

Sitzung vom 24. März 2021

**286. Anfrage (Lehren aus der aktuellen Corona-Situation
für künftige ausserordentliche Lagen im Kanton Zürich)**

Die Kantonsräte Daniel Wäfler, Gossau, Christian Lucek, Dänikon, und Jürg Sulser, Otelfingen, haben am 15. Dezember 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Der diesjährige März war von Angst und einem grossen Unwissen von dem nahenden Covid-19 geprägt. Die Antwort war ein noch nie dagewesener Lockdown, mit zumindest seit dem 2. Weltkrieg nie dagewesenen Folgen für die Wirtschaft und Gesellschaft. Mit der teilweisen Mobilisierung der Armee wurde der Ernst der Lage deutlich unterstrichen und die Armee kam sogar zur Unterstützung des Kantons Zürich zum Einsatz, was Seltenheitswert hat.

Da die, bis Juni dauernde, ausserordentliche Lage in mehreren Direktionen eine Krisen-Einsatzorganisation ähnlich der Polizei oder Armee erforderte, musste die Kantonspolizei mit darin erfahrenen Leuten aushelfen. Die Kantonspolizei konnte in der aktuellen Krise an diversen Orten einspringen und zusammen mit Militär und Zivilschutz die nötige Durchhaltefähigkeit sicherstellen. Nun steuern wir allenfalls auf einen zweiten Lockdown zu, weil die Spitäler offenbar an die Kapazitätsgrenzen bei den Intensivstationen gelangen und die Pandemie damit sanitärisch ausser Kontrolle gerät. Dieses Nadelöhr stellt eine sehr teure Achillesferse für die ganze Gesellschaft und insbesondere die Zukunft der Jungen dar. Es fragt sich, was passiert, wenn nun neben dem nicht extrem letalen Covid-19, welches nun schon unter Einsatz grosser Mittel bekämpft wird, noch ein anderes Ereignis wie etwa eine Naturkatastrophe oder ein anderer pandemischer Erreger hinzukommt. Mit Blick auf die Zukunft und die Sicherheit der Bevölkerung gilt es sofort Lehren aus der aktuellen Situation zu ziehen und umzusetzen. Aus diesem Kontext heraus ist die vorliegende Anfrage zu verstehen.

Der Regierungsrat wird freundlich um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. In welcher Grössenordnung wurden die Kapazitäten an Bettenplätzen für die Intensivpflege von Covid-Patientinnen und Patienten im Kanton Zürich seit Ausbruch der Krise erhöht oder ausgebaut und was ist nach aktuellem Wissensstand geplant um künftige Engpässe zu vermeiden? Bitte um Auflistung nach Spitälern oder Noteinrichtungen.
2. Wurden die Vorräte an Schutzmasken, Schutzanzügen und Antiseptischen Mitteln strategisch aufgestockt, mit Blick auf künftige ausserordentliche Ereignisse?
3. Kann der Kanton Zürich in Zusammenarbeit mit dem Bund, die Versorgung der Bevölkerung auch in ausserordentlichen Lagen, (Black-out, Pandemie, etc.) sicherstellen und wie stellt er sich zu einem Notvorrat (Lebensmittel, 1. Hilfe, etc.) pro Haushalt, um die Durchhaltbarkeit im Krisenfall zu erhöhen?
4. Hat der Kanton Zürich seine Lehren aus der aktuellen Situation und die abgeleiteten künftigen Bedürfnisse an die Armee schon beim VBS deponiert oder wie gedenkt er dies umzusetzen?
5. Verfügen die Zürcher Behörden, als Lehre aus dem Jahr 2020, künftig über eine besser an die Krisensituation ausgerichtete Führungsstruktur und was sind in diesem Kontext, die wichtigsten drei Erkenntnisse sowie Konsequenzen daraus, des KFO, für die Zukunft?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Wäfler, Gossau, Christian Lucek, Dänikon, und Jürg Sulser, Otelfingen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Spitäler im Kanton Zürich verfügen derzeit über insgesamt 215 zertifizierte, d. h. den Vorgaben der Schweizerischen Gesellschaft für Intensivmedizin entsprechende und von ihr akkreditierte, Intensivpflegeplätze. 25 dieser Plätze befinden sich am Kinderspital und sind für die Versorgung von Kindern und Jugendlichen bestimmt. Die Zahl der zertifizierten Intensivpflegeplätze für Erwachsene beläuft sich somit auf rund 190.

Die 215 zertifizierten Intensivpflegeplätze reichen im Normalfall für die Versorgung der Patientinnen und Patienten der Zürcher Spitäler aus. Sie verteilen sich wie folgt auf die Spitäler:

Universitätsspital Zürich	64
Stadsspital Waid und Triemli	26
Kinderspital Zürich	25
Klinik Hirslanden	22
Kantonsspital Winterthur	18
Spital Limmattal	8
Spital Bülach	7
Spital GZO Wetzikon	7
Spital Männedorf	7
Spital Uster	7
See-Spital Horgen	6
Spital Zollikerberg	6
Klinik Im Park	6
Uniklinik Balgrist	6

Jeder zertifizierte Intensivpflegeplatz verfügt über die Möglichkeit zur künstlichen Beatmung. Um die Behandlungsreserven während der Coronapandemie zu erhöhen, wurden 70 zusätzliche Beatmungsgeräte beschafft, die den Spitälern zur Verfügung gestellt wurden. Die Spitäler konnten so je nach Bedarf zusätzliche Intensivpflegeplätze einrichten – teils mit, teils ohne Beatmungsmöglichkeit. Am 1. März 2021 beispielsweise belief sich die Zahl der betriebenen zertifizierten und nicht zertifizierten Intensivpflegeplätze mit Beatmungsmöglichkeit auf 228, jene der Intensivpflegeplätze ohne Beatmungsmöglichkeit auf 66. Insgesamt wurden somit im Kanton zu jenem Zeitpunkt 294 Intensivpflegeplätze aller Kategorien vorgehalten. Tatsächlich belegt waren 162 Plätze mit und 46 Plätze ohne Beatmungsmöglichkeit. Dieses Vorgehen, die zertifizierten Intensivpflegeplätze bei Bedarf rasch und flexibel durch nicht zertifizierte Intensivpflegeplätze zu ergänzen, hat sich bewährt und soll auch in Zukunft so beibehalten werden.

Zu Frage 2:

Wie bei der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 151/2020 betreffend Pandemieplan und Schutzmaterial ausgeführt, besteht bisher keine Pflicht der Kantone zur Haltung eigener Lager für Schutzmaterial. Die Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen aus dem Pandemievorsorgeplan des Bundes und dem darauf abgestützten Pandemievorsorgeplan

des Kantons Zürich liegt grundsätzlich in der Verantwortung der jeweiligen Institutionen im Gesundheitswesen. Dennoch hielt und hält der Kanton Zürich eigene Lagerbestände als Notfallreserve.

Im September 2019 informierte die Gesundheitsdirektion die Gemeinden, Spitäler und Pflegeheime im Kanton schriftlich über die vom Bund präzisierten Vorgaben zur Vorratshaltung. Da diese Vorgaben jedoch nicht überall genügend eingehalten wurden, musste die Kantonsapotheke (KAZ) im Frühjahr 2020 ihr Notlager an Schutz- und Hygienematerial auflösen, um die fehlenden Bestände der Spitäler und Pflegeheime auszugleichen. Darüber hinaus war die KAZ in der Lage, dank der entsprechend vorhandenen Infrastruktur und ihres Knowhows, kurzfristig eine eigene Produktionsstätte für Händedesinfektionsmittel in Betrieb zu nehmen, mit der sie die Gesundheitseinrichtungen versorgen und damit die sprunghaft angestiegene Nachfrage befriedigen konnte. Auf Mitte Mai 2020 stellte die KAZ diese Produktion wieder ein, da nicht die Absicht besteht, private Unternehmen zu konkurrenzieren. Sie stockte aber ihren Pandemievorrat wieder auf. Mit Schreiben vom 14. Juli 2020 erinnerte die Gesundheitsdirektion die Zürcher Gemeinden und Institutionen des Gesundheitswesens zudem erneut an ihre Pflicht, eigene Schutzmateriallager zur Pandemievorsorge zu betreiben.

Die am 11. März 2021 publizierte, vom Regierungsrat bei der Universität Bern (Kompetenzzentrum für Public Management) und der bolz + partner consulting AG, Bern, in Auftrag gegebene, externe Evaluation des Krisenmanagements während der ausserordentlichen Lage hält ebenfalls fest, dass private und öffentliche Organisationen für die Beschaffung von Schutzmaterial grundsätzlich selber verantwortlich sind. Bund und Kantone sind nur im Sinne einer subsidiären Unterstützung gehalten, Schutzmaterial in Reserve zu halten. Wie weit diese Verpflichtung geht, ist aber nirgends konkret festgehalten. In der Evaluation wird daher empfohlen, dass der Kanton der KAZ und den Spitälern konkrete Vorgaben bezüglich der Vorratshaltung von Schutzmaterial machen soll. Dabei ist auch festzulegen, wie weit die KAZ für die Versorgung von dezentralen Institutionen des Gesundheitswesens und von Privaten mit Schutzmaterial zuständig ist. Gegenüber den Gemeinden soll der Kanton entsprechende Empfehlungen für ihre Pflege- und Altersheime und für die Spitex-Organisationen abgeben. Zudem wird empfohlen, dass der Kanton in regelmässigen Abständen mittels Nachfrage oder Selbstdeklaration kontrolliert, ob die Bestände auch eingehalten sind (vgl. RRB Nr. 172/2021).

Bis Ende 2021 wird die Gesundheitsdirektion diese Empfehlungen der externen Evaluation aufnehmen und die entsprechenden Konzepte zur Vorratshaltung im Kanton überarbeiten. Es wird auch die Frage zu klären sein, auf welches Maximalereignis die Vorratshaltung an Schutz-

material auszulegen ist, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der damit verbundenen Kosten. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass selbst vermeintlich langlebiges Material wie Schutzmasken oder Schutzhandschuhe ein Verfallsdatum hat und daher regelmässig erneuert werden muss.

Zu Frage 3:

Die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen ist primär Aufgabe der Wirtschaft. Dem Bund und, wenn nötig, den Kantonen kommt dann eine Rolle zu, wenn die Wirtschaft diese Funktion in einer schweren Mangellage nicht mehr sicherstellen kann (vgl. Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung [SR 531]). Durch Vorbereitungsmaßnahmen wie der Pflichtlagerhaltung für lebenswichtige Güter beugt der Bund allfälligen Mangellagen vor. Die Freigabe dieser Pflichtlager obliegt dem Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL). Die Bereitstellung der Güter und das Verteilen von Waren wiederum ist auch in ausserordentlichen Lagen in erster Linie Aufgabe der Wirtschaft. Nur sie verfügt über die notwendigen Infrastrukturen und Transportmittel.

Während der Coronapandemie griff die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung mehrmals in das Marktgeschehen ein, indem sie beispielsweise Pflichtlager für Antibiotika und Schutzmasken freigab sowie das Sonntags- und Nachtfahrverbot aufhob, um die Versorgung wichtiger Betriebe rechtzeitig sicherzustellen. Die KAZ hat im Kanton Zürich eine wichtige Rolle bei der Koordination und Verteilung der lebenswichtigen Arzneimittel und Schutzmasken übernommen.

Bezüglich des persönlichen Notvorrates empfiehlt das BWL der Bevölkerung, einen Vorrat an Lebensmitteln für rund eine Woche pro Person und Haushalt zu halten. Gemäss Pandemievorsorgeplan des Bundes und des Kantons Zürich wird der Bevölkerung zudem ein persönlicher Notvorrat von 50 Hygienemasken pro Person empfohlen. Dieses freiwillige, individuelle Vorsorgeverhalten gilt es, auch aufgrund der Erfahrungen in der aktuellen Pandemie, zu stärken. Die Vertreterinnen und Vertreter der Ämter des Zürcher Bevölkerungsschutzes haben daher an ihrer Sitzung vom 27. Januar 2021 die Entwicklung und Umsetzung einer Strategie und eines Massnahmenplans zur Stärkung der Vorsorgekommunikation in Auftrag gegeben.

Zu Frage 4:

Die Kantonale Führungsorganisation (KFO) konnte für die Bewältigung der Coronapandemie auf die bewährten und eingeübten Strukturen und Verbindungen zum Kantonalen Territorialverbindungsstab der Territorialdivision 4 der Armee abstellen. Festgestelltes Verbesserungspotenzial wurde dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport jeweils laufend und zeitnah mitgeteilt.

Zu Frage 5:

Erst wenn die Coronapandemie überwunden ist, kann eine abschliessende und umfassende Analyse mit vertiefter Beurteilung der Strukturen und Prozesse zur Bewältigung der Pandemie im Kanton Zürich erfolgen. Die bisherigen Erfahrungen sind aber mehrheitlich positiv. Die bestehenden Strukturen zur Ereignisbewältigung im Bevölkerungsschutz haben sich grundsätzlich bewährt. Aus dem ordentlichen Sitzungsturnus der KFO konnte fliessend in die Bewältigungsorganisation der ausserordentlichen Lage übergegangen werden. Dabei bewährte sich das umfassende Netzwerk zwischen den Direktionen und den Ämtern, indem rasch die nötigen Fachkompetenzen in die Problembewältigung einbezogen werden konnten. Auch die erwähnte externe Evaluation des Krisenmanagements während der ausserordentlichen Lage kommt zum Schluss, dass der Regierungsrat und die Verwaltung des Kantons Zürich diese erste Phase mehrheitlich gut bewältigt haben. In der Evaluation wird aber auch Handlungsbedarf aufgezeigt und es werden verschiedene Empfehlungen formuliert. Hinsichtlich KFO wird beispielsweise empfohlen, dass durch gezielte Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten die direktionsübergreifende Koordination noch mehr gestärkt werden soll. Auch wird empfohlen, die Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation (KFOV; LS 172.5) dahingehend zu überarbeiten, dass die Staatschreiberin oder der Staatsschreiber und die für das integrale Risikomanagement im Kanton zuständige Stelle sowie eine Vertretung der Städte und Gemeinden dauerhaft im Fachstab vertreten sind. Zudem soll klar festgehalten werden, dass jede Direktion beim Regierungsrat die Unterstützung der KFO auch vor Ausrufung einer ausserordentlichen Lage anfordern kann. Der Regierungsrat hat diese Empfehlungen bereits aufgenommen und mit Beschluss Nr. 267/2021 eine Änderung der KFOV beschlossen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli