartikel der Kantonsverfassung nicht breiter gefasst und auch soziale und wirtschaftliche Notlagen einschliessen sollte.

In der weiterhin andauernden Covid-19-Krise wird sich zudem erweisen, ob der Kanton für alle nötigen Massnahmen über eine ausreichende gesetzliche Grundlage verfügt oder allenfalls wie beim Bund ein Recht für eine «besondere Lage» geschaffen werden sollte.

Ferner sollte geprüft werden, ob die Zuständigkeiten für die Bekämpfung einer Pandemie im Bundes- und kantonalen Recht kohärent geregelt sind.

Empfehlung 10: Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die Bewältigung einer Pandemie

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Ende 2019 bzw. anfangs 2020 ist in China ein neuartiges Virus der Corona-Familie aufgetreten, welches die Krankheit Covid-19 verursacht, die sich zu einer weltweiten Pandemie ausgeweitet hat.

Für den Vollzug des EpG und damit auch für die Bekämpfung von Pandemien sind die Kantone zuständig, soweit entsprechende Kompetenzen nicht dem Bund übertragen sind. In der ausserordentlichen Lage ist es der Bund, der Massnahmen anordnet, ebenso in der besonderen Lage, dann jedoch unter Anhörung der Kantone. Die Kantone müssen die Massnahmen umsetzen oder deren Umsetzung beaufsichtigen.

Der Bundesrat hat im Verlauf der Pandemie zunächst die besondere, später die ausserordentliche Lage ausgerufen. Der Kanton Zürich seinerseits hat die Kantonale Führungsorganisation zur Bewältigung der Pandemie eingesetzt. Die KFO hat nach Beendigung der ausserordentlichen Lage ihre Tätigkeit in einem von der Regierung eingesetzten Sonderstab weitergeführt. Dieser ist breit zusammengesetzt und alle kantonalen Direktionen, die Städte Zürich und Winterthur sowie der Verband der Gemeindepräsidien sind darin vertreten.

1.2 Auftrag

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat beschlossen, eine Evaluation zur Bewältigung der Krise durchführen zu lassen. Diese soll Aufschluss geben, wie sich das Krisenmanagement während der Covid-19-Pandemie bewährt hat und wie der Verwaltungsbetrieb in der Krise aufrechterhalten werden konnte. Die Staatskanzlei hat in der Folge eine Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus dem Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (Prof. Adrian Ritz) und der bpc bolz+partner consulting ag, Bern (Arbeitsgemeinschaft kpm-bpc), mit der Evaluation beauftragt.

Die Evaluation hat drei Themenkreise zum Gegenstand: Erstens das eigentliche Krisenmanagement des Kantons, zweitens die Massnahmen zur Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs und zum Schutz der Mitarbeitenden sowie drittens die für die Bewältigung der Krise massgeblichen Rechtsgrundlagen. Die Überprüfung soll zu nachvollziehbaren Ergebnissen und praktisch umsetzbaren Schlussfolgerungen führen.

Die Untersuchung soll sich auf die erste Phase der Covid-19-Pandemie von Ende Februar bis zur Aufhebung der ausserordentlichen Lage in Bund und Kanton Zürich beziehen. Bei wesentlichen neuen Ereignissen soll jedoch auch das Krisenmanagement nach diesem Zeitpunkt in die Evaluation einbezogen werden. Gemäss Auftrag sind die nach aussen wirkenden Massnahmen des Kantons (namentlich in den Bereichen Gesundheitswesen, Wirtschaft, Schulen) nicht Gegenstand der Evaluation. Für die Klärung rechtlicher Fragen, die über die Darstellung der für die Krise massgeblichen Rechtsgrundlagen hinausgehen, ist ein besonderes Rechtsgutachten geplant.

Die Arbeitsgemeinschaft kpm-bpc wurde von der Staatskanzlei bei der Organisation und Koordination der empirischen Arbeiten massgeblich unterstützt.

2 Evaluationsdesign

2.1 Fragestellungen und Evaluationskriterien

Der Evaluation ist ein Wirkungsmodell zugrunde gelegt. Ausgangspunkt ist die im Auftrag formulierte Frage, wie weit das Krisenmanagement, die Massnahmen zur Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs und die Rechtsgrundlagen in der Covid-19-Krise zweckmässig und wirksam waren und so ihre Ziele erreicht haben.

Als Ausgangslage zur Evaluation wurden die folgenden Fragestellungen formuliert:

Krisenvorsorge:

- War die Pandemievorsorgeplanung zweckmässig und wie weit war sie umgesetzt?
- Waren die Zuständigkeiten, insbesondere von Kanton und Gemeinden, eindeutig?
- Haben sich die grundlegenden Abläufe des Risikomanagements auf Stufe Regierung und innerhalb der Verwaltung bewährt?
- Inwieweit bestanden Vorbereitungen für eine Dezentralisierung des Verwaltungsbetriebs?
- Wie funktionsfähig waren die IT-Infrastrukturen?

Krisenmanagement:

- War die Auftragserteilung der Regierung präzise?
- Wurde in der Krise rasch und situationsadäquat reagiert?
- War die Koordination und Kooperation mit den Gemeinden effizient und zielführend?
- War die Koordination und Kooperation der Krisenorgane effizient und zielführend?
- Wie repräsentativ (fachlich und organisatorisch) war die Zusammenstellung der Krisenorgane?
- Wie verständlich, adressatengerecht und rechtzeitig war die Information und Kommunikation?
- Wie lernfähig waren die Krisenorgane?
- Wie wurde der personalrechtliche Rahmen umgesetzt?
- Wie leistungs- und anpassungsfähig zeigte sich die Verwaltungsarbeit mit/ohne Home-Office?
- War die sanitärsche Versorgung der Mitarbeitenden umfassend?

Rechtsgrundlagen:

- War die Flexibilität des Personalrechts ausreichend (z. B. für Home-Office)?
- Waren die Zuständigkeiten zum Vollzug der vom Bund beschlossenen Massnahmen und zum kantonalen Vollzug des Epidemiengesetzes ausreichend präzise definiert?
- War die Ermächtigung der kantonalen Organe, die nötigen sanitärschen und wirtschaftlichen Massnahmen zu treffen, ausreichend?
- Bestand für alle nötigen Massnahmen eine ausreichende gesetzliche Grundlage oder gab es Lücken?

Diese Fragestellungen wurden im Rahmen der vorliegenden Evaluation weiterentwickelt und anhand der übergeordneten Evaluationskriterien der *Zweckmässigkeit* und *Wirksamkeit* in folgende Themenfelder gebündelt und konkretisiert:

- *Tauglichkeit von Krisenvorsorge* in Bezug auf Vorsorgeplanungen, Festlegung der Krisenorganisation, vorbereitete Entschlüsse, Durchführung von Übungen, Business Continuity Planung, Bereitstellung von Infrastrukturen und Schutzmaterial.
- *Bewährung des Krisenmanagements* bezüglich Verteilung der Zuständigkeiten der Akteure, Sachkompetenz der Akteure, Einbezug der Gemeinden und weiterer Betroffener, zeitgerechtes Handeln, Führungsrhythmus, Lagebild, Kommunikation nach aussen und innerhalb der Verwaltung, Zusammenarbeit in der Verwaltung.
- *Zweckmässigkeit der Massnahmen zur Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs und zum Schutz der Mitarbeitenden* durch Organisation zusätzlicher personeller Ressourcen, Einrichtung von zweckmässigen Arbeitsräumen, Verteilung von Schutzmaterial, Home-Office, Regelung der Arbeitszeit, sanitäre und psychologische Unterstützung.
- *Eignung der Rechtsgrundlagen* für die Umsetzung der in der Krise erforderlichen Massnahmen.

Jeweils zu Beginn der Kapitel 4, 5 und 6 werden die Beurteilungskriterien für die Themenfelder eingehender beschrieben.

2.2 Methodischer Ansatz

Die Auftraggeberin erwähnt in der Ausschreibung explizit Interviews mit Schlüsselpersonen als Erhebungsmethode. Dieses Vorgehen hat sich in der Evaluationsforschung in Kombination mit Dokumentenanalysen mehrfach bewährt. Interviews lassen sich mit Gruppengesprächen sowie mit quantitativen Methoden (z. B. Online-Befragungen einer grösseren Anzahl von Akteuren aus Politik und Verwaltung) gut kombinieren. Zusammen mit der Auftraggeberin wurden die nachfolgend beschriebenen Evaluationsmethoden festgelegt.

2.2.1 Dokumentenanalyse

Ausgangspunkt der Evaluation bildete die Auswertung der verfügbaren Dokumente und Grundlagen. Die Staatskanzlei stellte hierfür eine grosse Zahl von Dokumenten zu Verfügung:

- Unterlagen zum Risikomanagement
- Kantonaler Pandemieplan
- Chronologie der Ereignisse
- Regierungsratsbeschlüsse
- Mitteilungen der Direktionen zuhanden der Regierung
- Protokolle der Führungsorganisation
- Medienmitteilungen
- Weisungen an die Verwaltung
- Mitteilungen an das Personal
- Schriftenwechsel mit dem Parlament und Institutionen ausserhalb der Verwaltung
- Rechtsgrundlagen, Gerichtsentscheide, Rechtsgutachten

Die Auswertung der Dokumente erfolgte entlang der Kriterien und Fragestellungen, die der Evaluation zugrunde gelegt worden waren. Zudem bildeten die aus der Dokumentenanalyse gewonnenen Informationen eine wichtige Grundlage für die Einzelinterviews und Gruppengespräche.

2.2.2 Einzelinterviews

Zentraler Bestandteil der Evaluation waren 20 Einzelinterviews mit den Hauptverantwortlichen für das Krisenmanagement. Es waren dies:

- alle sieben Mitglieder des Regierungsrates
- Leiter der KFO
- Chef des Fachstabs KFO
- Staatsschreiberin
- Regierungssprecher
- Leiter der Abteilung Recht der GD
- Chef des GD-Stabs
- Kantonsärztin
- Kantonsapotheker
- Chefin Personalamt
- Chef Amt für Informatik
- Chefin Immobilienamt
- Generalsekretär der BD
- Präsident des Verbandes der Gemeindepräsidenten

Die Gespräche wurden durch offene Fragen eingeleitet und erfolgten sodann entlang des den Interviewten zuvor zugestellten Leitfadens. Nebst der Reflektion und Beurteilung der verschiedenen Aktivitäten durch die Akteurinnen und Akteure ging es bei den Einzelinterviews auch darum, deren Sichtweise zu Alternativen und Verbesserungspotenzialen in Erfahrung zu bringen. Die Gespräche wurden zum grössten Teil digital aufgezeichnet und in einem zusammenfassenden Protokoll festgehalten. Die Auswertung erfolgte gestützt auf eine Matrix, in welcher Themen und Fragestellungen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren zugeordnet waren.

2.2.3 Gruppengespräche

Zusätzlich zu den Einzelinterviews wurden fünf Gruppengespräche geführt: zwei mit weiteren Betroffenen in der Verwaltung, mit einem Amtschef und Amtschefinnen, Kommunikationsbeauftragten, Personal- und Organisationsverantwortlichen, ein Gespräch mit Vertretungen der Städte Zürich und Winterthur, eines mit Vertretungen von Gemeinden aus der Agglomeration, ein weiteres mit Vertretungen von Landgemeinden. Die Gespräche sollten einen Überblick über den Verlauf des Krisenmanagements aus der Sicht von Akteurinnen und Akteuren geben, die zwar nicht unmittelbar in die Krisenorganisation des Kantons eingebunden, aber von deren Anordnungen und Massnahmen betroffen waren. Themen bei diesen Gesprächen waren namentlich die Auswirkungen der in der Krise getroffenen Massnahmen auf die Kader und Mitarbeitenden in der Verwaltung sowie die Aufgabenteilung und der Informationsfluss zwischen Kanton und Gemeinden.

Auch in den Gruppengesprächen wurden offene Fragen und strukturiertes Nachfragen entlang eines Leitfadens miteinander kombiniert. Die offenen Fragen dienten dazu, bei den Gesprächspartnerinnen und -partnern möglichst vielschichtige Einschätzungen und Beurteilungen abzuholen, durch strukturierte Nachfragen sollten Beurteilungen vertieft werden. Die Gespräche wurden digital aufgezeichnet und zusammenfassend protokolliert.

2.2.4 Verzicht auf Online-Befragungen

Mit der Auftraggeberin war diskutiert worden, bei den Verwaltungsmitarbeitenden eine Online-Befragung durchzuführen, um direkt zu erfahren, wie sich die Krise bzw. die in der Krise getroffenen Massnahmen auf ihre Arbeits- und persönliche Situation ausgewirkt haben. Dabei wären etwa die Resilienz der Verwaltung, die Zusammenbeitskultur, die Arbeit im Home-Office, die Vorkehren zur Gesundheitsvorsorge analysiert worden. Die Auftraggeberin hat sich aber gegen eine Befragung ausgesprochen, weil bereits die Interviews mit der Vertreterin des Personalamts und mit Amtschefinnen und -chefs einen guten Einblick in die Situation des Personals während der Covid-19-Krise ermöglichen würden. Die Wahrnehmung der Mitarbeitenden zu den genannten Themenbereichen konnte daher nicht umfassend erhoben werden, so dass die nachfolgend dazu gemachten Aussagen mit einer gewissen Zurückhaltung zu interpretieren sind.

2.2.5 Massnahmen während der Evaluation

Die Covid-19-Pandemie dauert auch nach der Beendigung der ausserordentlichen Lage in Bund und im Kanton Zürich fort. Der Kanton agiert weiterhin im Krisenmodus und entwickelt sich aus Organisationssicht als kontinuierlich lernendes System. Erkenntnisse und darauf basierende Empfehlungen, wie sie in der vorliegenden Evaluation präsentiert werden, sind daher zum Teil bereits umgesetzt worden.

3 Chronologie

Die wichtigsten für die Bekämpfung einer Pandemie getroffenen Vorsorgemassnahmen sowie die Ereignisse und Massnahmen während der ersten Phase der Covid-19-Pandemie sind in untenstehender Tabelle zusammengefasst.

Datum	Massnahme	Inhalt
<i>Vorsorgemassnahmen</i>		
16.09.2009		Projektauftrag für Pandemievorsorge: Feststellung der getroffenen Vorsorgemassnahmen und Auftrag für weitere Abklärungen. Betriebe und Ämter sollen einen Pandemieplan erstellen.
14.04.2010	RRB Nr. 563/2010	Einsetzung eines Steuerungsausschusses und Beschluss zur Schaffung einer ASA-Koordinationsstelle.
15.09.2010	RRB Nr. 1357/2010	Wiedereinführung einer ASA-Koordinationsstelle.
Juli 2015	Dokument Risikomanagement Bevölkerungsschutz	Umfassende Risikokarte zu bevölkerungsschutzrelevanten Risiken. Pandemie wird als grösstes Risiko klassiert.
Oktober 2016	Pandemievorsorgeplanung des Kantons Zürich	Auf den Pandemieplan des Bundes abgestimmter kantonaler Vorsorgeplan mit folgenden Zielen: <ul style="list-style-type: none"> - Konkretisierung des Bundespandemieplans - Integration der Bundesvorgaben in kantonale Strukturen - Aufrechterhaltung lebenswichtiger Bereiche des öffentlichen Lebens
September/Oktober 2019	Schreiben KAD an Pflegeeinrichtungen	Gemeinden, Pflegeeinrichtungen und Spitexorganisationen werden aufgefordert, Vorbereitungen für den Fall einer Pandemie zu treffen.
<i>Covid-19-Pandemie</i>		
27.01.2020	Medienmitteilung	Gesundheitswesen ist auf neuen Coronavirus vorbereitet. GD steht in engem Austausch mit BAG, KFO und Spitälern.
25.02.2020	Medienmitteilung	Erste Covid-19-Fälle im Tessin und Kanton Zürich.
28.02.2020	Bundesrat deklariert «besondere Lage»	Verbot von Veranstaltungen von >1000 Personen. Der Regierungsrat legt fest, dass Veranstaltungen mit weniger als 1000 Teilnehmenden im Kanton Zürich weiterhin generell als bewilligt gelten.
02.03.2020		Regierungsrat lässt sich über Erfahrungen bei der Bekämpfung des Coronavirus informieren.
11.03.2020	RRB Nr. 231/2020	Gesundheitsdirektion (Bekämpfung neues Coronavirus, Massnahmen, Ausgabenbewilligung, Stellenplan Geschäftsfeld Medizin). Bewilligung von Ausgaben im Betrag von CHF 2'540'000 für Schutzmaterial, Logistik, Personelle Verstärkung, Triagestelle und Information.
16.03.2020	RRB Nr. 242/2020	Bund deklariert «ausserordentliche Lage». Feststellung der ausserordentlichen Lage nach Bevölkerungsschutzgesetz durch den Regierungsrat, Reduktion Publikumsverkehr in der Verwaltung, Anordnung von Home-Office, KFO wird beauftragt, den Zivilschutz einzusetzen.
18.03.2020		Unterstützungsbegehren der GD an die KFO betreffend Support bei der Beschaffung von zusätzlichem Material, bei der Koordination von Begehren um Armeeunterstützung im Gesundheitswesen, bei der Vorbereitung unterirdischer sanitärer Anlagen und der Bewältigung von Anfragen und Auskunftsbegehren. Einrichtung des wesentlich von der Kapo alimentierten GD-Stabs.
18.03.2020	RRB Nr. 262/2020	Notstandsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen.

Datum	Massnahme	Inhalt
	RRB Nr. 272/2020	Verordnung über die Sicherstellung der Betreuung der Kinder im Vorschulbereich und an der Kindergarten- und Primarstufe der Volksschule während der Covid-19-Pandemie.
18.03.2020	Schreiben PA an Kader	Einsetzung der Taskforce «Schlüsselprozesse».
25.03.2020	RRB Nr. 300/2020	Personalrechtliche Anordnungen u. a. betreffend Arbeitnehmende mit Betreuungspflichten, anrechenbare Arbeitszeit.
01.04.2020	RRB Nr. 401/2020	Einsetzung des Regierungsratsausschusses für ausserordentliche Lage.
22.04.2020	RRB Nr. 415/2020	Personalrechtliche Anordnungen. Zuweisung von anderer Arbeit, Abbau von Zeitguthaben. Anspruch auf volle Lohnfortzahlung auch bei ungenügendem Arbeitsangebot, bezahlter Urlaub im Falle von Kinderbetreuung; Verpflichtung, Ferien zu beziehen.
28.05.2020	Entscheid Verwaltungsgericht, AN.2020.00004	Grenzen der Notverordnungscompetenz der Regierung.
19.06.2020	RRB Nr. 594/2020	Beendigung der ausserordentlichen Lage. Der Kanton wechselt in die ordentliche Lage.

4 Krisenvorsorge

4.1 Beurteilungskriterien

Ob das Krisenmanagement eines Kantons erfolgreich ist, hängt wesentlich davon ab, wie er sich auf eine Krise vorbereitet hat. Die Krisenvorbereitung soll sicherstellen, dass die Entscheidungsorgane handlungsfähig bleiben, nicht vermeidbare Schäden möglichst schnell behoben und wichtige Leistungen und Prozesse aufrechterhalten werden können. Die Zweckmässigkeit der Krisenvorbereitung lässt sich anhand bestimmter Kriterien beurteilen.

- Grundlage eines jeden Krisenmanagements ist eine sorgfältige, periodisch aktualisierte *Risikoanalyse*. Diese zeigt möglichst alle denkbaren Risiken auf, versucht sie konkret zu umschreiben und klassiert sie nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Umfang des Schadens. Sie bildet den Ausgangspunkt des Risikomanagements.
- Mit dem *Risikomanagement* wird angestrebt, die Risiken präventiv zu verhindern oder ihre Auswirkungen im Eintretensfall zu mindern. Es basiert auf einer systematischen Analyse, Bewertung und Überwachung der Risiken und definiert Massnahmen zu deren Bewältigung, die im Rahmen eines Controllings regelmässig überprüft werden.
- Teil des Risikomanagements ist ferner die Vorbereitung eines *betrieblichen Kontinuitätsmanagements*, das Grundlage für die Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs in der Krise ist.
- Die *Krisenorganisation* muss zum Vorherin definiert sein. Sie soll über ausreichende Kompetenzen verfügen, rasch einsatzbereit sein und bezüglich Zusammensetzung und Auftrag flexibel an die jeweilige Situation angepasst werden können.
- Die Grundsätze und Verantwortlichkeiten der *Krisenkommunikation* sind im Voraus festzulegen und bekannt zu machen.
- Es müssen die *Zuständigkeiten auf Stufe Kanton und Gemeinden* für das Krisenmanagement geklärt sein.

- Zur Vorbereitung auf eine Krise gehören sodann regelmässige *Krisenübungen* auf verschiedenen Ebenen sowie eine entsprechende *Infrastruktur*.

4.2 Risikoanalyse und Vorsorgeplanung

Für das Risikomanagement im Falle einer Pandemie sind zwei Dokumente von zentraler Bedeutung: das Risikomanagement Bevölkerungsschutz des Kantons Zürich¹, welches unter der Leitung der Bevölkerungsschutzabteilung der Kantonspolizei erarbeitet wurde (Ziffer 4.2.1) und die Pandemievorsorgeplanung des Kantons, erstellt vom in der Gesundheitsdirektion angesiedelten Kantonsärztlichen Dienst. Für die in diesem Dokument vorgesehene betriebliche Pandemievorsorge setzte der Regierungsrat 2010 eine ASA-Koordinationsstelle ein, die er zuvor einmal abgeschafft hatte (Ziffern 4.2.2 und 4.2.3).²

4.2.1 Risikomanagement Bevölkerungsschutz

Das Risikomanagement Bevölkerungsschutz, das in den Jahren 2013 bis 2015 unter der Leitung der Bevölkerungsschutzabteilung der Kantonspolizei erarbeitet wurde, hat den Anspruch «eine «umfassende, risikobasierte Analyse aller für den Kanton Zürich relevanten Katastrophen und Notlagen im Kontext des Bevölkerungsschutzes» zu sein. Bei dessen Erarbeitung orientierte man sich am Leitfaden KATAPLAN des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und an der Methodik des integralen Risikomanagements. Analysiert wurden elf Gefährdungen, bei deren Eintreten grosse Schäden zu erwarten sind und die ausserordentliche Lage ausgerufen werden muss.

Die Pandemie wird in diesem Dokument als grösstes Risiko bezeichnet. Das im Bericht enthaltene Referenzszenario geht davon aus, dass in einem Pandemiefall 25 Prozent der Zürcher Bevölkerung infiziert sind und 2,5 Prozent hospitalisiert werden müssen, zudem 15 Prozent der Hospitalisierten auf Intensivstationen betreut werden und 0,4 Prozent der Erkrankten die Krankheit nicht überleben. Im Weiteren wird angenommen, dass sich ein solches Szenario einmal in 40 bis 80 Jahren realisieren könnte. Das Szenario geht von Folgekosten von 500 Millionen bis 2 Milliarden Franken aus. Die immensen Auswirkungen auf das wirtschaftliche und soziale Leben, wie sie sich in der Covid-19-Krise gezeigt haben, werden im Bericht jedoch nicht antizipiert.

Im Dokument werden insgesamt 51 Verbesserungsmöglichkeiten aufgeführt, neun davon betreffen den Pandemiefall (u. a. Contact Tracing, Einsatz von Spitex und Zivilschutz, Materialbeschaffung, Intensivbetreuungsplätze). Zudem wird festgehalten, dass unklar sei, wie gut die privaten Unternehmen auf die Herausforderung «Pandemie» vorbereitet sind und inwieweit die erforderlichen Notfallplanungen bestehen. Im überarbeiteten kantonalen Pandemieplan müsse dieser Aspekt nochmals hervorgehoben werden und auf die vorhandenen Checklisten im Bundespandemieplan verwiesen werden. Die Betriebe/Institutionen seien über die entsprechenden kantonalen Verbände zu informieren.³

Das Risikomanagement Bevölkerungsschutz sieht ausserdem einen sog. Verstetigungsprozess vor, der von der Bevölkerungsschutzabteilung der Kantonspolizei koordiniert wird: die strategische Vorsorge und die operative Vorsorge. Im Rahmen der strategischen Vorsorge wird alle fünf Jahre die Gefährdungslage neu beurteilt und der Handlungsbedarf evaluiert. In der operativen Vorsorge werden jährlich die vorgeschlagenen Verbesserungsmöglichkeiten und deren Umsetzung überprüft. Für beide Aufgaben ist der sog. Fachstab der KFO zuständig (Ziffer 4.3.2). Zum Stand der Vorbereitung veröffentlichte die Kantonspolizei im Sommer 2018 eine Bilanz. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten 28 von 51 Verbesserungsmöglichkeiten erledigt werden.⁴

¹ Amtschefs Bevölkerungsschutz Kanton Zürich und Gemeindepräsidentenverband Kanton Zürich, Risikomanagement Bevölkerungsschutz Kanton Zürich, Gefährdungsanalyse, Potenzialanalyse und Umsetzung Juli 2015.

² Gesundheitsdirektion/Kantonsärztlicher Dienst, Pandemievorsorgeplanung des Kanton Zürich (Influenza-Pandemieplan Version 10/2016/PAW).

³ Vgl. Anhänge zum Risikomanagement Bevölkerungsschutz Kanton Zürich Gefährdungsanalyse, Potenzialanalyse und Umsetzung, Juli 2015, S. 19 bzw. Factsheet G01 Pandemie, Internet: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/regierungsrat/kfo/2015_09_10_schlussbericht_rm_bevs_kt_zh_final_anhaenge_factsheets.pdf.

⁴ Kantonspolizei Zürich, 13. August 2018, Risikomanagement Bevölkerungsschutz: Weiterentwicklung auf Kurs.

4.2.2 Pandemievorsorgeplanung zum Schutz der Bevölkerung

Der kantonale Pandemieplan ist abgestimmt auf den Pandemieplan des Bundes, welcher die nationale Strategie bei der Bekämpfung der Epidemie festlegt. Die kantonale Planung wird regelmässig an den Plan des Bundes angepasst. Im kantonalen Plan wird festgehalten, dass Auftreten und Schweregrad von Pandemien, auch von Pandemien mit dem Influenzavirus, nicht vorhersehbar seien. Auch sei es nicht möglich, prospektive Aussagen darüber zu machen, welche Bevölkerungsgruppen von einer Pandemie am stärksten betroffen sein werden. Der Plan äussert sich dennoch recht präzise zu möglichen Pandemieszenarien. Er geht unter anderem davon aus, dass eine Influenzapandemie das gesellschaftliche Leben im Kanton Zürich massiv beeinträchtigen kann. Der Plan beschreibt die Zuständigkeiten von KAD, Bezirksärzteschaft und KoSal⁵ bei der Bekämpfung einer Epidemie wie auch die Zusammensetzung der Krisenorganisation, die Notwendigkeit einer Risikoanalyse und von Massnahmenplanungen, die Reservehaltung von Schutzmaterial, Medikamenten und Impfstoffen. Er gibt eine Übersicht über Massnahmen zur Bekämpfung einer Pandemie, so etwa über Contact Tracing, Quarantäne, Isolierung, Schulschliessungen. Er weist auf die Verantwortung der Gemeinden bei der Bekämpfung der Pandemie hin und enthält Anweisungen für Pandemievorsorgeplanungen in der Verwaltung und in den Betrieben.

Die Vorsorgemassnahmen für die sog. pandemische Phase sind in einem Katalog aufgeführt und die hierfür zuständigen Amtsstellen sind bezeichnet. Es geht dabei vor allem um vorgängige Absprachen zwischen den zuständigen Behörden; vorgesehen sind aber auch Planungen für die Aufrechterhaltung der medizinischen Versorgung und die Einrichtung eines Kontaktmanagements.

Wie weit die Massnahmen im Einzelnen umgesetzt waren, lässt sich jedoch nicht abschliessend beurteilen. Immerhin wurde die Verantwortung für das Contact Tracing dem TB-Zentrum von Lunge Zürich und der Fachstelle für Biosicherheit des AWEL übertragen. Zudem hat der KAD in Schreiben vom Oktober 2018 und vom September 2019 Gemeinden, Stationäre Pflegeeinrichtungen und Spitexorganisationen aufgefordert, sich auf eine Pandemie vorzubereiten. Er hat dabei die Massnahmen für die Pandemiebekämpfung erläutert, aber keine Kontrolle bezüglich der Umsetzung dieser Massnahmen in Aussicht gestellt oder durchgeführt.

Nicht abschliessend geregelt sind auch die Zuständigkeiten für das Krisenmanagement im Pandemiefall. Zwar hebt der Pandemievorsorgeplan hervor, dass in der ausserordentlichen Lage der Regierungsrat von der KFO unterstützt werde. In der Massnahmenübersicht wird festgehalten, dass beim «Übergang von der Zuständigkeit der GD zur Führung über die KFO» ein «situationsgerechtes Festlegen der Abläufe» notwendig sei, welches offenbar in Absprachen zwischen KFO und KAD erfolgen soll. Derartige Absprachen sind auch vorgesehen bezüglich der innerkantonalen Kommunikation und der Kommunikation zwischen Bund und Kanton, der Anpassung von Überwachungsmassnahmen oder der Sicherstellung der medizinischen Versorgung. Die Zuständigkeiten sind mithin nicht von vornherein geklärt, sie müssen ad hoc festgelegt werden.

4.2.3 Betriebliche Pandemievorsorgeplanung

Schon 2009 hatte sich der Regierungsrat auch mit der betrieblichen Pandemievorsorge befasst. Er hielt fest, dass im Unterschied zu den Zuständigkeiten im hoheitlichen Bereich bei der betrieblichen Pandemievorsorge Unklarheiten bestünden. Es sei eine Abgrenzung der Aufgaben der zentralen Dienstleister (Personalamt, Immobilienamt, Staatskanzlei) und solchen der Direktionen bzw. der Ämter und Betriebe vorzunehmen. Das gestützt darauf gestartete Projekt wurde 2010 mit folgenden Beschlüssen abgeschlossen: Erneute Schaffung der 2004 im Zuge eines Sparprogramms aufgehobenen ASA-Koordinationsstelle beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und Einsetzung eines Steuerungsausschusses beim Personalamt. Die ASA-Koordinationsstelle erhielt u. a. den Auftrag, die «Pandemieprävention und Beobachtung der Gefährdungslage für weitere Risiken» sowie die «Unterstützung der Ämter und Betriebe bei ihren diesbezüglichen Aufgaben» sicherzustellen. Zudem sollte sie gemeinsam mit dem genannten Steuerungsausschuss das vom Personalamt erarbeitete provisorische Pandemiekonzept finalisieren. Schliesslich wurde auch die Erwartung an sie gerichtet, im Immobilienbereich und bei der Beschaffung von Schutzmaterial zusammen

⁵ Kommission »Koordination des Sanitätsdienstes in besonderen Lagen«; vertreten in dieser Kommission sind die Partner des Bevölkerungsschutzes, der Verband der Krankenhäuser, die Gemeinden und die Kommunikationsabteilung der GD.

mit den jeweils Verantwortlichen für den Immobilienbetrieb und für das Beschaffungswesen die notwendigen Massnahmen festzulegen bzw. zu beantragen. Die «Schaffung eines Sondergremiums für Pandemiefälle» und ein besonderes Kommunikationskonzept wurden nicht als nötig erachtet.⁶

4.2.4 Beurteilung und Empfehlung

Gute konzeptionelle Grundlage, aber geringe Kenntnis und Anwendung

Mit dem Risikomanagement Bevölkerungsschutz und dem kantonalen Pandemieplan verfügt der Kanton Zürich über gute Grundlagen für die Bewältigung des Pandemierisikos (und anderer bevölkerungsschutzrelevanter Risiken). Das erstgenannte Dokument bildet das konzeptionelle Rückgrat der KFO. Diese trifft sich im Rahmen des sog. Verstetigungsprozesses mehrmals jährlich, was sowohl auf fachlicher wie persönlicher Ebene gute Voraussetzungen für das Krisenmanagement schafft. Allerdings hat sich gezeigt, dass die Mitglieder der Regierung und der Verwaltung bei der Bewältigung der Covid-19-Krise kaum Kenntnisse von diesen Dokumenten hatten und während der Pandemie auf diese auch in der Verwaltung nicht Bezug genommen wurde.

Der kantonale Pandemieplan hat - verständlicherweise - kein Szenario wie die Covid-19-Krise antizipiert, die nicht nur den Gesundheitsbereich, sondern das ganze gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben erfasst hat. Ansonsten gibt der Plan aber ein umfassendes Bild über die Natur der Pandemie und mögliche Bekämpfungsmassnahmen. Was die Rolle der Behörden betrifft, hat sich die Lage in der Covid-19-Krise insofern nicht so präsentiert wie im Plan vorgesehen, als die KoSal-Kommission und Bezirksärzteschaft nicht in Funktion traten. Die KoSal, die gemäss Pandemieplan sich mit der Koordination des Sanitätsdienstes in besonderen Lagen auseinandersetzt und sich aus Mitgliedern der Blaulichtorganisationen, des Verbandes der Krankenhäuser und der Gemeinden zusammensetzt, scheint überflüssig zu sein, da ihre Vertreterinnen und Vertreter zu einem grossen Teil auch in der Kantonalen Führungsorganisation Einsitz nehmen oder von dieser beigezogen werden können. Den Bezirksärztinnen und Bezirksärzten hingegen kann bei eher kleinflächigen Pandemien, bei der keine kantonale Krisenorganisation eingesetzt wird, eine Rolle zukommen, offenbar aber kaum in einer Pandemie von nationaler und internationaler Dimension.

Fehlende Aufsicht über Vollzug des Pandemieplans

Als problematisch einzustufen ist die fehlende Aufsicht über die Umsetzung des Pandemieplans durch die Leistungserbringer im Gesundheitswesen, das heisst durch Spitäler, Spitex-Organisationen, Pflege- und Altersheime und die Gemeinden. Gemäss EpG sind die Kantone hierfür zuständig.⁷ Im nationalen Pandemieplan ist dazu festgehalten, dass eine detaillierte Beschreibung der Strukturen und Prozesse im Rahmen von Einsatz- und Notfallplänen in der Verantwortung der Kantone liege. Der Kantonsärztliche Dienst liess es aber mit Empfehlungen bewenden (Ziffer 4.2.2). Wenn dereinst der kantonale Pandemieplan im Lichte der Erfahrungen der Covid-19-Krise überarbeitet wird, ist diesem Aspekt besondere Beachtung zu schenken.

Auch eine konsequente Durchsetzung der im Risikomanagement definierten Verbesserungsmassnahmen ist nach dem Gesagten nicht garantiert. Die Abteilung Bevölkerungsschutz als Einheit der Kantonspolizei, die das Risikomanagement betreut, hat keine Kompetenz, den Einheiten der Verwaltung diesbezügliche Anweisungen zu erteilen. Sie geht zwar davon aus, dass es gelingt, die Risiken und die erforderlichen Mitigationen bei den zuständigen Amtsstellen zu adressieren. Letztlich entscheiden aber die zuständigen Behörden, ob und wie weit Verbesserungsmassnahmen tatsächlich realisiert werden. Dadurch haben sich Lücken im Vollzug gezeigt.

Schwach verankerte betriebliche Pandemievorsorge

Eine Schwachstelle des kantonalen Risikomanagements ist die betriebliche Pandemievorsorgeplanung. Der Mehrzahl der Interviewten waren die ASA-Koordinationsstelle und deren Aktivitäten nicht näher bekannt. Diese verfügte für ihre Aufgabe offensichtlich nicht über die notwendigen Kapazitäten und das Durchsetzungsvermögen. Sie spielte nach Ausbruch der Pandemiekrise auch in der KFO kaum eine Rolle.

⁶ RRB Nr. 563/2010; RRB Nr. 1357/2010

⁷ Vgl. Art. 75 EpG

Pandemieplanungen und die Vorbereitungen zur Aufrechterhaltung des Betriebs bei ausserordentlichen Ereignissen weisen in der kantonalen Verwaltung einen sehr heterogenen Stand auf. Während etwa die Baudirektion über ein integrales Risikomanagement und ein Business Continuity Management verfügt und diese periodisch aktualisiert, geben andere Verwaltungseinheiten an, sie hätten die Erarbeitung eines BCM eben erst in Angriff genommen. Auf Ersuchen der KFO hat die Staatschreiberin nach Ausrufung der ausserordentlichen Lage die Leitung der «Taskforce Schlüsselprozesse» übernommen, deren Aufgabe es war, «die Leistungen (zu) erfassen, die für die Handlungsfähigkeit der kantonalen Verwaltung zwingend notwendig sind». Im Regierungsrat und an der Spitze der Verwaltung bestanden offenbar Unsicherheiten über den Stand der Krisenvorbereitung in den einzelnen Direktionen und Ämtern. Immerhin gab es einen von der ASA-Koordinationsstelle initiierten betrieblichen Pandemieplan, der einzelnen Ämtern bekannt war.

Mängel in der Vorsorge zeigten sich auch darin, dass die Zuständigkeiten für die Beschaffung von Desinfektionsmitteln und anderem Schutzmaterial für den Immobilienbetrieb unklar und nicht geregelt waren. Die vorhandenen Vorräte waren bei Ausbruch der Krise ungenügend. Die Lücken konnten durch teils auch unkonventionelle Beschaffungen durch die Ämter zwar relativ rasch geschlossen werden, aber die Frage der Zuständigkeit ist weiterhin nicht geregelt.

Nicht abschliessend geregelte Zuständigkeiten

Dass die Zuständigkeiten für die einzelnen Massnahmen nicht zum vornherein definitiv festgelegt werden, sondern situationsspezifisch sollen erfolgen können, scheint hingegen sachgerecht, es besteht diesbezüglich kein Handlungsbedarf.

Empfehlung 1: Einrichtung eines integralen Risikomanagements

Das Risikomanagement Bevölkerungsschutz und die Pandemievorsorgeplanung für Bevölkerung und für 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.

Der Regierungsrat soll in einem definierten Prozess regelmässig von der Risikoanalyse und den entsprechenden Massnahmen zur Risikominderung Kenntnis nehmen.

Die Verantwortung für Methodik, Berichterstattung und Steuerung im Risikomanagement soll der Staatskanzlei oder einer anderen Verwaltungsstelle mit Querschnittsfunktion übertragen werden. Diese Stelle ist dafür besorgt, dass Analyse und Massnahmen über die Direktionsgrenzen hinweg aufeinander abgestimmt und umgesetzt werden.

4.3 Krisenführungsorganisation

Die rechtlichen Grundlagen für das kantonale Krisenmanagement, insbesondere zur Krisenorganisation, finden sich einerseits im Bevölkerungsschutzgesetz und andererseits in der Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation.

4.3.1 Beteiligte Akteure

Das Bevölkerungsschutzgesetz⁸ hat unter anderem den Zweck, die Handlungsfähigkeit der Behörden und der Verwaltung in einer ausserordentlichen Lage sicherzustellen. Es baut auf sog. Partnerorganisationen auf, das heisst Institutionen, denen bei der Bewältigung dieser Lage eine besondere Bedeutung zukommt. Solche Organisationen sind Polizei, Feuerwehr, die Institutionen des Gesundheitswesens, die technischen Betriebe und der Zivilschutz.

Der Regierungsrat entscheidet, wann eine ausserordentliche Lage vorliegt und wann sie als beendet gilt. Er ist zuständig für die strategische Führung sowie Informationsführung und entscheidet über Unterstützungsbegehren von ausserkantonalen Behörden. In ausserordentlichen Lagen wird er durch die KFO un-

⁸ Bevölkerungsschutzgesetz (BSG) vom 4. Februar (LS 520).

terstützt. Diese besteht aus der Kantonspolizei, welche die KFO leitet, einem Fachstab und der Führungsunterstützung. Der vom Regierungsrat eingesetzte Fachstab setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Partnerorganisationen und Fachleuten der kantonalen Verwaltung zusammen; der Regierungsrat kann private Fachpersonen verpflichten, im Fachstab mitzuwirken. Im kantonalen Pandemieplan ist vorgesehen, dass die KFO im Falle einer Epidemie in Funktion tritt.

4.3.2 Kantonale Führungsorganisation

Die Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation⁹ regelt neben der Organisation, dem Betrieb und der Zusammensetzung der KFO auch die Ausbildung und Vorbereitung für die Bewältigung von ausserordentlichen Lagen. Dabei hatte man offensichtlich bevölkerungsschutzrelevante Ereignisse, das heisst Gefahren für Leib und Leben, vor Augen, wie sich aus der Zusammensetzung der KFO ablesen lässt. Ständige Mitglieder des Fachstabes sind die Chefinnen oder Chefs bzw. ihre Stellvertretenden der folgenden Verwaltungseinheiten: Kantonspolizei, Amt für Militär und Zivilschutz, Kantonale Feuerwehr, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, Kantonsärztlicher Dienst und Kommunikationsabteilung des Regierungsrates. Der Regierungsrat kann aber bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen weitere Mitglieder bestimmen und der Fachstab seinerseits kann zusätzliche Fachleute beiziehen. Der Fachstab und seine Mitglieder beurteilen regelmässig die Lage. Sie sorgen für die Vorbereitungsmaßnahmen zur Bewältigung von möglichen ausserordentlichen Lagen.

In der Verordnung ist ferner vorgesehen, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher der Sicherheitsdirektion sich in regelmässigen Abständen durch die Kommandantin oder den Kommandanten der Kantonspolizei über den Vorbereitungsstand der KFO orientieren lässt. Sie oder er informiert den Regierungsrat bei Bedarf und insbesondere über bevorstehende ausserordentliche Lagen und stellt Antrag zur strategischen Führung; sie oder er kann die Einsetzung des Fachstabes und eines Ausschusses der Regierung verlangen. Diesem Ausschuss gehören die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident, die Vorsteherin oder der Vorsteher der Sicherheitsdirektion und ein weiteres Mitglied der Regierung an.

Im Fall einer ausserordentlichen Lage beruft die Kommandantin oder der Kommandant der Kantonspolizei die KFO ein. Sie oder er informiert die Vorsteherin oder den Vorsteher der Sicherheitsdirektion, welche ihrerseits den Regierungsrat benachrichtigen.

Die Verordnung sieht im Weiteren vor, dass der Fachstab Anträge an den Regierungsrat stellen kann. Der Regierungsrat kann seine Kommunikationsabteilung wie auch diejenige der Kantonspolizei einsetzen. Die Staatskanzlei berät und unterstützt den Regierungsrat bei der Wahrnehmung der strategischen Führung. Zusätzlich kann der Regierungsrat die Generalsekretärenkonferenz beiziehen.

4.3.3 Beurteilung und Empfehlung

Bewährte Organisation der KFO – zusätzlich Abstützung prüfenswert

Die Krisenorganisation im Kanton Zürich ist grundsätzlich zweckmässig aufgebaut. Allerdings ist die KFO in ihrer Grundstruktur in erster Linie eine «Blaulichtorganisation», die vor allem auf plötzlich eintretende Ereignisse wie Naturkatastrophen, Technische Unfälle oder Terroranschläge ausgerichtet ist und weniger auf sich dynamisch entwickelnde und lang andauernde Krisen wie eine Pandemie. Für solche Fälle könnte man sich daher grundsätzlich auch andere Führungsmodelle vorstellen: So blieb das Krisenmanagement in der Stadt Zürich beim Gesundheits- und Umweltdepartement bzw. beim Pandemiestab. Auf Bundesebene wird gemäss nationalem Pandemieplan die Krisenorganisation, der Bundesstab Bevölkerungsschutz, im Pandemiefall vom Direktor des BAG oder dem Generalsekretär des EDI geleitet. Angesichts der ausgewiesenen Krisenerfahrung der Kantonspolizei und auch ihrer Ressourcenausstattung ist es aber angezeigt, die KFO weiterhin der Kantonspolizei bzw. der Sicherheitsdirektion zu unterstellen, zumal es die rechtlichen Grundlagen ohne Weiteres zulassen, dass sie ihre Organisation situationsbezogen adaptiert bzw. ergänzt.

⁹ Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation (KFOV) vom 22. Dezember 2010 (LS 172.5).

Es ist aber sinnvoll, den Fachstab in der KFOV in Anlehnung an den nach der ausserordentlichen Lage gebildeten Sonderstab in der Verordnung etwas breiter abzustützen. Dies rechtfertigt sich auch vor dem Hintergrund des breiten Mandats, das die KFO in der Covid-19-Krise hatte. Sie sah sich u. a. verantwortlich für die Sicherstellung der Behandlungskapazitäten von allen schweren und mittelschweren Kranken, für die Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung und der Behörden von Kanton und Gemeinden und für die Gewährleistung der Information unter allen Partnern. Sie befasste sich mithin mit gesundheitspolitischen Aufgaben sowie mit Fragen der Verwaltungsführung und fungierte als Schnittstelle zu den Gemeinden. Es ist deshalb prüfenswert, ob neben dem Regierungssprecher nicht auch die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber oder die Leiterin oder der Leiter des für das integrale Risiko- und BCM-Management zuständigen Amtes sowie eine Vertretung der Städte und Gemeinden als ständige Mitglieder in den Fachstabs der KFO aufzunehmen sind. Ebenso könnte in der KFOV vorgesehen werden, dass der Fachstab im Pandemiefall durch eine zusätzliche Vertretung der Gesundheitsdirektion ergänzt wird.

Einberufungsmöglichkeit der KFO klären

Eine weitere Ordnungsänderung scheint in der Frage der Einberufung der KFO angezeigt. Heute ist hierfür gemäss der KFOV die Kommandantin oder der Kommandant der Kantonspolizei zuständig in Absprache mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher der Sicherheitsdirektion. In allen Krisen, für deren Meisterung vorab die Sicherheitsorgane zuständig sind, macht dies Sinn. Wenn aber bei einer Krise wie einer Pandemie die fachliche Verantwortung bei einer anderen Direktion liegt, sollte auch diese die Möglichkeit haben, direkt die Unterstützung der KFO zu beantragen. In der Covid-19-Krise war der GD anfänglich nicht bewusst, dass die KFO hätte beigezogen werden können, weshalb der Support durch die KFO nicht schon im Februar, sondern erst im Verlauf des März einsetzte. Ein früherer Einsatz wäre für die GD hilfreich gewesen. Es könnte in der KFOV daher vorgesehen werden, dass jede Direktion nach Absprache mit der Sicherheitsdirektion die Unterstützung durch die KFO verlangen kann. Zudem sollten Direktionen der KFO bzw. ihrem Fachstab bei krisenhaften Entwicklungen schon vor Ausrufung der ausserordentlichen Lage spezifische Aufträge erteilen können.

Unklarheit betreffend das Antragsrecht der KFO an Regierungsrat

Einzelne Interviewteilnehmerinnen zeigten sich etwas befremdet darüber, dass der Fachstab gemäss der KFOV Anträge an die Regierung stellen kann.¹⁰ Ein förmliches Antragsrecht steht nach den allgemeinen Grundsätzen der Verwaltungs- und Regierungsorganisation tatsächlich nur den Direktionen zu. Allerdings wurde diese Bestimmung der KFOV in der Praxis nicht so verstanden, dass der Fachstab dem Regierungsrat direkt Anträge stellen kann. Gleichwohl scheint es sinnvoll, den entsprechenden Passus aus der Verordnung zu entfernen.

Empfehlung 2: Überarbeitung der Verordnung über die KFO

Die KFOV soll dahingehend überarbeitet werden, dass der Fachstab dauerhaft mit der Staatsschreiberin oder dem Staatsschreiber, mit der für das integrale Risikomanagement zuständigen Stelle und mit einer Vertretung der Städte und Gemeinden ergänzt wird.

Jede Direktion soll beim Regierungsrat die Unterstützung der KFO anfordern können.

Das Antragsrecht des Fachstabs an die Regierung soll gestrichen werden.

4.4 Krisenübungen

4.4.1 Bisherige Übungstätigkeit

Krisenübungen dienen einerseits der Sensibilisierung für mögliche Krisenlagen und der fachlichen Vorbereitung, andererseits aber auch der persönlichen Vernetzung der für das Krisenmanagement verantwortlichen Stellen. Grundsätzlich scheint die Bedeutung von Übungen denn auch erkannt zu sein. Die Übungspraxis ist aber sehr unterschiedlich ausgeprägt.

¹⁰ § 9 Abs. 1 lit. a KFOV

Der Regierungsrat führt im zweiten Jahr jeder Legislatur unter Leitung des Kommandanten der Kantonspolizei jeweils eine Übung durch. Es handelt sich dabei allerdings eher um Seminare zu ausgewählten Fragen des Risikomanagements Bevölkerungsschutz und nicht um eigentliche Stabsübungen, bei der die betroffenen Ämter beigezogen werden.

Die Kantonspolizei führt jährlich eine grosse Übung durch und bezieht dabei jeweils externe Partner, darunter auch Gemeinden, ein. Thema bei den Übungen sind in aller Regel akute Krisen wie Naturkatastrophen, Stromausfall, KKW-Unfall, Flugzeugabstürze und Terroranschläge, in denen vor allem die Blaulichtorganisationen gefordert sind. Die verantwortlichen Stäbe von Kanton (KFO) und Stadt Zürich führten 2019 aber eine gemeinsame Stabsübung zu einem langandauernden Elementarereignis durch. Der Pandemiefall selbst wurde im Kanton nicht geübt, der Kanton war aber in die Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 2014) des Bundes einbezogen, welche ein Szenario «Pandemie und Strommangellage» zum Gegenstand hatte. In einem Interview wurde darauf hingewiesen, dass der Pandemiefall schwierig zu üben sei, weil es dabei nicht um die Bewältigung eines plötzlich hereinbrechenden Ereignisses gehe, sondern vor allem darum, Durchhaltefähigkeit zu zeigen.

In der kantonalen Verwaltung scheinen kaum Krisenübungen durchgeführt worden zu sein, jedenfalls hatten die meisten Interviewpartnerinnen und Interviewpartner keine Kenntnis davon. Eine Ausnahme ist die Baudirektion, deren Krisenstab vor einigen Jahren in einer Übung getestet hat, wie bei einem Grossbrand die wichtigsten Funktionen der BD in einem Notbetrieb aufrechterhalten und die Aufgabenerfüllung anschliessend wieder hochgefahren werden kann. Offenbar führt auch das AWEL Übungen durch und bereitet sich dabei vor allem auf die Bewältigung naturbedingter Katastrophen vor.

Die Gemeinden haben nach Aussagen ihrer Vertretungen teilweise Übungen durchgeführt, wobei es soweit ersichtlich nie um eine Pandemie ging. Spezifisch mit einer Pandemie auseinandergesetzt hat sich anlässlich der SVU 14 aber der Pandemiestab der Stadt Zürich. Erkenntnisse daraus wurden in einem Stadtratsbeschluss aus dem Jahr 2016 zur Führung in besonderen und ausserordentlichen Lagen festgehalten.

Bezüglich gemeinsamer Übungen mit der Kantonspolizei haben sich die Gemeinden sehr positiv geäussert. Sie und insbesondere die Städte Zürich und Winterthur würden es begrüessen, wenn diese noch ausgebaut werden könnten.

4.4.2 Beurteilung und Empfehlung

Regelmässige, stufengerechte Krisenübungen des Regierungsrats fehlen

Krisenübungen sind ein wesentliches Element der Krisenvorsorge von Regierung und Verwaltung. Es ist bemerkenswert, dass die Pandemie als gewichtiges Risiko gemäss Risikomanagement Bevölkerungsschutz nicht Gegenstand von kantonalen Übungen war. Auch wenn die tatsächliche Krise dann eine andere ist als die zuletzt geübte, tragen Übungen dazu bei, dass die zuständigen Behörden sich rasch zweckmässig organisieren und ihre Arbeit aufnehmen können. Inhalt und Umfang der Übungen müssen stufengerecht dem Auftrag und der Funktionsweise der beteiligten Akteurinnen und Akteuren angepasst werden. Sicherlich wäre es nützlich, wenn sich der Regierungsrat in jeder Legislatur einmal mit möglichen Krisenszenarien und seiner Rolle als strategisches Führungsorgan auseinandersetzen würde. Idealerweise würde er in einem bestimmten Rhythmus mit der kantonalen Verwaltung, gegebenenfalls unter Einbezug der Städte und Gemeinden, eine breit angelegte Führungsübung durchführen. Anzumerken ist, dass die Pandemie, obwohl als grösstes Risiko im Risikomanagement Bevölkerungsschutz aufgeführt, nicht Gegenstand von kantonalen Übungen war.

Ein Blick auf die Praxis in der Bundesverwaltung zeigt, dass dort alle paar Jahre strategische Führungsübungen stattfinden mit dem Ziel, Krisenmanagementprozesse auf strategischer Ebene durchzuspielen. Überprüft werden in der Regel die interdepartementale Zusammenarbeit im Krisenmanagement, die Kooperation zwischen den Verwaltungsorganen und das Zusammenspiel der Krisenkommunikation auf Stufe Bund.¹¹ In dieser Hinsicht besteht noch Verbesserungspotenzial bei der kantonalen Krisenorganisation.

¹¹ Vgl. etwa eine entsprechende Mitteilung der BK. Internet: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/regierungsunterstuetzung/fuehrungsunterstuetzung/strategische-fuehrungsuebung-sfu.html>.

Zu wenig Krisenübungen in Verwaltung und mit Gemeinden

Zweckmässig wäre es ferner, wenn die Verwaltungseinheiten angehalten würden, in einem gewissen Rhythmus auf ihre Aufgaben zugeschnittene Krisenübungen durchzuführen - es kann sich dabei um einfache, nicht sehr aufwändige Module handeln. Sie sollten dann der für das Krisenmanagement zuständigen Stelle über die gewonnenen Erkenntnisse berichten. Beispielsweise hätte sich frühzeitig herausgestellt, dass die IT-Infrastruktur des Kantons in bestimmten Krisensituationen rasch überfordert ist, und entsprechende Massnahmen, wie z. B. Arbeitsmöglichkeiten von zu Hause aus, hätten vorbereitet werden können.

Schliesslich sollte die Kantonspolizei dazu angehalten werden, ihre Übungstätigkeit mit den kommunalen Behörden nach Möglichkeit noch auszubauen, wie es einem breit geäusserten Wunsch entspricht.

Empfehlung 3: Durchführung stufengerechter Krisenübungen

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.

Die Ämter sollen regelmässig kleinere Krisenübungen durchführen.

Die Kapo baut ihre Übungstätigkeit mit den Kommunen und insbesondere mit den grossen Städten nach Möglichkeit aus.

4.5 Infrastruktur und Schutzmaterial

4.5.1 Vorratshaltung und Logistik

Für die Tätigkeit der KFO, das heisst für Fachstab, Führungsstab und GD-Stab, waren geeignete Lokalitäten, wie auch die nötigen Informatikmittel und die logistische Unterstützung vorbereitet, und es stand auch ausreichend Schutzmaterial, insbesondere Masken und Handschuhe, zur Verfügung.

Private und öffentliche Organisationen sind für die Beschaffung von Schutzmaterial (neben Masken und Handschuhen gehören dazu auch Brillen, Schürzen und Desinfektionsmittel) grundsätzlich selbst verantwortlich. Bund und Kantone sind aber gehalten, im Sinne einer subsidiären Unterstützung Schutzmaterial in Reserve zu halten. Wie weit diese Verpflichtung geht, ist jedoch nirgends festgehalten, es fehlen insbesondere eindeutige Vorgaben des Bundes. Dies hängt auch damit zusammen, dass Bund, Kantone und Lieferanten sich bezüglich der Lastenverteilung bei der Vorratshaltung bis vor Ausbruch der Pandemie nicht haben ins Einvernehmen setzen können.

Im kantonalen Pandemieplan sind gewisse Vorgaben bzw. Empfehlungen enthalten. Ausgehend von der H1N1 Pandemie 2009 wird Spitälern empfohlen, zusätzlich zu den normalen Vorräten einen dreifachen Monatsverbrauch an Hygienemasken und einen dreifachen Jahresverbrauch an FFP2/3-Masken einzulagern. Den Psychiatrischen Kliniken und den Institutionen der Zürcher Pflegeheimliste ist die Einlagerung eines dreifachen Jahresverbrauchs an Hygiene- und FFP2-Masken nahegelegt. Bei den Handschuhen ist die Vorgabe für alle Institutionen der dreifache Normmonatsverbrauch. Der allgemeinen Bevölkerung wird die Anschaffung von 50 Hygienemasken pro Person empfohlen.

Im Rahmen dieser Untersuchung konnte nicht festgestellt werden, wie weit der KAD die Einhaltung dieser Vorgaben überprüft hat. Auf jeden Fall scheint der Stand der Vorratshaltung im Kanton recht unterschiedlich gewesen zu sein. Die Städte Zürich und Winterthur hatten genügend Material vorrätig, in aller Regel auch die Spitäler. Anders stellte sich die Situation in den Alters- und Pflegeheimen, in der Spitex, in den Arztpraxen und in der Kantonsverwaltung dar, wo zum Teil Mangel herrschte und individuelle Beschaffungsaktionen nötig wurden.

Die Kantonsapotheke ihrerseits hatte von der letzten Pandemie her noch viel Schutzmaterial vorrätig, welches zentral gelagert war. Im Rahmen einer grossen Beschaffungsinitiative zusammen mit den Spitälern im Kanton Zürich und den Katastrophenorganisationen der Kantone Zug und Schwyz wurde zusätzliches

Schutzmaterial in China eingekauft. Ferner veranlasste die Kantonsapotheke eine Notproduktion von Handdesinfektionsmitteln.

Die logistischen Probleme, die sich bei einer Verteilung des Schutzmaterials stellen können, waren nicht antizipiert worden. Anfangs März hatten die Arztpraxen kein Schutzmaterial mehr, woraufhin von der Kantonsapotheke eine Abgabestelle eingerichtet wurde, wo Arztpraxen solches Material abholen konnten. Rund 300 Arztpraxen wurden so mit Hilfe des Zivilschutzes eine Woche lang versorgt. Aufgrund der starken Nachfrage baute die Kantonsapotheke sodann mit einem grossen Effort ihren Web-Shop aus und beauftragte die Post mit der Verteilung des Materials. Allerdings kam es seitens der Medizinalpersonen auch zu Hamsterkäufen, und die Bestellungen mussten stark kontingentiert werden. Dies führte zu Unruhen, welche sich in aggressiver Kommunikation der Gesundheitsinstitutionen ausdrückte. Offenbar bestand zum Teil die Erwartung, der Kanton und im speziellen die KAZ seien in der Krise für die Ausstattung der dezentralen Gesundheitsinstitutionen, der Verwaltung und auch von Privaten zuständig. Diese Auffassung wird von der KAZ nicht geteilt. Die Frage ist nicht klar geregelt.

4.5.2 Beurteilung und Empfehlungen

Ungenügende Vorratshaltung

Den Gemeinden und dezentralen Institutionen des Gesundheitswesens wie Heimen, Praxen und Apotheken sowie der Bevölkerung fehlte es zum Teil an Schutzmaterial. Die Kantonsapotheke konnte anfänglich die Nachfrage nach solchem Material nicht decken. Es mussten daher spontane Beschaffungsaktionen und eine Notproduktion von Desinfektionsmitteln in die Wege geleitet werden.

Aus finanziellen Gründen sind der Vorratshaltung von Schutzmaterial allerdings Grenzen gesetzt. Um Lagerkosten zu sparen, wäre an sich eine just-in-time-Produktion vorteilhaft. Und da Schutzmaterial nach einer bestimmten Lagerzeit verdirbt und entsorgt werden muss, ist es nachvollziehbar, dass bei Bund, Kantonen und privaten Institutionen nur beschränkte Vorräte angelegt worden sind.

Es ist nicht realistisch, für den grösstmöglichen Pandemiefall wie eine Covid-19-Krise genügend Material vorrätig zu halten. Doch ist es sinnvoll, dass der Kanton, solange Vorgaben des Bundes fehlen, für die Kantonsapotheke wie auch für die Spitäler und Gemeinden gewisse Mindestkontingente vorschreibt oder wenigstens empfiehlt. Statt Vorgaben in absoluten Zahlen zu geben, können auch Kennziffern definiert werden, nach denen sich der Bedarf für die einzelnen Institutionen berechnen lässt. In regelmässigen Zeitabständen sollte überprüft werden, ob die Vorgaben eingehalten werden.

Unklare Zuständigkeiten bei der Beschaffung und Verteilung

Logistische Herausforderungen zeigten sich sowohl bei der Beschaffung als auch bei der Verteilung von Schutzmaterial. Insbesondere bezüglich der Zuständigkeiten der KAZ bestehen Unklarheiten.

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

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.

Der Kanton soll den Gemeinden für ihre Pflege- und Altersheime und für die Spitexorganisationen entsprechende Empfehlungen abgeben.

Er soll in regelmässigen Abständen mittels Nachfrage oder Selbstdeklaration kontrollieren, ob die Bestände eingehalten sind.

4.6 Krisenkommunikation

4.6.1 Vorbereitung

In der KFOV ist vorgesehen, dass der Regierungsrat für die Kommunikation die eigene Kommunikationsabteilung und diejenige der Kantonspolizei einsetzt. Zwar gibt es nach Auskunft des Regierungssprechers ein Dokument zur Vorbereitung der Kommunikation in der Krise aus dem Jahre 2000. Während des Krisenmanagements in der ausserordentlichen Lage hat man sich allerdings nicht an dieses Dokument erinnert. In der KaPo existiert ein Kommunikationskonzept.¹²

4.6.2 Beurteilung und Empfehlung

Kritik an der Krisenkommunikation

In der ersten Phase der Pandemie wurde zum Teil deutliche Kritik an der Kommunikationspolitik des Kantons geübt (Ziff. 5.3.1). Die Kommunikation der einzelnen Regierungsmitglieder gegen aussen, das Verständnis, was wann zu kommunizieren sei, und auch die Information der Verwaltung warfen Fragen auf. Mit Blick auf die strategische Führungsverantwortung, welche der Regierung in der Krise nach KFOV zukommt, ist ein Krisenkommunikationskonzept, das aktuell und tauglich ist, hilfreich. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und der Information innerhalb der Verwaltung. Das Konzept muss angesichts der jeweils sehr unterschiedlichen Krisensituationen nicht sehr detailliert ausgestaltet sein, es sollte aber die wesentlichen Grundsätze und Alternativen betreffend Kommunikationsinhalten, Kommunikationskanälen, Akteurinnen und Akteuren und Zuständigkeiten, Kommunikationsformen und Kommunikationszeitpunkten enthalten.

Empfehlung 5: Anpassung des Konzepts für die Krisenkommunikation des Regierungsrates

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 wie 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.

5 Management in der Krise

5.1 Beurteilungskriterien

Im Krisenmanagement gilt es unter Zeitdruck, bei unsicherer Informationslage und einer Vielzahl von betroffenen Akteurinnen und Akteuren ein bislang unbekanntes Ereignis in den Griff zu kriegen. Das Krisenmanagement sollte Handlungs- und Durchhaltefähigkeit der Behörden sichern.

Die Wirksamkeit des Krisenmanagements lässt sich anhand folgender Kriterien beurteilen:

- Eine aufkommende Krise und ihre möglichen Dimensionen sowie Auswirkungen werden *frühzeitig erkannt*, so dass die Krisenorganisation und die erforderlichen Führungsstrukturen rasch etabliert werden können.
- Die für die Krisenbewältigung notwendigen Informationen können effizient zusammengetragen, verarbeitet und den relevanten Partnern in einem *aussagekräftigen Lagebild* weitervermittelt werden.

¹² Kantonspolizei Zürich/Chef Kommunikationsabteilung, Kommunikationszuständigkeiten bei ausserordentlichen und anderen Lagen, 25. Februar 2019.

- Innerhalb der Krisenorganisation bzw. dem Krisenstab und zwischen Krisenorganisation, Regierungsrat, Verwaltung und beteiligten Dritten sind die *Zuständigkeiten und Abläufe definiert* und allen Akteurinnen und Akteuren bekannt.
- Eine sachlich fundierte, *kontinuierliche und kohärente Kommunikation* an Behörden, Bevölkerung und weitere Betroffene schafft Orientierung und Vertrauen.
- Es steht *Fachwissen* zur Verfügung, das es erlaubt, die Auswirkungen der Krise in möglichst allen betroffenen Gebieten zu erkennen und die richtigen Massnahmen zu ergreifen.
- Zur Erhöhung der Reaktionsfähigkeit lassen sich *personelle und infrastrukturelle Reserven* mobilisieren.
- Die mit der Krisenbewältigung betrauten Akteurinnen und Akteure unterstützen sich gegenseitig, es herrscht ein *«esprit d'équipe»*, es kommt zu keinen Schuldzuweisungen.

5.2 Etablierung der Krisenorganisation

5.2.1 Lagebild

Erste schriftliche Beschreibungen der Lage unterbreiteten die GD und die KaPo dem Regierungsrat am 11. März 2020. Danach war es eine wichtige Aufgabe des neu gebildeten GD-Stabs, ein aussagekräftiges Lagebild aufzubauen. Dabei stellte die GD die erforderlichen Gesundheitsinformationen bereit, welche von mit dem Datenmanagement vertrauten Spezialisten der KaPo und mit Hilfe des Amtes für Statistik aufbereitet wurden. Das so erstellte Lagebild zeigte nicht nur die aktuelle Ausbreitung des Virus auf, sondern ermöglichte auch Prognosen über den weiteren Verlauf der Pandemie und erschien bis Ende der ausserordentlichen Lage wöchentlich.

Die Interviewten, auch aus den Städten und Gemeinden, zeigten sich in der Mehrheit grundsätzlich zufrieden mit dem Lagebild. Sie stellten jedoch fest, dass anfänglich die Lagebulletins des Verbands der Gemeindepräsidenten oder dasjenige der Stadt Zürich aussagekräftiger gewesen seien. Erst ab April habe der Kanton seinen Rückstand aufholen können. Die Stadt Zürich wäre bereit gewesen, ihr Know-how auch dem Kanton zur Verfügung zu stellen. Mittlerweile scheint aber auch die KFO über die notwendigen Kapazitäten zu verfügen.

5.2.2 Gesundheitsdirektion

Nachdem sich die Pandemie im Januar in China und Italien ausgebreitet hatte, sind im Februar auch im Kanton Zürich die ersten Covid-19 Fälle aufgetreten. Aufgrund der generellen Vollzugskompetenz des kantonsärztlichen Dienstes (KAD)¹³ auf dem Gebiet der Epidemienbekämpfung war dieser bei Aufkommen der Pandemie für die erforderlichen Massnahmen zuständig. Zu Beginn der Krise bestand die Hauptaufgabe des KAD im Aufbau bzw. in der Inbetriebnahme des Contact Tracing sowie der Versorgung mit Schutzmaterialien. Das Contact Tracing wurde zur Hauptsache mit Personal des AWEL, der «Lunge Zürich» und des Instituts für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention der Uni Zürich aufgebaut.

Die Krise verschärfte sich dann aber rasant. Damit brach eine Flut von Anfragen von Medien, Gemeinden und aus der Bevölkerung auf den KAD bzw. die Gesundheitsdirektion herein. Das Contact Tracing war bald nicht mehr zu bewältigen, die Aufgabenstellungen und Anforderungen vervielfältigten sich (Veranstaltungsverbote, Aufbau von Spitalkapazität, Versorgung etc.). Angesichts dieser Herausforderungen, der beschränkten personellen Ressourcen, der fehlenden Erfahrung im Management einer Krise grossen Ausmasses, aber auch angesichts der politischen Tragweite der zu treffenden Entscheide war der KAD nicht

¹³ Die Kantone vollziehen das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz EpG), soweit nicht der Bund zuständig ist (Art. 75 EpG). Im Kanton Zürich vollzieht die Gesundheitsdirektion das EpG, soweit nicht andere Stellen zuständig sind (§ 54 Abs. 1 GesG). Gemäss der Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung (VV EpiG) des Kantons Zürich vollzieht der Kantonsärztliche Dienst (KAD) die eidgenössische Epidemiengesetzgebung, soweit diese oder die VV EpiG keine anderen Vollzugsorgane bezeichnet (§ 1 Abs. 1 VV EpiG). Die VV EpiG spezifiziert die Aufgaben des KAD im Bereich Meldewesen, Mikrobiologische und serologische Untersuchungen, Schutzimpfungen sowie insbesondere hinsichtlich spezifischer Anordnungen zur Epidemienbekämpfung (z. B. Absonderungen, Verbote, Schulschliessungen). Generell kann der KAD «zur Verhütung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten Massnahmen gegenüber der Allgemeinheit anordnen» (§ 15 Abs. 2 VV EpiG).

mehr in der Lage, die Verantwortung für die Bewältigung der Krise zu übernehmen. Anfangs März fiel zudem der Leiter des KAD aus.

So musste das Generalsekretariat der GD (GS GD) das Krisenmanagement übernehmen. Diese Aufgabe und die Krise insgesamt trafen die Direktion jedoch in einem ungünstigen Zeitpunkt. Erst zehn Monate zuvor war ein Führungswechsel erfolgt (neue Direktionsvorsteherin, neuer Generalsekretär) und mehrere Wechsel von Kaderpersonen fielen in diese Zeit. Auch war die Personalbasis der Direktion in den Jahren zuvor aufgrund der Auslagerung der Spitäler sowie weiterer Abbaumassnahmen schmaler geworden. Auch das GS GD sah sich daher bald ausser Stande, die immense Arbeit zu bewältigen. Eine Verbesserung der Situation trat erst ein, als die KFO bzw. die KaPo auf ein am 17. März 2020 gestelltes Gesuch der GD hin die Leitung des Krisenstabs in der GD, des sog. GD-Stabs, übernahm.

5.2.3 Regierungsrat

Die Mitglieder des Regierungsrats wurden ab Februar von der GD verschiedentlich über den Verlauf der Krise und die getroffenen Massnahmen informiert. Für die entsprechenden Besprechungen gab es keine Traktandenliste und Protokolle. Es resultierten auch keine formellen Anträge daraus. In diese Zeit fällt das Angebot des Vorstehers der DS, der GD Polizeikräfte für die Bewältigung der Arbeit zur Verfügung zu stellen. Am 28. Februar sowie am 2. März traf sich der Regierungsrat sodann zu zwei ausserordentlichen Sitzungen. Anlass der ersten Sitzung war die Verabschiedung der Covid-19-Verordnung des Bundesrates und des darin enthaltenen Verbots von Veranstaltungen mit mehr als 1000 Teilnehmenden. Der Regierungsrat legte fest, dass Veranstaltungen mit weniger als 1000 Teilnehmenden im Kanton Zürich weiterhin generell als bewilligt gelten sollen. Am 2. März liess er sich vom Kantonsarzt über die Grundbegriffe der Infektionsepidemiologie und die bisherigen Annahmen und Erfahrungen bei der Bekämpfung des Coronavirus orientieren. Einen formellen Beschluss im Rahmen der Krise fasste der Regierungsrat erstmals am 11. März, als er einen Kredit von rund 2,5 Millionen Franken für die Beschaffung von Schutzmaterial, die Logistik für dessen Verteilung, für die temporäre personelle Verstärkung des KAD, für eine Triagestelle und die Vorbereitung einer breiten Information der Bevölkerung bewilligte und ausserdem die GD ermächtigte, im Voranschlag 2021 die notwendigen Mittel für 4,3 neue Dauerstellen vorzusehen.¹⁴ Am 16. März stellte der Regierungsrat die ausserordentliche Lage fest,¹⁵ und am 18. März fasste er erste Beschlüsse zur Minderung der Krisenfolgen - so Notstandsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen und eine Verordnung über die Sicherstellung der Betreuung der Kinder im Vorschulbereich sowie an der Kindergarten- und Primarstufe der Volksschule.¹⁶

Während der Krise bildete der Regierungsrat sodann den in der KFOV vorgesehenen Regierungsausschuss, dem neben der Regierungspräsidentin und dem Sicherheitsdirektor der Finanzdirektor angehört hat. Der Ausschuss sollte der KFO als eine Art Sounding Board bzw. als «chambre de réflexion» dienen und Geschäfte zu Händen des Gesamtregierungsrates vorbereiten,¹⁷ dies insbesondere auch im Hinblick auf eine mögliche Verschärfung der Krise. Diese blieb aber aus, so dass der Regierungsausschuss nur zwei Mal zusammentrat.

Die Mitglieder der Regierung wurden befragt, ob sich der Regierungsrat rechtzeitig mit dem Krisenmanagement befassen konnte. Dabei zeigte sich, dass das Kollegium anfänglich in erster Linie die Gesundheits-, die Sicherheits- und die Bildungsdirektion für die Bewältigung der Krise als zuständig erachtete. Auch hatte der Regierungsrat als solcher, abgesehen von Kreditbeschlüssen für Material und zusätzliche Stellen, vorerst gar keine direkt der Krisenbewältigung dienende Beschlüsse zu fassen. Ab Eintritt der ausserordentlichen Lage lag die Verantwortung ohnehin beim Bund und die Zürcher Regierung ging vom Grundsatz aus, bei den kantonalen Massnahmen den Vorgaben des Bundes zu folgen. Diese Position wurde konsequent durchgehalten.

¹⁴ RRB Nr. 231/2020

¹⁵ RRB Nr. 242/2020

¹⁶ RRB Nr. 262/2020 und Nr. 272/2020

¹⁷ RRB Nr. 331/2020

5.2.4 Kantonale Führungsorganisation

Die KFO bzw. deren Fachstab hatte sich im Januar vom Kantonsarzt über die Pandemie orientieren lassen. Am 25. Februar fand ein erster Lagerapparat statt und in der Folge tagte der Stab regelmässig. Im Fachstab waren seitens der Verwaltung nicht nur der Regierungssprecher, der KAD und der Amtschef des AWEL vertreten, sondern waren als Gäste zeitweise auch der stellvertretende Staatschreiber, die KAZ, die Kantonstierärztin, die Leiterinnen von Personalamt und AWA, Vertretungen von GD und BD zugegen sowie der Präsident des Verbands der Gemeindepräsidenten; in den Fachstab kamen zudem weitere Vertreter der Kapo. Diese verfügte über die notwendigen personellen Ressourcen, weil namentlich die Kriminalpolizei und die Flughafenpolizei während des Lockdowns von gewissen Aufgaben entbunden werden konnten.

Die personelle Erweiterung des Fachstabs scheint allerdings dazu geführt zu haben, dass das Gremium etwas schwerfällig wurde und insbesondere auch die Zusammenarbeit mit dem GD-Stab beeinträchtigt war. Die Arbeitsweise der KFO wurde daher Anfang April neu strukturiert, indem ein wesentlich schlankerer Führungsstab geschaffen wurde, der jedoch aus verschiedenen Substäben bzw. sechs sog. Ressorts, darunter dem GD-Stab, zusammengesetzt war, so dass weitere Partner (Gemeinden, Städte, Schutz&Rettung Zürich, Ver-/Entsorgung) in die KFO integriert werden konnten. Mit dem Einsatz dieses Führungsstabs, geleitet vom Polizeikommandanten und bestehend aus einem Stabschef und den Leitungspersonen von sechs Ressorts, hat sich die Zusammenarbeit von GD und KFO gut eingespielt. Dies war vor allem auch darauf zurückzuführen, dass beide Stäbe von Polizeioffizieren geleitet wurden, die sich schon vorher gut gekannt hatten. Die Zusammenarbeit der Spezialistinnen und Spezialisten des Gesundheitswesens mit den Angehörigen der Polizei hat nach Aussagen aller Beteiligten sehr gut funktioniert – beide Stellen hätten voneinander profitiert; die Mitarbeitenden der GD hätten sich Know-how im Krisenmanagement erworben, die Angehörigen der Polizei Kenntnisse im Gesundheitswesen. Es scheint keine Schwierigkeiten bereitet zu haben, dass der Fachstab daneben weiter getagt hat. Auf den 1. Mai wurde die Führung des GD-Stabes einem Mitarbeiter der GD übertragen.

Von allen Interviewten wurde die Arbeit von KFO und Kapo sehr positiv beurteilt. Hervorgehoben wurde deren grosse Erfahrung und das eingebrachte methodische Wissen bei der Bewältigung von Krisen. Ebenso wichtig war aber auch die Bereitschaft der Kapo, sich in das für sie neue Gebiet des Gesundheitswesens einzuarbeiten, wie auch ihre soziale Kompetenz, sich mit Fachleuten aus diesem Bereich konstruktiv auseinanderzusetzen.

Während die Zusammenarbeit KFO – GD(-Stab) sich gut eingespielt hatte und die Fragen der jeweiligen Zuständigkeiten offenbar befriedigend geregelt werden konnten, schlug die Baudirektion schon während der Krise vor, die Zuständigkeiten für das betriebliche Pandemiemanagement genauer zu klären, namentlich was die Rollen von KFO, Personalamt, Taskforce Schlüsselprozesse, Generalsekretärenkonferenz und Direktionen bzw. Regierungsrat anbelange.

Eine abschliessende Darstellung und Würdigung der Krisenorganisationen und des Krisenmanagements in den einzelnen Direktionen kann im Rahmen dieser Evaluation nicht geleistet werden. In den Interviews wurde verschiedentlich angemerkt, dass nicht nur die GD, sondern zum Teil auch andere Direktionen nicht genügend auf Krisen vorbereitet seien. Für ein erfolgreiches Krisenmanagement fehle es vielerorts an genügend qualifiziertem Personal, insbesondere in den Generalsekretariaten. Immerhin haben die Ämter zum Teil Krisenstäbe eingerichtet. Zudem waren Direktionen bemüht, direktionsintern die zentralen Akteurinnen und Akteure zusammenzubringen, um die Herausforderungen für die Direktion als solche bestmöglich und rasch zu bewältigen. Es fanden vereinzelt auch direktionsübergreifende Initiativen statt, so etwa die von der JI initiierte Plattform zur verwaltungsinternen Personalvermittlung.

Die DS und die ihr unterstellten Stellen verfügen über einschlägige Krisenerfahrung und mit der Kapo und der von ihr geleiteten KFO auch über entsprechende Ressourcen. Die BD führt ein eigenes Risikomanagement, hält Krisenübungen ab und deren Krisenstab konnte ein (elektronisches) Lagebild mit integriertem Schutzkonzept aufbauen.

5.2.5 Beurteilung und Empfehlungen

Gesundheitsbehörden vom Ausmass der Entwicklungen überrascht

KAD und GD konnten sich auf eine Pandemie dieses Ausmasses – verständlicherweise – nicht genügend vorbereiten. Der KAD ist von Gesetzes wegen für die Bekämpfung von Pandemien zuständig. Zwar setzte sich der Kantonsarzt rechtzeitig mit Covid-19 aus medizinischer Hinsicht auseinander und orientierte Spitäler, Ärzte und Bezirksärzte über das Vorgehen bei Verdachtsfällen; auch erkannte er, dass sich diese Pandemie mit den im Epidemiengesetz und vom BAG definierten Prozessen und den bestehenden Ressourcen möglicherweise nicht bewältigen liesse. Zudem hatte er die KFO am 27. Januar über den Stand der Dinge informiert. Gleichwohl besteht der Eindruck, dass zu wenig antizipiert wurde, welche grosse Dimension die Bekämpfung der Pandemie annehmen wird und die GD früher in die Problembewältigung hätte miteinbezogen werden sollen.

Denn bei der GD hatte man Ende Januar den Eindruck, man sei vorbereitet. Aber niemand hatte eine Vorstellung von dem was kam. Die Direktion wurde von den Geschehnissen überrollt. Das GS GD verfügte nicht über ausreichende Ressourcen und Kompetenzen für ein Risiko- und Krisenmanagement. Eine frühere operative Unterstützung durch die KFO wäre hilfreich gewesen. Zwar informierte die GD den Regierungsrat zu Beginn der Krise mehrmals über den Verlauf der Pandemie, stellte aber keine Anträge, die diesen in die Mitverantwortung genommen hätte.

Mangelnde Koordination zwischen den Direktionen, späte Involvierung des Regierungsrates

Es scheint, dass im Kanton Zürich die Steuerung traditionellerweise eher dezentral auf Stufe Direktion erfolgt und die Regierung als Ganzes weniger stark in Erscheinung tritt. Es gibt zwar eine Konferenz der Sicherheitsbeauftragten der Direktionen, doch scheint diese eher auf Basis dezentraler Kooperation zu funktionieren. Jede Direktion habe «eine etwas andere Geisteshaltung», wurde in einem Interview gesagt, gelegentlich fiel auch das Wort «Silokultur». Dies könnte mitunter ein Grund sein für die vergleichsweise schwach ausgestalteten Koordinationsrollen und -aufgaben von Staatskanzlei und Generalsekretärenkonferenz.

Das alles hatte zur Folge, dass der Regierungsrat zu Beginn der Krise erst etwas verzögert die zentrale Steuerung, Koordination und Aufsicht übernahm und die Bewältigung vorerst einige Zeit der Verantwortung der betroffenen Direktionen überliess.

Eine grundsätzliche Diskussion über die Strategie bei der Krisenbekämpfung hat in der Regierung kaum stattgefunden, was vereinzelt kritisiert wurde. Der Regierungsausschuss, der die Massnahmen der Direktionen hätte koordinieren können, scheint keine sehr bedeutsame Rolle gespielt zu haben. Auch das Regierungspräsidium und die Staatskanzlei konnten kaum Impulse geben.

Die etwas zurückhaltende Rolle des Regierungsrates fiel insofern nicht allzu sehr ins Gewicht, als mit dem Einsatz der KFO und der Schaffung des Führungsstabs ein professionelles Krisenmanagement auf die Beine gestellt worden ist.

Schwierige direktionsübergreifende Koordination

Nicht klar geregelt ist die Verantwortung für die direktionsübergreifende Koordination von Aufgaben und Informationen während einer Krise und auch nicht das betriebliche Pandemiemanagement bzw. das Business Continuity Management der Verwaltung. Es fehlte der KFO ein wirksamer «Transmissionsriemen» in die Direktionen und Ämter. Die Generalsekretärenkonferenz ist wegen der traditionell eher dezentralen Steuerung der Verwaltung nicht in der Lage, diese Funktion auszuüben, und der Staatskanzlei fehlen hierfür die Kompetenzen und Kapazitäten.

Was die Krisenfestigkeit der einzelnen Direktionen angeht, versteht es sich, dass es nicht möglich ist, mit Blick auf eine allfällige Krise Personal auf Vorrat anzustellen. Auch lässt sich die Krisenfestigkeit der Führungspersonen kaum im Voraus beurteilen. Hingegen sollte darauf geachtet werden, dass jede Direktion über einen Krisenstab verfügt, der regelmässige Krisenübungen abhält.

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

Staatskanzlei und GSK sollen durch gezielte Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für die direktionsübergreifende Koordination gestärkt werden, so dass 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.

Vergleiche im Übrigen die Empfehlungen 1 und 2.

5.3 Information von Bevölkerung und Gemeinden

5.3.1 Information der Bevölkerung

In diesem Abschnitt wird die Kommunikation von Regierung und KFO gegen aussen beurteilt, die Kommunikation in der Verwaltung wird unter Ziff. 6.3.1 besprochen.

Im Rückblick zeigt sich, dass der Kommunikation in der Covid-19-Krise anfänglich zu wenig Beachtung geschenkt worden war. Auf das riesige Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit wie auch der Wirtschaft und der Gemeinden in einer Krisensituation war der Kanton nicht vorbereitet. Die Kommunikationshoheit blieb wie beim Pandemiemanagement anfänglich bei der GD oder – je nach Geschäft – bei den einzelnen Direktionen. Am 11. März 2020 lehnte der Regierungsrat den Vorschlag des Regierungssprechers ab, einmal pro Woche einen «Point de presse» einzurichten. Er war der Auffassung, die Informationstätigkeit sei zwar über die Regierungskommunikation zu koordinieren, jedoch situativ durch die Direktionen vorzunehmen. Auch wenn er am 18. März auf diesen Entscheid zurückkam, blieb der thematische Lead für die Informationstätigkeit bis Ablauf der ausserordentlichen Lage weitgehend bei den einzelnen Direktionen. Dies auch aus der Überlegung heraus, dass für eine eigene Information des Regierungsrates mit Blick auf die umfassende Informationstätigkeit des Bundes eher wenig Anlass bestand und nur dann informiert werden sollte, wenn es tatsächlich etwas mitzuteilen gab.

Insgesamt erachtete der Regierungssprecher aber die Informationstätigkeit des Kantons als «zielgerecht, zeitgerecht und sachgruppengerecht». Die relevanten Informationen seien bei der Bevölkerung angekommen. Die durchgeführte Bevölkerungsumfrage des Statistischen Amtes des Kantons Zürich bestätigt dies insofern, als 60 Prozent der Antworten klar bejahen, dass die Informationsversorgung durch Regierungsrat wie auch Bundesrat während der Covid-19-Krise angemessen gewesen sei. Nur 10 Prozent der Befragten verneinen dies klar. 30 Prozent der Antworten bewegen sich um die Skalenmitte.

5.3.2 Information der Gemeindebehörden

Die Anordnungen von Bund und Kanton bei der Bekämpfung einer Pandemie wirken sich bis auf die Ebene der Gemeinden aus – beispielsweise bei der Durchsetzung von Versammlungsverboten, den Besuchsverboten in Alters- und Pflegeheimen oder im Schulwesen. Im BSG und der KFOV ist denn auch eine Mitwirkungspflicht der Gemeinden bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen vorgesehen,¹⁸ wie auch die Möglichkeit des Kantons, die Führungsorgane der Gemeinden beizuziehen.¹⁹ Dies setzt eine gute Information der Gemeinden voraus und erfordert deren Einbezug in die Krisenorganisation des Kantons.

Die Vertreter der Gemeinden äusserten sich zu einem Teil kritisch zum Krisenmanagement des Kantons. Sie hatten zum einen den Eindruck, dass der Kanton vergleichsweise spät auf die Krise reagiert habe. «Wir mussten zu lange auf den Kanton warten, wir fühlten uns acht Wochen allein gelassen», wurde in einem Interview gesagt. Kritisch beurteilt wird insbesondere die Informationstätigkeit. Der Kanton wurde als ein Nebeneinander grosser Direktionen wahrgenommen, die unter sich wenig Austausch pflegen. Entsprechend wurde die Kommunikation als Konglomerat von Einzelinformationen empfunden, die nicht aus einer Gesamtsicht erarbeitet worden waren und in der Regel zu spät gekommen seien. Es wurde andererseits aber

¹⁸ Vgl. etwa §§ 4, 7, 8, 25 BSG; § 16 KFOV

¹⁹ § 11 Abs. 2 lit. b BSG

auch Verständnis dafür aufgebracht, dass die einzelnen Direktionen ihre eigene Sicht der Dinge kommunizieren wollten.

Konkret fehlten den Gemeinden vor allem Handlungsempfehlungen für die Praxis. Dieses Manko scheint mit dem Einsitz des Präsidenten des Verbandes der Gemeindepräsidenten in die KFO zwar weitgehend behoben worden zu sein. Dessen regelmässige Bulletins mit konkreten Empfehlungen, wie die Anordnungen von Bund und Kantonen von den Gemeinden umgesetzt werden sollten, wurden als sehr hilfreich empfunden. Dennoch hätten die Gemeinden und insbesondere die Städte Zürich und Winterthur gewünscht, direkt vom Kanton angesprochen zu werden. Ein eigener Informationskanal zum Kanton wäre hilfreich gewesen, ebenso ein regelmässiges Infobulletin und wöchentliche Points de presse.

5.3.3 Beurteilung und Empfehlungen

Heterogene Informationstätigkeit des Kantons

In einer Krise bestehen unterschiedlichste Informationsbedürfnisse, die nie alle befriedigt werden können. Dass die Informationstätigkeit des Kantons in der ausserordentlichen Lage nicht zentralisiert worden ist, scheint die Informationsleistung nicht allzu sehr beeinträchtigt zu haben. Mit einer Bündelung der Information hätte jedoch eine noch bessere Aussenwirkung erzielt werden können. Mit dem nach Beendigung der ausserordentlichen Lage neu eingerichteten Sonderstab, mit dessen Aufbau auch eine gewisse Zentralisierung der Information einherging, scheint man nun aber die entsprechenden Lehren gezogen zu haben. Dennoch ist es empfehlenswert, dass für die nächste Krise gestützt auf die Erfahrungen in der Covid-19-Krise ein Manual für die Krisenkommunikation geschaffen wird (vgl. dazu Ziff. 4.6.2 und Empfehlung 5).

Grosses Bedürfnis der Gemeinden nach koordinierter Information

Die Informationsbedürfnisse der Gemeinden gegenüber dem Kanton sind gerade in einer Krise gross und von unterschiedlichster Art. Die Anfragen können alle Direktionen betreffen. Zudem genügt es in der Krise oft nicht, dass Antworten nur aus der fachspezifischen Sicht einer Direktion gegeben werden, sondern diese sollten aus einer gesamtheitlichen Optik des kantonalen Krisenmanagements erfolgen. Eine gesundheitspolizeiliche Anordnung beispielsweise kann Auswirkungen auf den Schulbetrieb oder die Durchführung von Gemeindeversammlungen haben.

Die Gemeinden werden sich auch in Krisen an die ihnen vertrauten Amtsstellen und Kontaktpersonen des Kantons wenden, was in vielen Fällen der effizienteste Weg für die Informationsbeschaffung ist. Eine wichtige Ansprechstelle für die Gemeinden ist das Gemeindeamt, das jedoch in der ersten Phase der Covid-19-Krise gemäss Aussagen der Interviewten nicht besonders in Erscheinung trat. Inwieweit auch der Präsident und der Sekretär des Verbandes der Gemeindepräsidenten in künftigen Krisen als Interface zur Verfügung stehen werden, wie dies in der Pandemie der Fall war, ist fraglich. Es scheint daher empfehlenswert bei Krisen, in denen die Gemeinden betroffen sind, in der Krisenorganisation des Kantons eine Anlaufstelle für die Gemeinden zu institutionalisieren. Wichtig wäre darüber hinaus, dass die Städte Zürich und Winterthur als grösste Gemeinwesen mit eigener Krisenorganisation feste Mitglieder des Krisenstabs werden, damit der Informationsfluss zwischen Kanton und diesen Gemeinden noch verbessert werden kann (siehe Empfehlung 2).

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

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.

Betreffend die Kommunikation und Information des Kantons gegenüber Bevölkerung und Gemeinden wird auf die Empfehlung 5 verwiesen.

5.4 Personelle Ressourcen und Infrastrukturen

Es ist in der Verwaltung insgesamt gut gelungen, auf das für eine erfolgreichen Krisenbewältigung nötige Fachwissen zurückzugreifen und wo erforderlich zusätzliche personelle und infrastrukturelle Mittel für die

Bewältigung der Krise zu mobilisieren. Das war auch dem glücklichen Umstand zu verdanken, dass gewisse polizeiliche Einheiten aufgrund der Pandemie freie Kapazitäten hatten.

Wie erwähnt war die Kapo in der Lage, viele Mitarbeitende in die KFO bzw. den GD-Stab abzudelegieren. Das Contact Tracing war vom KAD vorbereitet worden, wurde ab Mitte März für etwa einen Monat unterbrochen, dann wieder gestartet und von der Flughafenpolizei am Flughafen unterstützt. Im Juni wurde zusätzlich eine externe Firma mit dem Contact Tracing beauftragt und ein neues Tracing Center in Pfäffikon aufgebaut.

Die Infrastruktur war für die Arbeit der KFO gut geeignet. Das ist namentlich darauf zurückzuführen, dass die Kapo bezüglich IT und Logistik auf einem sehr guten Stand ist. Es standen auch genug Räumlichkeiten zur Verfügung, um unter Einhaltung der Abstandsregeln arbeiten zu können. Als günstig erwies sich, dass Führungsstab und GD-Stab im Gebäude der Gesundheitsdirektion arbeiten konnten.

5.5 Esprit d'équipe

Innerhalb der KFO, aber auch zwischen den Angehörigen der Polizei und den Mitarbeitenden der Gesundheitsdirektion scheint ein ausgesprochen gutes Arbeitsklima geherrscht zu haben. Man war gewillt, voneinander zu lernen und sich gegenseitig zu unterstützen. Kompetenzstreitigkeiten oder Schuldzuweisungen scheint es kaum gegeben zu haben.

Auch in der Verwaltung waren die gegenseitige Hilfsbereitschaft und Unterstützung gross. Am Ausgeprägtesten war dies auf Stufe der Mitarbeitenden der Fall, während es auf Kaderebene und zwischen den Direktionen mitunter doch zu gewissen Friktionen gekommen zu sein scheint.

6 Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs

6.1 Beurteilungskriterien

In einer Krise sollte die Verwaltung einerseits die ihr in der normalen Lage aufgetragenen Aufgaben bestmöglich weiter erfüllen oder zumindest die für den Staat zentralen Funktionen sicherstellen können. Andererseits muss sie in der Lage sein, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen.

- Die Verwaltung muss über ein *Kontinuitätsmanagement* verfügen. Dieses weist unter anderem die Schlüsselprozesse aus, die in jedem Fall aufrechterhalten werden müssen. Es sieht Massnahmen bei Ausfall von Personal vor, insbesondere auch mit Blick auf eine allfällige Pandemie.
- Grössere Krisen können mehrere Direktionen betreffen. Eine *direktionsübergreifende Koordination* ist in solchen Fällen unabdingbar. Dabei gilt es angesichts von zeitlicher Dringlichkeit die richtige Balance zwischen zentraler Steuerung und dezentraler Entscheidung zu finden.
- Mit der *Kommunikation* sollen die Mitarbeitenden mit allen für die Krisenbewältigung nötigen Informationen versehen und für einen ausserordentlichen Einsatz motiviert werden.
- Die *Infrastruktur* muss gewährleisten, dass geeignete Arbeitsräume und -plätze für Krisenstäbe zur Verfügung stehen, ebenso die erforderlichen IT-Strukturen und allenfalls Schutzmaterial.
- Mit *flexiblem Personaleinsatz* wird sichergestellt, dass in der Krise besonders geforderte Verwaltungseinheiten unterstützt werden durch Mitarbeitende, deren Aufgaben aufgeschoben werden können.
- Wie sich in der Covid-19-Krise gezeigt hat, können in einer Krise Massnahmen zum *Schutz der Gesundheit* des Personals notwendig sein.
- Die Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs gelingt schliesslich mit *motiviertem und kompetentem Personal*, das sich durch Leistungs- und Hilfsbereitschaft sowie Improvisationsvermögen auszeichnet.

6.2 Vorsorge

6.2.1 Kontinuitätsmanagement

Die wenigsten Verwaltungseinheiten hatten ein umfassendes Kontinuitätsmanagement. Die entsprechenden Pläne waren häufig nicht mehr aktuell und insbesondere auch nicht auf eine Pandemie ausgerichtet. Viele Pläne beschränkten sich auf einfache Stellvertretungsregelungen. Das war Anlass zur Einsetzung einer Taskforce der KFO unter der Leitung der Staatsschreiberin, welche eine Erhebung bei den Ämtern bezüglich der Kenntnisse der Schlüsselprozesse durchführte. Das Resultat war im Grossen und Ganzen befriedigend. Vor allem die grösseren Ämter scheinen ihre Schlüsselprozesse definiert zu haben.

Es musste in der Krise dann allerdings nicht auf Notfallpläne zurückgegriffen werden, weil praktisch keine Covid-19 bedingten Personalausfälle zu verzeichnen waren und die Krankheitsrate offenbar sogar tiefer war als üblich – «man hatte Glück» lautete mehrmals die Einschätzung von Interviewten. Es konnten nicht nur die Schlüsselprozesse aufrechterhalten werden, sondern die Verwaltung konnte auch fast alle übrigen Stammaufgaben erfüllen, möglicherweise manchmal mit kleinen Verspätungen.

6.2.2 Informatik

In der kantonalen Verwaltung gibt es seit rund zwei Jahren ein zentrales Amt für Informatik. Bei Ausbruch der Krise war die Informatik der Verwaltung erst zu einem Drittel zentralisiert, das heisst dem Amt für Informatik übertragen worden. Es bestand ein Nebeneinander von über zehn unterschiedlichen Informatikplattformen und mehreren Service Providern. Das hatte unter anderem zur Folge, dass bei einer Verschiebung von Personal in eine neue Amtsstelle das Einrichten eines IT-Arbeitsplatzes in einem aufwändigen Prozess erfolgen musste.

Eine Herausforderung war die Umstellung grosser Teile der Verwaltung auf Home-Office. Darauf vorbereitet war das Amt für Informatik nicht. Mit einem grossen Effort des Amtes und mit Hilfe auch der dezentralen Provider wurden aber innerhalb von etwa 14 Tagen die technischen Voraussetzungen für die Arbeit im Home-Office geschaffen und der entsprechende Support für die ganze Verwaltung aufgebaut. Für diese Aufbauarbeit haben auch andere Ämter Personal zur Verfügung gestellt, vor allem die Bildungsdirektion und das Strassenverkehrsamt. Das Personal wurde über die Personalabteilungen der Direktionen/Ämter organisiert.

Es zeigte sich bei diesen Arbeiten, dass die Mitarbeitenden in der Kantonsverwaltung nur teilweise über Laptops verfügten, welche für die Arbeit im Home-Office benötigt wurden. Im besonders belasteten AWA zum Beispiel waren für Hunderte von Mitarbeitenden nur etwa 35 Laptops verfügbar, so dass ein rascher Übergang ins Home-Office nicht möglich war. Hingegen waren in der Baudirektion praktisch alle Mitarbeitende mit einem Laptop ausgestattet, so dass nach Erklärung der ausserordentlichen Lage der grösste Teil des Büropersonals im Home-Office arbeiten konnte.

6.2.3 Schutzmaterial und Facility Management

In einer Pandemie sind Hygienemassnahmen von grosser Bedeutung, so insbesondere die Einhaltung von Abstand zwischen Personen, Händewaschen, die Desinfizierung von Einrichtungen am Arbeitsplatz. Das hat unter anderem zur Folge, dass den Arbeitnehmenden mehr und grössere Büroräumlichkeiten zur Verfügung stehen müssen, überall Desinfektionsmaterial vorhanden sein sollte und die Reinigung von Büros und Arbeitsgeräten intensiviert werden muss. Es waren dies Herausforderungen, auf welche die Verwaltung nicht vorbereitet war, auch weil die ASA-Koordinationsstelle keine entsprechenden Vorbereitungen getroffen hatte (vgl. Ziff. 4.2.3).

6.2.4 Beurteilung und Empfehlung

Sicherstellung kritischer Betriebsprozesse vorbereiten

An einer zentral gesteuerten Implementierung eines Kontinuitätsmanagements hat es gefehlt. Dieses soll es ermöglichen, dass in einer Krise die kritischen Geschäftsprozesse unmittelbar erfasst und stabilisiert

werden können. In diesem Zusammenhang muss auch die Zukunft der ASA-Koordinationsstelle geklärt werden. Deren Aufgabe wird mit Vorteil in dasjenige Amt transferiert, das künftig die methodische Verantwortung für ein umfassendes Risiko- und Kontinuitätsmanagement innehaben wird.

Verbesserung der IT-Strukturen nötig

Die Mängel der heutigen, sehr dezentral strukturierten IT-Architektur in der Verwaltung sind erkannt. Im Rahmen der IKT-Strategie sollen unter anderem die IT an den Arbeitsplätzen vereinheitlicht und neue Plattformen für die Mitarbeitenden geschaffen werden. Dabei ist die IT-Infrastruktur konsequent derart weiterzuentwickeln, dass vom Arbeitsplatz unabhängiges Arbeiten in der Krise möglich wird und auch so der Verwaltungsbetrieb sichergestellt werden kann. Mit Blick auf die Zukunft muss sich die Verwaltung im Rahmen der Strategie zudem auch auf ein Szenario mit einem Totalausfall der IT oder einem grossflächigen Cyberangriff vorbereiten.

Empfehlung 8: Überprüfung und Anpassung des Kontinuitätsmanagements

Das Kontinuitätsmanagement innerhalb der Verwaltung soll aus einer Gesamtsicht überprüft und wo nötig angepasst oder neu etabliert werden.

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 in der Verwaltung festgelegt werden.

Die Zentralisierung der Informatik soll konsequent weitergeführt werden, ebenso der Aufbau einer IT-Infrastruktur, welche die Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs in einer grossflächigen Krise gewährleistet.

6.3 Personal

6.3.1 Personalinformation

Die verwaltungsinterne Kommunikation bestand einerseits in Rundschreiben der Chefin des Personalamts und teils auch der KFO und weiterer Stellen an die Generalsekretärinnen und -sekretäre, die Amtschefinnen und -chefs sowie an die Fachstellenleiterinnen und -leiter. Die beiden Regierungspräsidentinnen wandten sich im Intranet je einmal an alle Mitarbeitenden. Die wichtigsten Informationen waren im Intranet verfügbar. Daneben ergriffen die Direktionen und Ämter eigene Kommunikationsmassnahmen, etwa der Baudirektor, der regelmässige Videobotschaften an die Mitarbeitenden der Direktion richtete.

Das Personalamt wandte sich im Auftrag des Regierungsrates in mehreren Rundschreiben an die Generalsekretäre und Generalsekretärinnen, die Amtschefinnen und Amtschefs und die Fachstellenleiterinnen und -leiter mit Empfehlungen zum Schutz des Personals und zur Wahrung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung. Es ging dabei namentlich um Themen wie Home-Office, Zuweisung von anderer Arbeit, Abbau von Zeitguthaben, Arbeitsausfall wegen Kinderbetreuung, Ferienbezug, Leistung von Überzeit und allgemeine Schutzmassnahmen zur Vermeidung von Ansteckungen. Das Personalamt erstellte dazu auch eine Liste mit FAQs, die laufend überarbeitet wurde.

Die Rundschreiben des Personalamts waren in der Regel vorher mit dem Regierungsrat abgesprochen worden, auch weil das Personalamt sich nicht befugt sieht, den Ämtern verbindliche Anweisungen zu erteilen. Der Regierungsrat diskutierte dabei insbesondere die Frage des Home-Office mehrmals ausführlich, da es unterschiedliche Auffassungen zu dessen Effektivität gab. Er gelangte schliesslich zum Schluss, dass es Sache der Amtschefinnen und -chefs sei zu entscheiden, ob und in welchem Umfang ihre Mitarbeitenden im Home-Office arbeiten können.

In den Befragungen wurden die Anstrengungen des Personalamts zumeist positiv gewürdigt, allerdings habe das Amt etwas spät zu reagieren begonnen. Bei den Rundschreiben der Chefin des Personalamts war einzelnen Adressatinnen und Adressaten nicht klar, ob sie diese an ihre Mitarbeitenden weiterleiten

dürfen. Sie hätten es vorgezogen, wenn die interne Kommunikation der Verwaltungsspitze zielgruppengerechter aufbereitet worden wäre. Andere Adressatinnen und Adressaten schätzten diese Rundschreiben als Rohstoffe, die sie mit direktions- und amtsspezifischen Informationen ergänzen konnten. Generell wurde kritisiert, dass man auf das Erscheinen der Rundschreiben, die häufig zusätzliche eigene Kommunikationsaktivitäten erforderten, nicht vorbereitet gewesen sei. Es gab also keine «Regelinformation» (gleicher Absender, regelmässiger Rhythmus, gleiche Zielgruppe). Das Bewusstsein, dass die Kantonsverwaltung insgesamt 35'000 Mitarbeitende zähle, die als Mitarbeitende wie auch «Botschafterinnen und Botschafter» des Kantons auf dem Laufenden gehalten werden wollten, habe weitgehend gefehlt.

6.3.2 Personaleinsatz

Die personelle Unterstützung der besonders belasteten Verwaltungseinheiten war in der Pandemiekrise jederzeit gewährleistet: Nicht nur der GD-Stab wurde weitgehend von der Kapo alimentiert, sondern diese unterstützte auch eine in der Bildungsdirektion aufgebaute Krisenorganisation. Die Informationstätigkeit der BI wurde von den Gemeinden sehr geschätzt.

Besonders gefordert war das AWA. Innert weniger Tage trafen bei ihm 34'000 Kurzarbeitsgesuche für 370'000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein. In Spitzenzeiten wog die eingegangene Post bis zu 184 Kilogramm pro Tag, und die Hotline verzeichnete insgesamt rund 120'000 Anrufe. Um diese Aufgaben bewältigen zu können, konnte das AWA rund 140 Mitarbeitende aus anderen Amtsstellen bzw. Direktionen und sogar aus der Abteilung Mehrwertsteuer der Eidg. Steuerverwaltung einsetzen. Es wurde auch von zahlreichen weiteren Beispielen gegenseitiger Hilfestellung mit Personal berichtet. Hilfsangebote konnten auf der von der JI initiierten elektronischen Plattform gemacht werden.

Das Personal der Verwaltung hat in der Krise einen enormen Einsatz geleistet. Die Bereitschaft für Mehrarbeit war gross. Bei der Verteilung von zusätzlich anfallenden Aufgaben wurde auf die Belastbarkeit der Mitarbeitenden aber Rücksicht genommen. Differenzen gab es zumindest auf Stufe der Mitarbeitenden kaum. Man arbeitete in der Regel sehr pragmatisch und zielorientiert zusammen, das hierarchische Denken trat in den Hintergrund.

Die Ämter und ihre Mitarbeitenden ergriffen vielfach auch eigene Initiativen. Sie entwickelten neue IT-Applikationen, organisierten auf eigene Faust neue Räumlichkeiten, besorgten Schutz- und Reinigungsmaterial, beschafften sich Laptops oder liessen sich ihre PCs aus den Büros nach Hause bringen, um dort im Home-Office weiter arbeiten zu können. In den Interviews besonders hervorgehoben wurde neben der Kapo das Amt für Informatik, das hervorragend gearbeitet habe. Unter anderem digitalisierte es die Erfassung der Kurzarbeitsgesuche beim AWA, wobei neuartige Informatikmittel eingesetzt wurden. Damit konnte der Personalbedarf für die Bearbeitung von Gesuchen für Kurzarbeitsentschädigung sehr stark reduziert werden. Insgesamt hat die Verwaltung in der Pandemiekrise einen eigentlichen Digitalisierungsschub erlebt.

6.3.3 Schutz der Mitarbeitenden

Um sich vor Ansteckungen zu schützen, mussten auch in der Verwaltung Hygienemassnahmen ergriffen werden. Dank der erwähnten Eigeninitiative der Ämter konnten Desinfektionsmittel und Schutzmasken beschafft, zwecks Einhaltung der Abstandregeln Arbeitsplätze ausgedünnt und grössere Büroräumlichkeiten belegt werden. Zudem wurden Mitarbeitende ins Home-Office geschickt und die Arbeitsplätze in höherer Kadenz gereinigt. Diese Massnahmen haben gewirkt. Es kam bei den Mitarbeitenden offenbar zu fast keinen Erkrankungen an Covid-19.

Allerdings hätten sich die interviewten Personen zum Teil gewünscht, dass das Immobilienamt mehr Initiative gezeigt, sein Facility-Management den neuen Gegebenheiten angepasst und von sich aus zusätzliches Schutz- und Reinigungsmaterial zur Verfügung gestellt hätte. Auch war für die Befragten nicht immer klar, wer für die Anmietung von zusätzlichen Räumlichkeiten und die Sicherstellung der Reinigung/Desinfektion zuständig war.

Hervorgehoben wurde, dass das Personal den Regierungsrat als sehr umsichtigen und fairen Arbeitgeber wahrgenommen hat. Dass man nicht um den Verlust des Arbeitsplatzes habe fürchten müssen, habe bei der Bewältigung der Krise sehr geholfen.

6.3.4 Beurteilung und Empfehlung

Leistungsfähige Verwaltung in der Krise

Die Kantonsverwaltung hat ihre Leistungsfähigkeit in der Covid-19-Krise unter Beweis gestellt. Sie hat insgesamt gut auf die mit der Pandemie verbundenen Herausforderungen reagiert. Die Dienststellen konnten ihre ordentlichen wie auch die in der Krise zusätzlich anfallenden Aufgaben dank rascher Unterstützung von anderen Verwaltungseinheiten und der KFO stets erfüllen.

Zielgruppengerechte Information erforderlich

Die Situation für das Personal ist heute belastender als zu Beginn der Krise. Es hat sich eine gewisse «Krisenmüdigkeit» bzw. ein «Krisenüberdruß» eingestellt und es besteht die Gefahr, dass sich Personalausfälle häufen. Die Vorgesetzten aller Stufen stehen vor der Aufgabe, ihre Mitarbeitenden in einer weiterhin anspruchsvollen Situation zu ausserordentlichen Leistungen zu motivieren. Sie müssen dabei darauf achten, dass es nicht zu Überforderungen kommt. Dabei sind sie auch auf gut funktionierende interne Kommunikationskanäle angewiesen. Diese Problematik ist erkannt. Im Rahmen der Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung soll die interne Kommunikation via Intranet und allenfalls andere soziale Medien neu konzipiert werden. Dabei werden auch die Kommunikationsbedürfnisse in einer Krise beachtet werden müssen.

Empfehlung 9: Neue Organisation der verwaltungsinternen Kommunikation

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.

7 Rechtsgrundlagen

7.1 Offene Fragen

Die Mehrzahl der befragten Personen hatte zu den Rechtsgrundlagen keine Bemerkungen. Sie erkannten keine rechtlichen Vorschriften, die sie gehindert hätten, die nötigen Massnahmen zu ergreifen. Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner haben aber auf rechtliche Fragestellungen hingewiesen, denen mit Blick auf eine künftige Krise nachgegangen werden sollte:

Zum einen wurde die Auffassung vertreten, dass die Bestimmung über den Notstand in der Zürcher Kantonsverfassung zu eng angelegt sei.²⁰ Sie fokussiere auf Störungen der öffentlichen Sicherheit und berücksichtige wirtschaftliche und soziale Notlagen zu wenig. Das Zürcher Verwaltungsgericht hat denn auch entschieden, dass für die Notverordnung des Regierungsrates über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen die verfassungsrechtliche Grundlage nicht gegeben sei.²¹

Es wurde die Meinung geäussert, dass sich die Vorschrift, wonach Notverordnungen des Regierungsrates unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten seien, in der Krise nicht bewährt habe. Weil das Parlament nicht schnell genug reagieren könne, sei es möglich, dass Notverordnungen bereits umgesetzt worden seien, obwohl die Genehmigung des Kantonsrates noch ausstand.

²⁰ Art. 72 der Kantonsverfassung lautet unter dem Marginalen Notstand wie folgt:

¹ Ist die öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, so kann der Regierungsrat auch ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen und insbesondere Notverordnungen erlassen.

² Notverordnungen unterbreitet er unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung. Sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

²¹ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil der 4. Kammer vom 28. Mai 2020 in Sachen Gemeinde Oberglatt gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, AN.2020.00004.

Es wurde auch die Frage aufgeworfen, ob die zürcherische Gesetzgebung analog zu jener des Bundes neben der ordentlichen und ausserordentlichen Lage nicht eine «besondere Lage» vorsehen müsste. Dies mit Blick darauf, dass nach Aufhebung der ausserordentlichen Lage im Kanton keineswegs Normalzustand herrscht, sondern weiterhin sehr einschneidende Massnahmen angeordnet werden.

Ferner wurde eine Überprüfung der Regelung der Zuständigkeiten bei einer Pandemie angeregt. Die Besonderheit in diesem Fall besteht darin, dass bereits die Epidemiengesetzgebung des Bundes in die kantonale Zuständigkeitsordnung ein Stück weit eingreift, indem sie für Vollzugsaufgaben zum Teil ausdrücklich die Kantonsärztinnen und Kantonsärzte in die Pflicht nimmt. Zudem besteht zwischen dem revidierten Gesundheitsgesetz und der kantonalen Vollzugsverordnung zum Eidgenössischen Epidemiengesetz ein gewisser Widerspruch: Während das neue Gesetz von einer weitgehenden Zuständigkeit der Gesundheitsdirektion auch bei der Bekämpfung der Pandemie ausgeht,²² gibt die ältere kantonale Vollzugsverordnung zum Epidemiengesetz der Kantonsärztin oder dem Kantonsarzt entsprechende Kompetenzen.²³ Es ist zu dieser Frage bereits ein Rechtsgutachten erstellt worden,²⁴ doch scheint eine Klärung der Rechtslage im Rahmen der noch zu schaffenden Vollzugsverordnung zum revidierten Gesundheitsgesetz angezeigt.

Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass sich bei der Bewältigung der Krise eine Reihe von personalrechtlichen und datenschutzrechtlichen Fragen gestellt hätten, etwa bezüglich der Entschädigung und Kompensation von Mehrarbeit, der Betreuungspflichten von Mitarbeitenden oder mit der Wahrung des Amtsgeheimnisses bei der Bearbeitung der Akten zu Hause.

Schliesslich hat sich bei der Beschaffung von Schutzmaterial und medizinischen Einrichtungen offenbar die Frage gestellt, wie weit in einer ausserordentlichen Lage die Vorgaben des Submissionsrechts zu beachten sind.

7.2 Beurteilung

Die einschlägigen Rechtsgrundlagen scheinen – mit Ausnahme der Entschädigung für KITAS und Tagesfamilien – den Kanton in seinem Krisenmanagement kaum behindert zu haben. Man kann sich allerdings fragen, ob für den Regierungsratsbeschluss zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastung wegen der Massnahmen gegen das Coronavirus die verfassungsrechtliche Grundlage ausreichend war; der Beschluss ist aber nicht angefochten worden. Mit Blick darauf stellt sich die – politisch heikle – Frage, ob der Notstandsartikel nicht breiter gefasst und er nicht auch soziale und wirtschaftliche Notlagen einschliessen sollte. Der Zürcher Verfassungsrat hatte allerdings eine entsprechende Erweiterung explizit abgelehnt.²⁵

Notverordnungen des Regierungsrates treten sofort in Kraft, auch wenn sie vom Parlament genehmigt werden müssen. Es besteht aber die Möglichkeit, dass das Parlament sie in der Folge ex nunc aufhebt.²⁶ Eine solche Regelung scheint in der Sache gerechtfertigt, eine Änderung drängt sich nicht auf.

In der weiterhin andauernden Coronakrise, in welcher nun wieder das Recht der ordentlichen Lage gilt, wird sich zudem erweisen, ob der Kanton für alle nötigen Massnahmen über eine genügende gesetzliche Grundlage verfügt oder allenfalls wie im Bund ein Recht für eine «besondere Lage» geschaffen werden sollte.

Ferner sollte geprüft werden, ob die Zuständigkeiten für die Bekämpfung einer Pandemie im Bundes- und kantonalen Recht kohärent geregelt sind. Die entsprechenden Kompetenzen müssen stufengerecht auf Regierungsrat, GD und KAD verteilt sein. Bei der Erarbeitung der noch ausstehenden Verordnung zum Gesundheitsgesetz ist diesem Gesichtspunkt besondere Beachtung zu schenken.

Arbeits- und datenschutzrechtliche Fragen namentlich im Zusammenhang mit Home-Office stellen sich hingegen ähnlich auch in der ordentlichen Lage und brauchen nicht eigens wegen der Erfahrungen während der Pandemie geprüft zu werden. Entsprechendes dürfte auch für das Submissionsrecht gelten, da

²² § 54 GesG

²³ Vgl. namentlich § 15 VV EpiG.

²⁴ Uhlmann, Felix: Kurzgutachten zuhanden Kanton Zürich-Gesundheitsdirektion betreffend Zuständigkeiten im Bereich Epidemien-gesetzgebung vom 7. Juli 2020.

²⁵ Urteil Verwaltungsgericht (FN 21), Ziff. 4.2. mit Verweis auf das Protokoll der 16. Sitzung des Verfassungsrates.

²⁶ Urteil Verwaltungsgericht, Ziff. 1.3.

es immer wieder vorkommen kann, dass eine Beschaffung aus triftigen Gründen sehr schnell vorgenommen werden muss.

Empfehlung 10: Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die Bewältigung einer Pandemie

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.

8 Anhänge

8.1 Anhang 1: Empfehlungen

Krisenvorsorge

Empfehlung 1: Einrichtung eines integralen Risikomanagements

Das Risikomanagement Bevölkerungsschutz und die Pandemievorsorgeplanung für Bevölkerung und für 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.

Der Regierungsrat soll in einem definierten Prozess regelmässig von der Risikoanalyse und den entsprechenden Massnahmen zur Risikominderung Kenntnis nehmen.

Die Verantwortung für Methodik, Berichterstattung und Steuerung im Risikomanagement soll der Staatskanzlei oder einer anderen Verwaltungsstelle mit Querschnittsfunktion übertragen werden. Diese Stelle ist dafür besorgt, dass Analyse und Massnahmen über die Direktionsgrenzen hinweg aufeinander abgestimmt und umgesetzt werden.

Empfehlung 2: Überarbeitung der Verordnung über die KFO

Die KFOV 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.

Jede Direktion soll beim Regierungsrat die Unterstützung der KFO anfordern können.

Das Antragsrecht des Fachstabs an die Regierung soll gestrichen werden.

Empfehlung 3: Durchführung stufengerechter Krisenübungen

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.

Die Ämter sollen regelmässig kleinere Krisenübungen durchführen.

Die Kapo baut ihre Übungstätigkeit mit den Kommunen und insbesondere mit den grossen Städten nach Möglichkeit aus.

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

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.

Der Kanton soll den Gemeinden für ihre Pflege- und Altersheime und für die Spitexorganisationen entsprechende Empfehlungen abgeben.

Er soll in regelmässigen Abständen mittels Nachfrage oder Selbstdeklaration kontrollieren, ob die Bestände eingehalten sind.

Empfehlung 5: Anpassung des Konzepts für die Krisenkommunikation des Regierungsrates

Die Staatskanzlei sollte ein 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 wie 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.

Management in der Krise

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

Staatskanzlei und GSK sollen durch gezielte Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für die direktionsübergreifende Koordination gestärkt werden, so dass 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.

Vergleiche im Übrigen die Empfehlungen 1 und 2.

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

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.

Betreffend die Kommunikation und Information des Kantons gegenüber Bevölkerung und Gemeinden wird auf die Empfehlung 5 verwiesen.

Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs

Empfehlung 8: Überprüfung und Anpassung des Kontinuitätsmanagements

Das Kontinuitätsmanagement innerhalb der Verwaltung soll aus einer Gesamtsicht überprüft und wo nötig angepasst oder neu etabliert werden.

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.

Die Zentralisierung der Informatik soll konsequent weitergeführt werden, ebenso der Aufbau einer IT-Infrastruktur, welche die Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs in einer grossflächigen Krise gewährleistet.

Empfehlung 9: Neue Organisation der verwaltungsinternen Kommunikation

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.

Rechtsgrundlagen

Empfehlung 10: Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die Bewältigung einer Pandemie

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.

8.2 Anhang 2: Gesprächsleitfaden für Interviews und Gruppengespräche

Interviewpartner	
Interviewer/Protokoll	
Termin	
Form/Ort	

Thema	Fragen
Einleitung	<p>Generell möchten wir in Erfahrung bringen: Welche Rolle haben die Sie bei der Bewältigung der Corona-Krise wahrgenommen? Wie stark waren Sie dabei belastet? Welche Aspekte waren bei der Krisenbewältigung besonders wichtig, welches waren die wichtigsten Herausforderungen? Welche sind die wichtigsten Lehren, die aus der Krise zu ziehen sind?</p>
1 Krisenvorsorge	
11 Risikomanagement	<p>Im Risikomanagement Bevölkerungsschutz ist von 51 Verbesserungsmassnahmen auf strategischer und operativer Ebene die Rede, z. B. Sensibilisierung Gemeinden, Information Bevölkerung (Vorratshaltung), Information Betriebe (betriebliche Pandemiepläne), Ausbildungsmassnahmen, Übungen. Sind diese Massnahmen hinreichend adressiert worden? Wurden sie Ihrer Meinung nach umgesetzt? Wird das Risikomanagement Bevölkerungsschutz à jour gehalten (jährliche Überprüfung der operativen Massnahmen, fünfjährliche Überprüfung der strategischen Massnahmen)? Besteht ein Controlling der Umsetzung und Zielerreichung?</p>

Thema	Fragen
12 Kohärenz der Grundlagen	Aufgrund der uns zur Verfügung gestellten Dokumente nehmen wir an, dass es für das Covid-Krisenmanagement zwei Grundlagendokumente gibt: den Kantonalen Pandemieplan (ausgearbeitet von der GD) und das Risikomanagement Bevölkerungsschutz (ausgearbeitet von der KFO). Wie nehmen Sie diese Dualität wahr? Sind die Dokumente hinreichend aufeinander abgestimmt? Ergänzen sie sich? Oder widerspiegelt sich darin ein gewisser Kompetenzkonflikt? Sind das die wichtigsten Grundlagendokumente? Sind die Handbücher, die Organigramme nachgeführt? Sind die Zuständigkeiten, ist die Rollenverteilung geklärt?
13 Kantonaler Pandemieplan	Ist der Pandemieplan in dieser Krise herangezogen worden? War der Plan noch aktuell, hatte er Lücken, ging er von falschen Annahmen aus? War der Pandemieplan des Kantons auf jenen des Bundes abgestimmt? War die Aufsicht über die Umsetzung der Massnahmen zweckmässig organisiert?
14 Betrieblicher Pandemieplan	Wie beurteilen Sie den Stand der Pandemie Vorbereitung in der kantonalen Verwaltung? 2010 beschloss der Regierungsrat, die ASA-Koordinationsstelle wieder einzuführen. Nach unserem Verständnis hatte sie den Auftrag, die kantonale Verwaltung bei der Ausarbeitung betrieblicher Pandemiepläne anzuleiten: Hat sie diesen Auftrag erfüllt? Warum war der/die Stelleninhaber/in nicht in die KFO integriert? Wie funktionierte das Zusammenspiel mit den Querschnittsbereichen Personal, Informatik, Immobilien, Staatskanzlei?»
16 Durchführung von Krisenübungen	Wer ist für die Durchführung der Krisenübungen zuständig? Wie oft sind solche Übungen durchgeführt worden? Ist der Pandemiefall geübt worden? Sind die Ergebnisse ausgewertet worden? Sind in der Folge Korrekturen bei Organisation und Abläufen erfolgt? Sind die Gemeinden in solche Übungen involviert gewesen? Waren in die Übungen auch die Spitäler und die Bezirksärzteschaft integriert?
17 Continuity Planung	Existiert eine Continuity-Planung? Sind die Schlüssel-Funktionen bekannt, die in jedem Fall aufrecht erhalten werden müssen?
18 Vorbereitung Medizinische Kapazitäten und Schutzmaterial	Trafen die Annahmen betr. der notwendigen medizinischen Kapazitäten und Schutzmaterialien zu? Waren sie bei Ausbruch der Covid-Krise vorhanden oder konnten in der benötigten Zeit aufgebaut bzw. beschafft werden?
19 Lücken in der Vorsorge	Wurden Lücken in den Vorkehrungen für den Krisenfall sichtbar (Gründe)?

2 Krisenmanagement	
21 Zuständigkeiten	War im RR rasch geklärt, wer den Lead in der Krise hatte? Wie klar und stufengerecht waren die Zuständigkeiten von RR, RR-Ausschuss, KFO, Direktionen definiert? Wo gab es Überschneidungen, wo Kompetenzlücken? Warum wurde mitten in der Krise ein 3-er Ausschuss des RR gegründet? Nach welchen Kriterien wurde er zusammengesetzt?
22 Krisenorganisation	Konnte die vordefinierte KFO ihre Tätigkeit zeitgerecht aufnehmen? Hatte sie genügend Sachwissen? Waren die betroffenen Verwaltungsstellen in der KFO vertreten? Auch die Gemeinden? Hätten auch Private (z. B. Organisationen der Wirtschaft und/oder Gesellschaft) einbezogen werden müssen? Inwieweit musste die KFO in der Corona-Pandemie ergänzt oder anders konfiguriert werden? Welches waren die Gründe für die Schaffung eines KFO-Führungsstabs mitten in der Krise? Hat dieser Stab getagt? Welches sind die Erfahrungen mit diesem Stab? Wie war das Zusammenspiel von GD-Stab und KFO-Stab? Wurde die Kommission «Koordination des Sanitätsdienstes in besonderen Lagen (KoSaL-Kommission)» ebenfalls einberufen wurde? Wenn ja: ergaben sich dadurch Doppelspurigkeiten? Welches waren die Rollen von Staatskanzlei und Generalsekretärenkonferenz in der Krise?

2 Krisenmanagement	
23 <i>Prozesse/Entscheidungsrythmus</i>	War der Führungsrhythmus zweckmässig? Wurde der RR rechtzeitig informiert? Waren die Entscheidungsgrundlagen sachlich ausreichend und zeitgerecht vorhanden?
24 <i>Lagebild</i>	Wer war für die Erstellung des Lagebildes zuständig – GD oder KFO? War dieses aktuell? War es einigermaßen vollständig? War es technisch up to date? Verfügten die Gemeinden über ein aussagekräftiges Lagebild des Kantons? Hat die epidemiologische Überwachung funktioniert?
25 <i>Abstimmung mit Bund und zwischen den Kantonen</i>	Wie war der Informationsfluss Bund/Kantone organisiert? Wie war die interkantonale Abstimmung?
26 <i>Kooperation mit den Gemeinden</i>	Wie weit waren die Gemeinden in die Krisenorganisation des Kantons integriert? Wurden sie vom Kanton rechtzeitig über die sie betreffenden Massnahmen informiert? Konnten sie ihre Anliegen beim Kanton genügend einbringen? Wie weit hat der Kanton die Gemeinden bei der Erarbeitung von Schutzkonzepten unterstützt? Wie hat die Zusammenarbeit von Kapo und Kommunalpolizei funktioniert?
28 <i>Zusammenarbeitskultur der Verwaltung in der Krise</i>	Gibt es einen Esprit d'équipe in der Krise? Hilft man sich gegenseitig? Kam es zu gegenseitigen Schuldzuweisungen?
29 <i>Schutzmaterial/Heilmittel/Contact Tracing</i>	Waren Schutzmaterial/Heilmittel verfügbar und konnten sinnvoll verteilt werden? Waren die Kapazitäten und das Knowhow für das Contact Tracing vorhanden bei Ausbruch Krise ein-satzbereit? Konnte das CT zum richtigen Zeitpunkt hochgefahren werden?
29a <i>Krisenkommunikation</i>	Am 18.3. beschloss der Regierungsrat ein tägliches Infobulletin herauszugeben und wöchentlich einen point de presse abzuhalten. Das waren nach unserem Kenntnisstand die Hauptkommunikationsmittel. Trifft dies zu oder gab es andere Kommunikationsmittel? Hat die Kommunikation des Kantons die externen und internen Zielgruppen erreicht? Welches waren diese Gruppen? War sie verständlich? War sie zeitgerecht? Wie würde aus heutiger Sicht die Kommunikation aufgegleist?
29b <i>Controlling</i>	Wurden die beschlossenen Massnahmen zweckmässig zugeordnet und gab es ein Controlling zur Umsetzung und Wirksamkeit?

3 Sicherstellen Verwaltungsbetrieb	
31 <i>Aufrechterhaltung der zentralen Verwaltungsfunktionen</i>	War ein Dispositiv für den Ausfall von Mitgliedern des Regierungsrates und weiteren Schlüsselpersonen vorgesehen? Gab es wichtige Verwaltungsaufgaben, die während der Krise nicht mehr oder nur noch teilweise erfüllt werden konnten? Ist es gelungen, die Schlüsselprozesse zu definieren und konnten diese aufrecht erhalten werden (Taskforce Schlüsselprozesse)?
32 <i>Einsatz des Personals</i>	Konnten Arbeitnehmende flexibel dort eingesetzt werden, wo Personalengpässe bestehen? Wie wurden die personalrechtlichen Massnahmen aufgenommen und umgesetzt?
33 <i>Infrastruktur</i>	Hatten die Mitarbeitenden zeitgerecht zweckmässige IT-Tools, pandemiegerechte Räumlichkeiten? Wie hat sich das Home-Office auf Effektivität und Effizienz der Verwaltung ausgewirkt?

4 Schutz	
41 <i>Aufrechterhaltung der Gesundheit der Mitarbeitenden</i>	War für die Präsenz-Arbeitsplätze ein ausreichendes Pandemieschutzkonzept vorhanden, zeitgerecht implementiert und konnte es durchgehalten werden? Konnten überlasteten Mitarbeitenden medizinischer/psychologischer Support angeboten werden? Kam es zu Zusammenbrüchen, Krankheit? Wie konnten Familienpflichten und berufliche Obliegenheiten vereinbart werden?
42 <i>Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Krise</i>	Konnte Mitarbeitenden mit krisenbedingten zusätzlichen Familienpflichten Urlaub oder Home-Office gewährt werden?

5 Rechtsgrundlagen	
51 Regelung der Zuständigkeiten	Sind in der Rechtsordnung die Zuständigkeiten für die Bewältigung der Krise zweckmässig verteilt worden? Gibt es Lücken? Waren die kantonalen Rechtsgrundlagen ausreichend an das Bundesrecht angepasst?
52 Rechtsgrundlage für zeitgerechtes Handeln	Welche Massnahmen konnten aufgrund fehlender oder unzweckmässiger Rechtsgrundlagen nicht oder nicht rechtzeitig ergriffen werden?

Weitere Bemerkungen

8.3 Anhang 3: Übersicht Interviewpartner

Einzelinterviews	
<i>Regierungsrat/Staatskanzlei</i>	
Jacqueline Fehr	Regierungsrätin, Vorsteherin Direktion der Justiz und des Innern
Mario Fehr	Regierungsrat, Mitglied Corona-Ausschuss RR, Vorsteher Sicherheitsdirektion
Martin Neukom	Regierungsrat, Vorsteher Baudirektion
Natalie Rickli	Regierungsrätin, Vorsteherin Gesundheitsdirektion
Silvia Steiner	Regierungsrätin, Regierungspräsidentin 2020/2021, Vorsitzende Corona-Ausschuss RR ab Mai 2020, Vorsteherin Bildungsdirektion
Ernst Stocker	Regierungsrat, Mitglied Corona-Ausschuss RR, Vorsteher Finanzdirektion
Carmen Walker Späh	Regierungsrätin, Regierungspräsidentin 2019/2020, Vorsitzende Corona-Ausschuss RR bis Ende April 2020, Vorsteherin Volkswirtschaftsdirektion
Kathrin Arioli	Staatsschreiberin
Andreas Melchior	Regierungssprecher
<i>KFO/Stab/Verwaltung</i>	
Luca Albertin	Stv. Leiter Abteilung Recht, Generalsekretariat GD, Stabschef GD ab Mai
Hansruedi Born	Chef Amt für Informatik
Andreas Hintermann	Kantonsapotheker
Katrin Leuenberger	Chefin Immobilienamt
Christiane Meier	Kantonsärztin
Dominik Schwerzmann	Stabschef KFO, Kantonspolizei Zürich, Chef Bevölkerungsschutzabteilung
Anita Vogel	Chefin Personalamt
Marius Weyermann	Stabschef GD bis Ende April, Chef Sicherheitspolizei Kapo
Thomas Würzler	Leiter KFO, Kommandant Kapo bis zur Beendigung der ausserordentlichen Lage am 19. Juni 2020
<i>Gemeinden</i>	
Jörg Kündig	Präsident des Verbandes der Gemeindepräsidenten, Gemeindepräsident Gossau ZH

Gruppengespräche	
<i>Verwaltung</i>	
<i>Gruppe 1</i>	
Bettina Gubler	Personalbeauftragte, Bildungsdirektion
Andrea Lübberstedt	Chefin Kantonales Sozialamt, Sicherheitsdirektion
Martin Rosenberg	Leiter Personal & Organisation, Mitglied der Geschäftsleitung, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Volkswirtschaftsdirektion
Benjamin Tommer	Kommunikationsbeauftragter, Direktion der Justiz und des Innern
Maja Zimmermann	Personalbeauftragte, Gesundheitsdirektion
<i>Gruppe 2</i>	
Mark Cummins	Generalsekretär, Baudirektion (aus terminlichen Gründen wurde ein Einzelinterview geführt)
Martin Jurt	Leiter Zentrale Dienste (Sicherheitsbeauftragter), Staatskanzlei
Urs Kaderli	Leiter Digital Solutions, Direktion der Justiz und des Innern
Peter Schreiber	Leiter Informatik, Bildungsdirektion
Andreas von Moos	Stabschef, Kantonales Steueramt, Finanzdirektion
Marina Züger	Chefin Kantonales Steueramt, Finanzdirektion

Gruppengespräche	
<i>Grossstädte</i>	
Morten Keller	Direktor Städtische Gesundheitsdienste, Leiter Fachstab Pandemie, Stadt Zürich
Fritz Lehmann	Kommandant Stadtpolizei, Stadt Winterthur
Markus Meile	Projektleiter im Sicherheitsdepartement, Stabschef Fachstab Pandemie, Stadt Zürich
Gruppengespräche	
<i>Gemeinden</i>	
<i>Gruppe 1</i>	
Marcel Amhof	Wallisellen, 2. Gemeindeschreiber
Andreas Herren	Urdorf, Gemeinderat, Sicherheits- und Gesundheitsvorstand
Heinz Illi	Dietikon, Stadtrat, Vorsteher Sicherheits- und Gesundheitsabteilung
Sascha Patak	Erlenbach, Gemeindepräsident
<i>Gruppe 2</i>	
Christian Gabathuler	Maschwanden, Gemeindepräsident
Fabian Glaser	Bülach, Leiter Bevölkerungsdienste
Jürg Schenkel	Turbenthal, Gemeindeschreiber
Walter Staub	Flaach, Gemeindepräsident
Germano Tezzele	Hinwil, Gemeindepräsident