

**Bericht
der Subkommission «Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie»*
über den Umgang des Kantons Zürich mit der Corona-Pandemie
während der ausserordentlichen Lage (16. März bis 19. Juni 2020)**

(vom 25. März 2021)

*Die Geschäftsprüfungskommission** und die Finanzkommission*** des Kantonsrates
beschliessen:*

* Die Subkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (GPK, Vorsitz); Tobias Langenegger, Zürich (FIKO, stv. Vorsitz); Edith Häusler, Kilchberg (GPK); Daniel Hodel, Zürich (GPK); Manuel Sahli, Winterthur (GPK); Jürg Sulser, Otelfingen (FIKO); Farid Zeroual, Adliswil (FIKO); Sekretär und wissenschaftlicher Mitarbeiter: Christian Hirschi (Parlamentsdienste).

** Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Columberg, Dübendorf; Edith Häusler, Kilchberg; Daniel Hodel, Zürich; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Manuel Kampus, Schlieren; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Tobias Weidmann, Hettlingen; Sekretär: Christian Hirschi.

*** Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Langenegger, Zürich (Präsident); Ronald Alder, Ottenbach; Selma L'Orange Seigo, Zürich; André Müller, Uitikon; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten; Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Romaine Rogenmoser, Bülach; Christian Schucan, Uetikon am See; Jürg Sulser, Otelfingen; Cyrill von Planta, Zürich; Farid Zeroual, Adliswil; Sekretär: Michael Weber.

Das Wichtigste in Kürze

Um die Umsetzung der Notstandsmassnahmen des Regierungsrates sowie das Handeln des Kantons während der COVID-19-Pandemie aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht zu begleiten, beauftragte die Geschäftsleitung des Kantonsrates am 9. April 2020 die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission, eine gemeinsame Subkommission einzusetzen. Sie soll die spezifischen Massnahmen des Regierungsrates und der Verwaltung im Kontext der besonderen und ausserordentlichen Lage des Kantons aufgrund der COVID-19-Pandemie beaufsichtigen und die Massnahmen prüfen und würdigen.

Die Subkommission befragte im Zeitraum von Mai bis September 2020 an insgesamt zehn Sitzungen den Regierungsrat, die Direktionen der kantonalen Verwaltung, die Kantonale Führungsorganisation sowie ausgewählte Ämter und Dienststellen über deren Lagebeurteilungen und die ergriffenen Massnahmen. Zudem koordinierte sie sich mit der Finanzkontrolle des Kantons Zürich und liess sich über deren Prüftätigkeiten informieren. Zudem hörte die Subkommission den Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich und das Zürcher Obergericht an. Von den Städten Winterthur und Zürich holte die Subkommission schriftliche Auskünfte ein.

Der vorliegende Bericht fokussiert auf die ausserordentliche Lage im Frühjahr 2020 und deckt den Zeitraum von Ende Februar bis Anfang Juli 2020 ab. Die Subkommission kommt zum Schluss, dass der Kanton Zürich insgesamt gut durch die ausserordentliche Lage im Frühjahr 2020 kam. Wie ihre Untersuchung zeigt, konnten der Regierungsrat und die Verwaltung die Krisensituation weitgehend in der ordentlichen Organisation und den üblichen Prozessen bewältigen. Eine Schlüsselrolle kam der Kantonalen Führungsorganisation unter der operativen Leitung der Kantonspolizei zu. In der Krisenvorbereitung zeigten sich jedoch Schwächen. Die Pandemievorsorgeplanung war auch im Kanton Zürich nur ungenügend umgesetzt. In der kantonalen Verwaltung erfolgte die Umstellung auf Homeoffice nicht in allen Direktionen gleich rasch und ein Geschäftskontinuitätsmanagement musste teilweise in der Krisensituation erst entwickelt oder verbessert werden. Bei den Notstandsmassnahmen stellt sich aus Sicht der Subkommission die Frage, inwiefern die Notverordnungscompetenz des Regierungsrates aufgrund der verfassungsrechtlichen Grundlagen die Behebung von wirtschaftlichen und sozialen Missständen einschliesst.

Die Subkommission richtet aufgrund ihrer Untersuchung insgesamt 16 Empfehlungen an die kantonalen Behörden zur Krisenorganisation und zu den Massnahmen während der ausserordentlichen Lage. Die Umsetzung der Empfehlungen werden die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission im Rahmen ihrer ordentlichen Prozesse überprüfen. Verschiedene Fragen und Themenfelder, die sich im weiteren Verlauf der Pandemie ergaben (z. B. die Einführung einer Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr und in öffentlich zugänglichen Innenräumen, die Organisation und Leistungsfähigkeit des Contact Tracing, die Planung und Umsetzung der Impfkampagne, die Vorbereitungsmaßnahmen im Hinblick auf weitere Pandemiewellen) bedürfen zu gegebener Zeit der Aufarbeitung durch die parlamentarische Oberaufsicht.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	2
1 Einleitung.....	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Auftrag der Subkommission	5
1.3 Aufbau des Berichts	6
2 Vorgehen und Prüfschwerpunkte.....	6
2.1 Organisation und Vorgehen der Subkommission	6
2.2 Prüfschwerpunkte.....	6
3 Zuständigkeiten und Verfahren während der ausserordentliche Lage	8
3.1 Generelle Zuständigkeiten	8
3.1.1 Bund.....	8
3.1.2 Kanton	8
3.1.3 Gemeinden.....	9
3.2 Krisenorganisation der kantonalen Behörden	9
3.2.1 Regierungsrat.....	9
3.2.2 Kantonale Führungsorganisation (KFO)	10
3.2.3 Kantonale Verwaltung.....	13
3.2.4 Zusammenarbeit mit den Gemeinden	20
3.2.5 Koordination und Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen	21
3.2.6 Kantonsrat.....	22
4 Notstandsmassnahmen während der ausserordentlichen Lage.....	23
4.1 Vorbemerkungen.....	23
4.2 Notstandsmassnahmen und Notverordnungen.....	24
4.2.1 Bundesmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen.....	24
4.2.2 Wirtschaftliche Notmassnahmen des Kantons (RRB Nr. 262/2020).....	25
4.2.3 Nothilfe der Gemeinden	26
4.2.4 Weitere Notmassnahmen und Notverordnungen.....	27
4.2.5 Folgerungen und Empfehlungen.....	27
4.3 Massnahmen im Gesundheitsbereich.....	28
4.3.1 Pandemievorsorgeplanung.....	28
4.3.2 Versorgung mit Schutzmaterialien	29
4.3.3 Massnahmen gegenüber Gesundheits- sowie Alters- und Pflegeeinrichtungen	30
4.3.4 Folgerungen und Empfehlungen.....	31
4.4 Massnahmen im Bildungsbereich	32
4.5 Massnahmen im Kulturbereich	33
4.6 Massnahmen im Justiz- und Asylbereich.....	33
4.7 Massnahmen im Sportbereich.....	34
4.8 Massnahmen im Bau- und Immobilienbereich	34
4.9 Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage	35
5 Schlussfolgerungen und Ausblick	37

Abkürzungsverzeichnis.....	40
Verzeichnis der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner	41
Anhang 1: Chronologie COVID-19-Pandemie Ende Februar 2020 bis Ende Juli 2020	43
Anhang 2: Regierungsratsbeschlüsse zu COVID-19 März 2020 bis Juli 2020	49
Anhang 3: Vorstösse im Kantonsrat zu COVID-19 März 2020 bis Juli 2020.....	52
Dank.....	56

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Nachdem es Ende Dezember 2019 erste Berichte zu einem neuartigen Coronavirus (SARS-CoV-2) mit schweren Atemwegserkrankungen (COVID-19) als Folge davon aus der chinesischen Provinz Wuhan gab, verbreitete sich das Virus rasch über den Globus. Die Weltgesundheitsorganisation erklärte die Verbreitung des Virus am 30. Januar 2020 zu einem globalen Gesundheitsnotstand und am 11. März 2020 offiziell zu einer Pandemie.¹

Am 27. Februar 2020 vermeldete die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürichs den ersten offiziellen Coronavirus-Fall im Kanton Zürich, kurz nachdem im Kanton Tessin die erste Person in der Schweiz positiv auf das Coronavirus getestet wurde. Tags darauf stufte der Bundesrat die Ausbreitung des Coronavirus in der Schweiz als besondere Lage im Sinne des Epidemiengesetzes (EpG; SR 818.101) ein und verfügte erste Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung; SR 818.101.24).

Am 16. März 2020 rief der Bundesrat aufgrund rasch ansteigender Fallzahlen die ausserordentliche Lage gemäss EpG aus und verschärfte auf den 17. März 2020 die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2; SR 808.101.24). Läden, Restaurants, Bars, Kulturbetriebe und Freizeiteinrichtungen mussten schliessen. Ausgenommen waren einzig Lebensmittelläden, Gesundheitseinrichtungen und Banken. Auch der Präsenzunterricht an den Schulen wurde vom Bundesrat verboten. Kindertagesstätten hingegen sollten für diejenigen Kinder offen bleiben, die nicht privat betreut werden konnten. Weiter beschloss der Bundesrat zur Unterstützung der Kantone in den Spitälern, bei der Logistik und im Sicherheitsbereich den Einsatz von bis zu 8000 Armeeangehörigen.

Ebenfalls am 16. März 2020 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich das Vorliegen einer ausserordentlichen Lage gemäss kantonalem Bevölkerungsschutzgesetz (BSG; LS 520). Gemäss BSG liegt eine ausserordentliche Lage unter anderem dann vor, wenn im Kanton aufgrund einer Notlage die ordentlichen Abläufe und Mittel zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben nicht genügen und Menschen stark gefährdet sind oder die Grundversorgung der Bevölkerung nicht mehr gewährleistet ist (§ 2 lit. a und b BSG). Befürchtet wurde aufgrund der raschen Verbreitung des Coronavirus vor allem eine Gefährdung der Grundversorgung im Gesundheitswesen, insbesondere bei den Intensivpflegeplätzen (RRB Nr. 242/2020). Gestützt auf Art. 72 der Kantonsverfassung (KV; LS 101) beschloss der Regierungsrat in der Folge verschiedene Notmassnahmen und Notverordnungen zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Kanton Zürich (vgl. Ziff. 3.1.2 und Kapitel 4).

1.2 Auftrag der Subkommission

Um die Umsetzung der Notverordnungen und Notmassnahmen des Regierungsrates sowie das Handeln des Kantons während der Krise aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht zu begleiten, beschloss die Geschäftsleitung (GL) des Kantonsrates am 9. April 2020 die Einsetzung einer gemeinsamen Subkommission von Geschäftsprüfungskommission (GPK) und Finanzkommission (FIKO) und unter der Leitung des GPK-Präsidenten. Die GL beauftragte die Subkommission, die spezifischen Massnahmen des Regierungsrates und der Verwaltung im Kontext der besonderen und ausserordentlichen Lage des Kantons Zürich aufgrund der COVID-19-

¹ World Health Organization, Timeline: WHO's COVID-19 response, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline> (Stand 12. August 2020). Bei einer Pandemie handelt es sich um die Ausbreitung einer bestimmten Infektionskrankheit in vielen Ländern bzw. Kontinenten. Von einer Epidemie wird gesprochen, wenn eine Infektionskrankheit stark gehäuft, aber örtlich und zeitlich begrenzt auftritt (Bundesamt für Gesundheit, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien.html>) (Stand 12. August 2020).

Pandemie zu beaufsichtigen (Art. 2 Abs. 1 Auftrag der GL) und die Massnahmen gemäss den Kriterien der parlamentarischen Kontrolle zu prüfen und zu würdigen (Art. 2 Abs. 2 Auftrag der GL). Dabei sollte die Subkommission insbesondere prüfen, ob der Umgang mit den Risiken für den Kanton Zürich angemessen und vertretbar ist.

1.3 Aufbau des Berichts

Das folgende Kapitel 2 zeigt das Vorgehen und die Prüfschwerpunkte der Subkommission auf. In Kapitel 3 werden die Zuständigkeiten und Verfahren des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung während der besonderen und ausserordentlichen Lage des Kantons Zürich im Verlauf der Corona-Pandemie aufgezeigt und die Krisenorganisation des Kantons bewertet. In Kapitel 4 werden die verschiedenen Massnahmen des Kantons Zürich zur Bewältigung der Corona-Pandemie während der besonderen und ausserordentlichen Lage aufgezeigt und speziell die Notmassnahmen des Regierungsrates geprüft. In Kapitel 5 zieht die Subkommission ein Fazit aus ihrer Prüftätigkeit und schildert das weitere Vorgehen nach der Veröffentlichung des vorliegenden Berichts. Der Bericht deckt den Zeitraum von Ende Februar 2020 bis Mitte Juli 2020 ab.

2 Vorgehen und Prüfschwerpunkte

2.1 Organisation und Vorgehen der Subkommission

Die Subkommission befragte im Zeitraum von Mai bis Anfang Juli 2020 an insgesamt acht Sitzungen den Regierungsrat, die Direktionen der kantonalen Verwaltung, die Kantonale Führungsorganisation (KFO) sowie ausgewählte Ämter und Dienststellen über deren Lagebeurteilungen und die ergriffenen Massnahmen. Zudem koordinierte sie sich mit der Finanzkontrolle des Kantons Zürich und liess sich über deren Prüftätigkeiten informieren. Zudem hörte die Subkommission den Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich und das Zürcher Obergericht an. Von den Städten Winterthur und Zürich holte die Subkommission schriftliche Auskünfte ein.

Der vorliegende Bericht wurde am 12. Februar 2021 zur Stellungnahme an den Regierungsrat verabschiedet. Eine provisorische Fassung des Kapitels 3.2.6 wurde zudem der Geschäftsleitung des Kantonsrates zur Stellungnahme unterbreitet. Der Regierungsrat wies in seiner Stellungnahme vom 10. März 2021 darauf hin, dass sich seine bisherigen Prüfungen zum Umgang mit der Pandemie während der ausserordentlichen Lage im Frühjahr 2020 im Wesentlichen mit denjenigen des Berichts der Subkommission decken würden. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates bestätigte in ihrer Stellungnahme vom 1. März 2020 im Wesentlichen die Sachverhaltsdarstellungen zum Kantonsrat. Den in diesem Bericht an den Kantonsrat gerichteten Empfehlungen liegt allerdings keine Kontroll- oder Aufsichtsfunktion der Geschäftsprüfungs- oder der Finanzkommission gegenüber den Organen des Kantonsrates zugrunde.

Die Subkommission hat den vorliegenden Bericht am 18. März 2021 einstimmig verabschiedet.

2.2 Prüfschwerpunkte

Die Corona-Pandemie zeichnet sich, wie jede Krise, durch eine rasche Zuspitzung der Ereignisse und unvorhersehbare Entwicklungen aus. Dies verlangte von den Behörden schnelles Handeln. Aufgrund des grossen Zeit- und Handlungsdrucks kommt in Krisenzeiten der Regie-

nung eine zentrale Rolle zu.² Da die konkreten Ausprägungen einer Krise meist nicht voraussehen sind, sind die für den Krisenfall vorgesehenen personellen, organisatorischen und finanziellen Mittel oft nicht ausreichend.³ Für diesen Fall gibt es verschiedene verfassungsmässige und gesetzliche Vorkehrungen, die Regierungen in Krisenzeiten mit besonderen Kompetenzen ausstatten, um die staatliche Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Besonders das Notverordnungsrecht erlaubt es, in dringenden Situationen rasch Massnahmen zu ergreifen, und zwar auch in Bereichen, in denen in der normalen Lage in der Regel das Parlament zuständig ist.⁴

Dem Parlament kommen in einer Krisensituation wichtige Kontrollaufgaben zu. So nimmt der Kantonsrat generell die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung wahr (Abs. 57 Abs. 1 KV) und prüft die Geschäftsführung nach Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 104 Abs. 1 in Verbindung mit § 105 Abs. 1 Kantonsratsgesetz [KRG; LS 171.1]). Zudem hat das Parlament in Bezug auf Notrechtserlasse der Regierung eine besondere Kontrollfunktion.⁵ Im Kanton Zürich müssen Notverordnungen des Regierungsrates unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 72 Abs. 2 KV). Weiter ist das Parlament aufgrund seiner Gesetzgebungsfunktion zur mittel- und langfristigen Krisenbewältigung berufen.⁶

Vor diesem Hintergrund hat die Subkommission entschieden, ihre Prüfung auf die im Zusammenhang mit der ausserordentlichen Lage stehenden Zuständigkeiten und Massnahmen zu fokussieren. Aufgrund der ausserordentlichen Lage galten auch im Kanton Zürich spezielle Kompetenzregelungen, die sich von den ordentlichen Zuständigkeiten und Verfahrensabläufen teilweise unterscheiden. Zudem wurden in dieser Zeitspanne vom Regierungsrat und einzelnen Direktionen verschiedene Notmassnahmen ergriffen, um die Ausbreitung der Pandemie einzuschränken oder deren Folgen abzuschwächen sowie die Handlungsfähigkeit der Regierung und der Verwaltung sicherzustellen. Darüber hinaus prüfte die Subkommission weitere Fragen, welche die Regierung und Verwaltung im Kanton Zürich im Zusammenhang mit der ausserordentlichen Lage vor spezielle Herausforderungen stellten. Der Zeitraum der Untersuchung erstreckt sich von Ende Februar 2020, als erste Fälle von mit dem neuen Coronavirus infizierten Personen in der Schweiz auftraten, bis zum Beginn der Schulsommerferien Mitte Juli 2020. Der Untersuchungszeitraum wurde bewusst länger gefasst als die Zeitspanne bis zum Ende der ausserordentlichen Lage am 19. Juni 2020, um den Übergang von der ausserordentlichen zurück in die besondere Lage gemäss EpG ebenfalls zu berücksichtigen.

² Kley, Andreas (2020). Pandemie und exekutive Selbstermächtigung. *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Mai 2020, S. 8. Stöckli, Andreas (2020). Regierung und Parlament in Pandemiezeiten. *ZSR 139 (2020)*, Sondernummer «Pandemie und Recht»: 9–54.

³ Brunner, Florian / Wilhelm, Martin / Uhlmann, Felix (2020). Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts: Überlegungen zu einer ausserordentlichen Lage. *AJP 6/2020*: 685–701. Trümpler, Ralph / Uhlmann, Felix (2020): Problemstellungen und Lehren aus der Corona-Krise aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht. In Helbing Lichtenhahn Verlag (Hg.): *COVID-19: Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise*. Basel: Helbing Lichtenhahn: 567–596.

⁴ Rechsteiner, David (2016). Polizeiliche Generalklausel und Notverordnungsrecht des Bundesrates: Gemeinsamkeiten und Unterschiede. *Sicherheit & Recht 3/2016*: 143–155; Rechsteiner, David (2016). Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen: Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen. Zürich: Dike; Stöckli, Andreas (2020): Regierung und Parlament in Pandemiezeiten. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Sonderheft Pandemie und Recht 2020*: 9–12.

⁵ Biaggini, Giovanni (2020). Demokratie in Zeiten des Coronavirus: Dürfen Parlamente nur tagen, wenn die Regierung es will? *Parlament 23/2*: 14–15; Griglio, Elena (2020). Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance. *The Theory and Practice of Legislation*, DOI: 10.1080/20508840.2020.1789935; Rhinow, René (2020). Das Parlament bei Notrecht rascher einbinden. *Neue Zürcher Zeitung* vom 12. Mai 2020, S. 8; Uhlmann, Felix (2020), Kurztgutachten zuhanden Kantonsrat Zürich betreffend Kompetenzen des Kantonsrates unter dem Notverordnungsrecht (Coronavirus) und weitere Fragen, Zürich, 19. März 2020; Wilhelm, Martin / Uhlmann, Felix (2020). Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks. *Parlament 23/2*: 4–13.

⁶ Wilhelm/Uhlmann (2020), S. 7.

3 Zuständigkeiten und Verfahren während der ausserordentliche Lage

3.1 Generelle Zuständigkeiten

3.1.1 Bund

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) und das EpG geben dem Bund weitreichende Kompetenzen während einer epidemiologischen Notlage wie der Corona-Pandemie. Direkt auf die BV abgestützt kann der Bundesrat befristete Verordnungen und Verfügungen erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen» (Art. 185 Abs. 3 BV). Gestützt auf das EpG kann der Bundesrat zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert, «für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen» (Art. 7 EpG). Selbst in einer besonderen Lage nach EpG kann der Bundesrat weitreichende Massnahmen gegenüber einzelnen Personen sowie der Bevölkerung generell anordnen, muss jedoch die Kantone vorher anhören (Art. 6 Abs. 2 EpG).

3.1.2 Kanton

Das kantonale Recht im Kanton Zürich kennt im Unterschied zum Bundesrecht keine besondere, sondern nur die ordentliche und die ausserordentliche Lage. Das Bevölkerungsschutzgesetz bildet die gesetzliche Grundlage für die Bewältigung einer ausserordentlichen Lage im Kanton und regelt die entsprechenden Sonderkompetenzen des Regierungsrates und weiterer kantonaler Stellen. Eine Notlage nach BSG schliesst eine flächendeckende Gesundheitsgefährdung, wie sie von einer Pandemie oder Epidemie ausgeht, ausdrücklich ein (Weisung BSG; ABl 2007, 777).

Die Verfassung des Kantons Zürich gibt dem Regierungsrat analog zum Notrechtsartikel in der BV die Kompetenz, auch ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen zu ergreifen und insbesondere Notverordnungen zu erlassen, wenn die öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht ist (Art. 72 Abs. 1 KV). Im Unterschied zur Regelung auf Bundesebene sind Notverordnungen jedoch vom Regierungsrat unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Zudem gelten Notverordnungen höchstens für ein Jahr nach deren Inkrafttreten (Art. 72 Abs. 2 KV). Weiter ermöglicht die polizeiliche Generalklausel in Notlagen ein Handeln trotz ansonsten fehlender gesetzlicher Grundlagen.⁷ Im Kanton Zürich ist die polizeiliche Generalklausel im Polizeigesetz Art. 9 Polizeigesetz (LS 550.1) gesetzlich verankert.

Wie auf Bundesebene stellt sich auch auf kantonaler Ebene die grundsätzliche Problematik, ob das Notverordnungsrecht auch zur Anwendung gelangen kann, wenn Missstände gelindert oder behoben werden sollen, die zwar im Zusammenhang mit der Pandemie stehen, die betreffenden Massnahmen jedoch über die Eindämmung der unmittelbaren gesundheitlichen Problemlage hinausgehen. Konkret geht es dabei um die Frage, ob Notverordnungen und Notstandsmassnahmen auch soziale und wirtschaftliche Massnahmen beinhalten können.⁸ Im Falle einer Notverordnung des Zürcher Regierungsrates über eine Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilien zur Verhinderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie beurteilte dies das Zürcher Verwaltungsgericht als nicht zulässig. Gestützt unter anderem auf die Beratungen des Verfassungsrates von 2002 kam das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 28. Mai 2020 zum Schluss, dass Art. 72 Abs. 1 KV dem Regierungsrat keine Kompetenz vermittelt, allein zum Schutz vor einem sozialen oder wirtschaftlichen Notstand ohne gesetzliche Grundlage eine solche Verordnung zu erlassen.⁹

⁷ Rechsteiner, David (2016). Polizeiliche Generalklausel und Notverordnungsrecht des Bundesrates: Gemeinsamkeiten und Unterschiede. *Sicherheit & Recht* 3/2016: 143–155.

⁸ Brunner, Florian / Wilhelm, Martin / Uhlmann, Felix (2020). Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts: Überlegungen zu einer ausserordentlichen Lage. *AJP* 6/2020: 685–701.

⁹ Endentscheid vom 28. Mai 2020, Geschäftsnummer AN.2020.00004.

Auf Bundesebene liess sich demgegenüber in den letzten Jahren eine Erweiterung der Auslegung des Notverordnungsrechts durch den Bundesrat feststellen, die zumindest teilweise auch durch das Bundesgericht gestützt ist.¹⁰ Indem der Kantonsrat den vom Regierungsrat im März 2020 verabschiedeten Notverordnungen nachträglich zustimmte (vgl. Ziff. 4.2), billigte er faktisch das Vorgehen des Regierungsrates. Es ist offen, ob der Kantonsrat bzw. der Verfassungsgeber die entsprechenden Verfassungsbestimmungen im Kanton heute angesichts der Entwicklungen auf Bundesebene und der Erfahrungen der Covid-19 Pandemie noch gleich auffassen würde wie zum Zeitpunkt der Beratung und Verabschiedung der revidierten Kantonsverfassung Anfang der 2000er Jahre.¹¹ Der Entwurf der neuen Kantonsverfassung wies damals neben der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit als Grundlage auch wirtschaftliche und soziale Notstände auf. Diese Bestimmung wurde anschliessend jedoch mit Stichentscheid der Verfassungsratspräsidentin gestrichen.¹² Der Kantonsrat überwies dem Regierungsrat im September 2020 ein Postulat, mit dem der Regierungsrat aufgefordert wird, zu prüfen, ob ein kantonales Notstandsgesetz geschaffen werden soll, um die Verfassungsbestimmung zu interpretieren und zu präzisieren (vgl. auch Ziff. 4.2.5).¹³

3.1.3 *Gemeinden*

Die Gemeinden sind gemäss Kantonsverfassung gemeinsam mit dem Kanton für die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Art. 100 KV) und für die Gesundheitsversorgung im Kanton (Art. 113 KV) zuständig. Sie nehmen alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder der Bund noch der Kanton zuständig sind (Art. 83 KV). Für den Bevölkerungsschutz ist unter Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen zwar grundsätzlich der Kanton zuständig (Weisung BSG, ABl 2007, 773), die Umsetzung ist jedoch eine partnerschaftliche Aufgabe von Kanton, Gemeinden, und den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz (Weisung BSG, ABl 2007, 775).

3.2 *Krisenorganisation der kantonalen Behörden*

3.2.1 *Regierungsrat*

Gestützt auf die Lagebeurteilung der Kantonalen Führungsorganisation (KFO; vgl. Ziff. 3.2.2) und zum Vollzug der vom Bundesrat verordneten Massnahmen (vgl. Ziff. 4.2.1) beschloss der Regierungsrat am 16. März 2020 das Vorliegen einer ausserordentlichen Lage im Kanton Zürich gemäss BSG (RRB Nr. 242/2020, gestützt auf § 10 Abs. 1 BSG). Dadurch übernahm der Regierungsrat die zentrale strategische Führungsrolle zur Bewältigung der Pandemie im Kanton Zürich sowie die Informationsführung seitens des Kantons (§ 10 Abs. 2 BSG). Zusätzlich setzte der Regierungsrat am 1. April 2020 einen Regierungsausschuss zur ausserordentlichen Lage ein (RRB Nr. 331/2020). Gestützt auf die Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der KFO (KFOV; LS 172.5) kann der Regierungsrat ereignisbezogen einen solchen Ausschuss einsetzen, dem per Gesetz die Regierungspräsidentin, der Vorsteher der Sicherheitsdirektion sowie ein weiteres Mitglied des Regierungsrates – im vorliegenden Fall der Finanzdirektor – angehören (§ 9 Abs. 2 KFOV). Der Ausschuss sollte der Vorbereitung von Beratungen und Entscheidungen des Regierungsrates dienen und bei Bedarf für den Gesamtregierungsrat Verhandlungen mit anderen Behörden oder mit Privaten führen (RRB Nr. 331/2020; gestützt

¹⁰ Märkli, Benjamin (2020). Notrecht in der Anwendungsprobe – Grundlegendes am Beispiel der COVID-19-Verordnungen. *Sicherheit & Recht* 2/2020: 59–67.

¹¹ Uhlmann, Felix (2020). Kurztgutachten zuhanden Kantonsrat Zürich betreffend Kompetenzen des Kantonsrates unter dem Notverordnungsrecht (Coronavirus) und weitere Fragen, Zürich, 19. März 2020. Uhlmann, Felix (2020). *Corona & Recht: Staats- und verwaltungsrechtliche Fragen*. Digitaler Vortrag Europa-Institut an der Universität Zürich, 15. April 2020.

¹² «Richter kassieren die Kita-Verordnung der Zürcher Regierung», *Neue Zürcher Zeitung* vom 29. Mai 2020, S. 16.

¹³ Postulat von Benjamin Fischer (SVP, Volketswil) und Martin Hübscher (SVP, Wiesendangen) vom 11. Mai 2020 betreffend Einführung eines Notstandsgesetzes, KR-Nr. 141/2020.

auf das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR; LS 172.1]).

Die Gesundheitsdirektion, die aufgrund ihrer Zuständigkeiten besonders stark von der Pandemie betroffen ist, war nicht im Regierungsausschuss vertreten. Die Ernennung des Finanzdirektors in den Ausschuss begründete der Regierungsrat mit den finanziellen Auswirkungen der zu treffenden Massnahmen sowie deren Auswirkungen auf das Personal der kantonalen Verwaltung (RRB Nr. 331/2020). Gemäss den Ausführungen des Leiters der KFO gegenüber der Subkommission lag der thematische Schwerpunkt der Pandemie-Bewältigung jedoch in der Anfangsphase und während der ausserordentlichen Lage naheliegenderweise im gesundheitlichen und medizinisch-technischen Bereich. Es erschliesst sich deshalb nicht, weshalb nicht die Gesundheitsdirektorin anstelle des Finanzdirektors im Regierungsausschuss vertreten war.

Die praktische Bedeutung des Regierungsausschusses war allerdings letztlich begrenzt. Gemäss den der Subkommission vorliegenden Informationen tagte er in der Zeit von Anfang April bis Anfang Juni nur gerade zweimal, während der Regierungsrat in diesem Zeitraum sich an zwölf Regierungsratssitzungen – also praktisch wöchentlich – mit der Thematik befasste. Der Regierungsrat behandelte diese in seinen ordentlichen Sitzungen als festes Traktandum, bei dem er die Anträge aus der KFO behandelte. Die Mitglieder des Regierungsrates hielten gegenüber der Subkommission fest, dass alle Entscheide immer im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Kompetenzen erfolgt seien. Offenbar gilt ebenso, dass der Sitzungsrhythmus des Regierungsrats aufgrund der ausserordentlichen Lage nicht intensiviert werden musste.

Der Regierungsrat hat in der ausserordentlichen Lage somit weder seine Organisation noch seine Arbeitsweise grundlegend verändert; auf Stufe Regierungsrat konnte die ausserordentliche Lage im Rahmen der ordentlichen Strukturen und Prozesse bewältigt werden. Die Einsetzung des Regierungsausschusses war praktisch folgenlos. Es erscheint generell unklar, warum aus dem siebenköpfigen Regierungsgremium ein dreiköpfiger Ausschuss notwendig ist, zumal die thematisch am stärksten betroffene Direktion (Gesundheitsdirektion) darin nicht vertreten war und die heutigen digitalen Technologien sowieso einen raschen und flexiblen Austausch ermöglichen.

Wenn ein Regierungsausschuss eingesetzt wird, wäre es aus Sicht der Subkommission zwingend gewesen, die thematisch am stärksten betroffene Direktion direkt einzubinden; konkret hätte die Gesundheitsdirektion in dem Ausschuss vertreten sein müssen.

Empfehlung 1: Überprüfung der Rolle des Regierungsausschusses

Die Subkommission empfiehlt, den Nutzen und die Praktikabilität des Regierungsausschusses – allenfalls unter Berücksichtigung anderer möglicher Krisen – zu überprüfen und allenfalls eine Änderung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen in die Wege zu leiten.

3.2.2 Kantonale Führungsorganisation (KFO)

In einer Notlage wie einer Pandemie, die mit den ordentlichen Abläufen und Zuständigkeiten des Kantons nicht wirkungsvoll bewältigt werden kann, kommt der Kantonalen Führungsorganisation (KFO) eine zentrale Koordinations- und Steuerungsfunktion zu (gestützt auf § 5 BSG). Geführt wird die KFO von der Kantonspolizei, konkret von deren Kommandanten (§ 11 BSG). Er informiert den Vorsteher der Sicherheitsdirektion über das Aufgebot und die Tätigkeit der KFO (§ 8 Abs. 1 und 2 KFOV). Der Sicherheitsdirektor wiederum informiert den Regierungsrat, der über die Anträge der KFO entscheidet und allenfalls zusätzliche Aufträge an die Leitung der KFO erteilt (§ 9 Abs. 1 KFOV). Die KFO ist damit kein Führungsstab mit besonderen Entscheidungskompetenzen, sondern hauptsächlich ein operatives Koordinations- und Führungsorgan zur Bewältigung einer Notlage. Die strategische Führung der KFO liegt beim Regierungsrat.

Der zentrale Auftrag der KFO war, die Funktionsweise des Kantons während der Corona-Pandemie jederzeit und in allen Teilen sicherzustellen. Im Vordergrund standen die Gewährleistung der Behandlungskapazitäten in den Spitälern, und zwar für alle schweren und mittelschweren Kranken und Unfallopfer, die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung und der Behörden im Kanton und in den Gemeinden sowie die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

Auf operativer Ebene steht dem Kommandanten der Kantonspolizei als Leiter der KFO ein permanenter Fachstab zur Seite. Dieser tritt auch in der ordentlichen Lage regelmässig zusammen und ist unter anderem für den kantonalen Risikobericht¹⁴ und dessen Weiterentwicklung¹⁵ verantwortlich. Im ständigen Fachstab sind folgende Stellen mit ihren zuständigen Leitungspersonen oder deren Stellvertretungen vertreten (§ 3 KFOV):

- Kantonspolizei (Sicherheitsdirektion)
- Amt für Militär und Zivilschutz (Sicherheitsdirektion)
- Kantonale Feuerwehr (Sicherheitsdirektion)
- Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (Baudirektion)
- Kantonsärztlicher Dienst (Gesundheitsdirektion)
- Kommunikationsabteilung des Regierungsrates (Staatskanzlei)

Der Fachstab der KFO wurde im Verlaufe der ausserordentlichen Lage laufend erweitert. Es ist gesetzlich vorgesehen, dass der Fachstab in einer Notlage ereignis- und bedarfsbezogen um Fachspezialistinnen und Fachspezialisten aus der Verwaltung, aber auch aus verwaltungsexternen Kreisen, ergänzt wird. Folgende zusätzliche Stellen und Organisationen wurden im Laufe der ausserordentlichen Lage nach und nach in die KFO einbezogen:¹⁶

- Amt für Wirtschaft und Arbeit (Volkswirtschaftsdirektion)
- Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern
- Personalamt (Finanzdirektion)
- Mittelschul- und Berufsbildungsamt (Bildungsdirektion)
- Volksschulamt (Bildungsdirektion)
- Gemeindepräsidentenverband
- Stadtführungsstab Zürich
- Stadtführungsstab Winterthur

Zusätzlich zum Fachstab wurde durch die KFO ein operativer Führungsstab durch die Kantonspolizei gebildet, der dem Fachstab zuarbeitete und verschiedene Bereiche abdeckte: Gesundheitsbereich, Bereich Einsatz (z. B. Betrieb des ehemaligen Pflegezentrums Erlenhof in Zürich als Notspital), Ressort Projekte (worüber alle Zusatzbeschaffungen abgewickelt wurden), Ressort Gemeinden (vertreten durch den Präsidenten des GPV und den Chef der Regionalpolizei).

¹⁴ KFO (2015): Risikomanagement Bevölkerungsschutz Kanton Zürich: Gefährdungsanalyse, Potenzialanalyse und Umsetzung, Schlussbericht Juli 2015, <https://www.zh.ch/de/regierungsrat/kfo.html> (Stand 17. September 2020).

¹⁵ KFO (2018): Risikomanagement Bevölkerungsschutz: Weiterentwicklung auf Kurs, Bericht vom 13. August 2018, <https://www.zh.ch/de/regierungsrat/kfo.html> (Stand 17. September 2020).

¹⁶ Präsentation KFO anlässlich Medienkonferenz des Regierungsrates zum Ende der ausserordentlichen Lage am 18. Juni 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/06/coronavirus-ende-der-ausserordentlichen-lage.html> (Stand 17. September 2020).

Im Zusammenhang mit der Gefährdung durch das neue Coronavirus trat der Fachstab unter der Leitung des Kommandanten der Kantonspolizei am 25. Februar 2020 erstmals zusammen, nachdem in der Schweiz der erste Fall von COVID-19 bekannt wurde. Es war rasch klar, dass die Verbreitung des neuen Coronavirus eine besondere Herausforderung für den Gesundheitsbereich darstellen würde. Zur Unterstützung der Gesundheitsdirektion wurde daher ein Sonderstab der KFO in die Gesundheitsdirektion entsandt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonspolizei unterstützten die Gesundheitsdirektion bei der Durchführung von Rapporten, der Erarbeitung eines umfassenden, täglichen Lagebildes sowie beim Erstellen von Konzepten und Eskalationsstrategien. Weiter betrieb die KFO ab dem 28. Februar 2020 für die ganze kantonale Verwaltung eine kantonale Hotline, die bis zur Beendigung der ausserordentlichen Lage knapp 12 000 Anfragen behandelte.¹⁷

Der Leiter der KFO führte gegenüber der Subkommission aus, dass es die zentrale Herausforderung war, überhaupt einen aktuellen Überblick über die gesundheitliche Lage und die möglichen Entwicklungen zu haben. Es waren wenige Daten verfügbar und die verfügbaren Daten waren zudem wenig aussagekräftig. Dies zeigte sich zum Beispiel deutlich bei der Zahl der mit dem Virus infizierten Personen. Diese umfasste jeweils nur diejenigen Fälle, die nachgewiesen sind – also Personen, die überhaupt Symptome entwickelten und sich testen liessen. Die KFO ging während der ausserordentlichen Lage von einer Dunkelziffer bei der Zahl der Infizierten vom Faktor drei bis vier aus. Zudem war aufgrund der Inkubationszeit immer eine zeitliche Verzögerung von 10 bis 14 Tagen zu berücksichtigen. Auch beim Gesundheitswesen ging es zuerst einmal darum, sich einen Überblick über die im Kanton verfügbaren Kapazitäten aller Spitäler, Kliniken und Arztpraxen zu verschaffen.

Mit der KFO verfügt der Kanton über eine rasch und flexibel einsetzbare Krisenorganisation. Die dafür nötigen gesetzlichen Grundlagen sind gegeben und angemessen, um auf konkrete Umstände situationsgerecht zu reagieren.

Die Prozesse innerhalb der KFO scheinen während der ausserordentlichen Lage gut funktioniert zu haben. Die KFO spielt bei der Krisenbewältigung eine wichtige – wenn nicht sogar entscheidende – Rolle, indem sie die zentrale Koordinations- und Steuerungsfunktion zwischen den verschiedenen betroffenen kantonalen Stellen einnimmt und für den Regierungsrat wichtige Entscheidungsgrundlagen und Beschlussvorschläge vorbereitet und einbringt.

Die KFO nahm zu Beginn und während der ausserordentlichen Lage besonders auch in der Informationsermittlung und -vermittlung eine herausragende Stellung ein. So richtete die KFO innert weniger Tage eine gut funktionierende kantonale Hotline ein, die innerhalb und ausserhalb der Verwaltung zu einer zentralen Anlaufstelle für eine grosse Zahl von Anfragen zu verschiedenen Fragestellungen wurde und so auch zu einer erheblichen Entlastung der kantonalen Verwaltungsstellen beitrug. Zudem erarbeitete die KFO in Zusammenarbeit mit der Gesundheitsdirektion Lagebilder und Szenarien, die vor allem zu Beginn der ausserordentlichen Lage, als kaum Informationen über die Pandemie und deren möglichen Verlauf vorlagen, wichtige Grundlagen für die Planung und Durchführung von Massnahmen bildeten.

¹⁷ Präsentation KFO anlässlich Medienkonferenz des Regierungsrates zum Ende der ausserordentlichen Lage am 18. Juni 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/06/coronavirus-ende-der-ausserordentlichen-lage.html> (Stand 17. September 2020).

Angesichts der Schlüsselfunktion der KFO bei der Krisenbewältigung kommt die Subkommission zu folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 2: Einbindung der Behörden in die KFO

Die Einbindung derjenigen Behörden in die KFO, die nicht permanent in dieser vertreten sind, ist zu überprüfen. Insbesondere die grossen Städte, die wie der Kanton über spezialisierte Dienste und über besondere Erfahrungen und Expertisen in der Krisenorganisation und Krisenbewältigung verfügen, hätten aus Sicht der Subkommission früher und enger einbezogen werden müssen.

Im Rückblick stellt sich sowohl die Frage, wer in der KFO allenfalls nicht oder nur ungenügend vertreten war – ein Beispiel hierfür könnten die Schulgemeinden sein, wenn sie nicht direkt durch die Gemeindevertreter repräsentiert werden (bei Nichteinheitsgemeinden) – und welche Folgerungen für künftige, alternative Krisenereignisse zu ziehen sind. Der Regierungsrat ist aufgefordert, die entsprechenden Überlegungen anzustellen und in die nächste Reform der KFOV einzubringen.

Empfehlung 3: Konkrete und transparente Kriterien

Es ist zu prüfen, ob konkrete und transparente Kriterien zur Einbindung von Organisationseinheiten in die KFO anzuwenden wären und in wessen Kompetenz der Entscheid zur Einbindung der Organisationseinheiten in die KFO liegen soll. Auch bei dieser Empfehlung ist der Regierungsrat aufgefordert, die entsprechenden Überlegungen in die nächste Reform der gesetzlichen Grundlagen einzubringen.

3.2.3 Kantonale Verwaltung

Dieser Abschnitt beleuchtet die interne Krisenorganisation der kantonalen Verwaltung. Es steht somit die verwaltungsinterne (d. h. betriebliche) Bewältigung der Pandemie in Bezug auf die Organisation und die Abläufe in der kantonalen Verwaltung im Vordergrund. Die externe Krisenbewältigung, bei der es um den Schutz der Bevölkerung vor den gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie geht, wird hauptsächlich in Kapitel 4 beleuchtet.

Personal der kantonalen Verwaltung

Gegenüber dem Personal der kantonalen Verwaltung verordnete der Regierungsrat am 25. März 2020 (RRB Nr. 300/2020) und 22. April 2020 (RRB Nr. 415/2020) personalrechtliche Massnahmen. Grundsätzlich beinhalteten die Anordnungen Vorgaben zu folgenden Bereichen:

- Umgang und Verantwortlichkeiten des Kantons als Arbeitgeber gegenüber den Angestellten aufgrund der ausserordentlichen Lage;
- Verpflichtungen der Angestellten, bei unvollständiger Arbeitsauslastung andere Tätigkeiten zu übernehmen;
- Flexibilisierung der Arbeitszeiten, z. B. zur Entlastung des öffentlichen Verkehrs, sowie Homeoffice;
- Verpflichtung der Angestellten, wenn sie ihren vollen Beschäftigungsgrad nicht erreichen und ihnen keine anderen Arbeiten zugewiesen werden können, aufgelaufene Zeitguthaben und Ferientage abzubauen;
- Schaffung einer Plattform zur Vereinfachung der Ermittlung der verfügbaren und notwendigen Arbeitskapazitäten zwischen den kantonalen Abteilungen;
- Bezug von bereits geplanten Ferien.

Gemäss dem Regierungsrat waren durch diese Massnahmen die Aufgaben der kantonalen Verwaltung sichergestellt. Während in einzelnen Verwaltungseinheiten mit den getroffenen Massnahmen die mit den Einschränkungen im öffentlichen Leben verbundene Minderarbeit zumindest teilweise aufgefangen wurde, waren andere Verwaltungsstellen mit erheblicher Mehrarbeit konfrontiert. Wie der Regierungsrat in seiner Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 150/2020 ausführte, wurde durch die erwähnten Massnahmen die Treuepflicht bzw. Schadensminderungspflicht der Angestellten des Kantons beansprucht. Diesbezüglich wurde von den kantonalen Angestellten mehr verlangt als von Angestellten, die nach Obligationenrecht beschäftigt sind. Letztere können ohne Einverständnis nicht zur Kompensation von Überstunden verpflichtet werden (Art. 321c Abs. 1 Obligationenrecht [OR; SR 220]). Im Falle von Minderarbeit hielt der Regierungsrat ebenfalls zu Recht fest, dass die durch das Coronavirus bedingten Arbeitsausfälle nicht von den Angestellten des Kantons verursacht wurden und dieses Risiko deshalb durch den Kanton als Arbeitgeber zu tragen sei.

Aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsbelastungen in der Verwaltung hat ein Projektteam in der Direktion des Justiz und des Innern das Projekt «Züri hilft» lanciert, womit Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung in Absprache mit ihren Vorgesetzten auf einem Onlineportal ihre Arbeitskraft anbieten und Verwaltungseinheiten bei Bedarf ihr Interesse an zusätzlichen Arbeitskräften bekunden konnten.¹⁸ Dieses Projekt trug unter anderem dazu bei, zusätzliches Personal für die Abwicklung der Kurzarbeitsentschädigungsgesuche bereitzustellen (siehe unten).

Sicherstellung der Schlüsselprozesse und Geschäftskontinuitätsmanagement

Auch in der Konzeption der Krisenorganisation der kantonalen Verwaltung kam der KFO eine zentrale Rolle zu. Ziel war es, die Erfahrungen und Arbeitsorganisation der Blaulichtorganisationen in die Verwaltung zu tragen. Entsprechend wurde versucht, in möglichst redundanten Kleinteams ohne direkten physischen Kontakt untereinander zu arbeiten. Auf Antrag der KFO beauftragte der Regierungsrat die Direktionen, bei allen Ämtern der kantonalen Verwaltung die Schlüsselprozesse zu identifizieren. Eine Taskforce unter dem Vorsitz der Staatsschreiberin wurde mit der Leitung und Koordination dieser Arbeiten beauftragt.

In der Praxis zeigte sich gemäss der Staatskanzlei jedoch, dass eine konsequente Doppelbesetzung von Schlüsselpositionen in der Verwaltung nicht immer möglich ist. In gewissen Situationen brauche es beide Personen gleichzeitig (d. h. auf Leitungsebene Führungsperson und deren Stellvertretung), da den betreffenden Personen in ihren ordentlichen Funktionen unterschiedliche sachliche Zuständigkeiten zugewiesen sind. Dieser geäusserte Vorbehalt zeigt, dass eine Krisenorganisation in der Verwaltung selbst im Krisenfall nur schwer von den üblichen Strukturen der Verwaltungsorganisation losgelöst installiert werden kann. Zugleich ist anzumerken, dass die Konzentration von Expertise und Kompetenzen auf einzelne Personen die Krisenanfälligkeit einer Organisation erhöht.

Die Krisensituation hat damit strukturelle Mängel in der Verwaltung offengelegt, von denen hätte erwartet werden können, dass sie längst geklärt sind.

¹⁸ <https://www.zuerihilft.ch> (Stand 7. Januar 2021).

Empfehlung 4: Überprüfung und Definition von Schlüsselprozessen

Die Subkommission empfiehlt dem Regierungsrat, nach Beendigung der Krise die während der Pandemie festgelegten Schlüsselprozesse im ordentlichen Verwaltungsorganisationsverfahren zu überprüfen und aufgrund der gemachten Erfahrungen zu revidieren. Zugleich soll der Regierungsrat bei den Direktionen darauf hinwirken, dass in der Personalentwicklung der Wissenstransfer verstetigt wird sowie Fachwissen und Entscheidungskompetenzen weniger ausgeprägt an einzelne Funktionen und Personen gebunden sind.

Die einzelnen Direktionen richteten auf Direktionsstufe Arbeitsgruppen und Krisenstäbe ein, um die Funktionsfähigkeit der Direktion und den Informationsfluss mit und zwischen den Verwaltungseinheiten sicherzustellen. Auch wurde der Geschäftsverkehr, wo noch nicht vorhanden, bestmöglich digitalisiert. Es zeigte sich, dass die einzelnen Direktionen unterschiedlich gut auf die damit verbundenen Herausforderungen vorbereitet waren. Einzelne Direktionen verfügten bereits über ein betriebliches Risiko- und Geschäftskontinuitätsmanagement im Krisenfall («business continuity management») und über die dafür nötige digitale Infrastruktur. Die Baudirektion ist hier als positives Beispiel hervorzuheben. Auch aufgrund ihrer Zuständigkeiten, beispielsweise bei Naturgefahren und im Infrastrukturbereich, verfügt sie über ein klar definiertes direktionsinternes Risiko- und Geschäftskontinuitätsmanagement, das sie rasch auf die neue Krisensituation der Corona-Pandemie anwenden konnte.

Bei anderen Direktionen fehlte die für dezentrales Arbeiten nötige Informatikausrüstung (mobile Arbeitsgeräte, ausreichende Kapazitäten für gesicherte externe Datenverbindungen), um etwa auf breiter Basis auf Homeoffice umzustellen. Zudem stellten sich vor allem in juristischen Bereichen, wo nach wie vor stark mit physischen Akten gearbeitet wird, Probleme. Auch war das Bewusstsein für ein Geschäftskontinuitätsmanagement und eine risikobasierte Eventualplanung für Krisensituationen in den Direktionen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Dasselbe gilt für das Üben solcher Situationen.

Empfehlung 5: Geschäftskontinuitätsmanagement

Die Subkommission empfiehlt dem Regierungsrat, das Geschäftskontinuitätsmanagement («business continuity management») und das Krisenmanagement generell verstärkt als verwaltungsinterne Querschnittsaufgabe zu verstehen und in allen Direktionen verbindlich zu verankern. Zudem empfiehlt sie, regelmässig Krisensituationen zu üben.

Informationserfassung und -verarbeitung

Die unsichere Informationslage und die entsprechenden Unsicherheiten für eine zeitnahe und verhältnismässige Reaktion stellten für alle Direktionen eine grosse Herausforderung dar. Aufgrund der gesundheitlichen Krise war in erster Linie die Gesundheitsdirektion vor grosse Herausforderungen gestellt. So musste zu Beginn der Pandemie zuerst ein Überblick über die im Kanton vorhandenen Behandlungskapazitäten bei den Spitälern verschafft werden. Es fehlten offenbar etablierte Strukturen, um den Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen den zahlreichen Gesundheitseinrichtungen rasch zu koordinieren. In Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt publiziert die Gesundheitsdirektion seit Ende Februar 2020 täglich ein Lagebulletin COVID-19 sowie zusätzlichen Daten und Auswertungen, die im Verlaufe der Pandemie ausgebaut wurden.¹⁹ Generell wurde das Informationsangebot des Kantons für die verschiedensten Bereiche (z. B. Schulen, Betriebe, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Kindertagesstätten, Heime) laufend erweitert.²⁰

¹⁹ Gesundheitsdirektion, Lagebulletin COVID-19, täglich, <https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus.html#-1310230111> (Stand 5. Januar 2021).

²⁰ Kanton Zürich, Coronavirus, <https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus.html> (Stand 5. Januar 2021).

Auch der Bildungsbereich war besonders betroffen von den oft sehr kurzfristigen Anordnungen des Bundes. Innert kürzester Zeit mussten diese im Schulfeld umgesetzt und die verschiedenen Mitarbeitenden und Beteiligten (Schulbehörden, Schulleitende, Lehrpersonen, Eltern) informiert werden. Zur Betreuung der externen Anfragen richtete die Bildungsdirektion in den Ämtern (Volksschulamt, Amt für Mittelschulen und Berufsbildung, Amt für Jugend und Berufsberatung) Hotlines ein. Die angeordnete Umstellung auf Fernunterricht war für alle Schulstufen eine Herausforderung. Zudem stellte die Durchführung der Aufnahme- und insbesondere der Abschlussprüfungen die Sekundarstufe II vor grosse Schwierigkeiten, worauf auf die Durchführung von Maturitätsprüfungen verzichtet wurde und mündliche Aufnahmeprüfungen anfänglich verschoben und letztlich ganz abgesagt wurden.

Das Informationsbedürfnis war in allen Direktionen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen sehr gross. Auch waren die einzelnen Dienste mit unzähligen Anfragen verschiedener Anspruchsgruppen aus der Bevölkerung konfrontiert. Die Zuständigkeit für die Beantwortung der Anfragen war vor allem zu Beginn der Pandemie nicht immer klar und auch nicht einfach zu definieren. Dies zeigte sich zum Beispiel bei Fragen seitens der Unternehmen und Gewerbebetriebe. Sie betrafen häufig Massnahmen, die aufgrund des Gesundheitsschutzes angeordnet wurden (z. B. betreffend Schutzkonzepte). Bei deren Umsetzung stellten sich jedoch oft technische Fragen in den Betrieben. Der Vollzug und die Kontrolle der Massnahmen fielen daher meist in den polizeilichen oder wirtschaftlichen Bereich. Die rasche Einrichtung einer kantonalen Hotline unter der Federführung der KFO (Ziff. 3.2.2) half entscheidend mit, die Anfragen zu kanalisieren und deren Beantwortung zu vereinheitlichen.

Eingestellte oder eingeschränkte Leistungen

Sämtliche Direktionen gaben gegenüber der Subkommission an, dass der Verwaltungsbetrieb auch während der ausserordentlichen Lage in sämtlichen Schlüsselbereichen zu jeder Zeit aufrechterhalten werden konnte. Dennoch mussten aufgrund der Pandemie und den zur Bekämpfung der Pandemie verfügbaren Massnahmen einzelne Leistungen der Verwaltung eingeschränkt oder gar ausgesetzt werden. Teils ist dies erfolgt, weil die Leistungen aufgrund der Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie nicht mehr erbracht werden konnten oder durften. Teils wurden die Leistungen aufgrund der Einschränkungen im öffentlichen Leben nicht mehr oder nur noch in geringem Mass nachgefragt.

Tabelle 1 gibt einen exemplarischen Überblick über die eingestellten oder eingeschränkten Leistungen der kantonalen Verwaltung. Die Übersicht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie soll veranschaulichen, welche Arten von Leistungen während der ausserordentlichen Lage aufgrund der gesundheitlichen Lage und der Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie seitens der Verwaltung reduziert oder eingestellt werden mussten.

Tabelle 1: Eingestellte oder eingeschränkte Leistungen (exemplarisch) nach Direktionen

Direktion	Eingestellte oder eingeschränkte Leistungen (exemplarisch)
Direktion der Justiz und des Innern	<ul style="list-style-type: none"> – Zwischenzeitliche Schliessung des Schalters des Handelsregisteramtes, nur noch digitaler Kontakt möglich – Zwischenzeitliche Schliessung des Lesesaals des Staatsarchivs
Sicherheitsdirektion	<ul style="list-style-type: none"> – Strassenverkehrsamt nur mit Notschalter physisch geöffnet
Finanzdirektion	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Einschränkungen gemeldet
Volkswirtschafts-direktion	<ul style="list-style-type: none"> – Aussetzen der Stellenmeldepflicht im Amt für Wirtschaft und Arbeit – Aussetzen der Arbeitsmarktkontrollen ausserhalb der Coronamassnahmen – Teilweise Einstellung der Beratungstätigkeit bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren
Gesundheitsdirektion	<ul style="list-style-type: none"> – Spitalplanung 2023: Zwischenzeitliche Sistierung der Konzeptarbeiten im Bereich Akutsomatik – Zwischenzeitliche Reduktion der Aktivitäten in den Bereichen Psychiatrie und Rehabilitation – Zwischenzeitliche Sistierung der Arbeiten zur Aktualisierung der Spitalliste 2021 (bis Mitte Mai 2020) – Zwischenzeitliche Sistierung der Bearbeitung der Mindestfallzahlen-Operateure-Anträge (bis Mitte Mai 2020) – Heil-, Tier- und Lebensmittelkontrollen fanden in stark reduziertem Rahmen statt
Bildungsdirektion	<ul style="list-style-type: none"> – Einstellung der Aufsichtsbesuche in Kinder- und Jugendheimen, bei Privatschulen und im Homeschooling-Bereich (bis 11. Mai 2020) – Einstellung der Abklärungen für sonderpädagogische Massnahmen im Vorschulbereich – Schliessung der Infotheken der Berufsinformationszentren (biz) Mitte März und Einführung einer Anmeldepflicht für alle Beratungsleistungen der Kinder- und Jugendhilfezentren (kjz) – Absage verschiedener Veranstaltungen, vor allem Ausbildungs- und Informationsveranstaltungen; teilweise Umstellung auf Videokonferenzen bzw. Webinare
Baudirektion	<ul style="list-style-type: none"> – Parlamentarische Beratung des Wassergesetzes konnte nicht gestartet werden und wurde wegen Priorisierung anderer Geschäfte auf Herbst verschoben. – Absage oder Verschiebung verschiedener Veranstaltungen – Aufrechterhaltung verschiedener Leistungen nur mit erheblichem Mehraufwand, z. B. infolge der Zunahme an Gesuchen aus der Bevölkerung (Baugesuche) und erhöhter Hygieneanforderungen in der Reinigung der kantonalen Liegenschaften (Personal, Material, Koordination, Kommunikation)
Gerichte	<ul style="list-style-type: none"> – Einstellung Verhandlungsbetrieb vom 16. März bis 26. April 2020 gemäss Bundesvorgaben – Schaltergeschäfte (Beglaubigungen usw.) bei den Notariaten, Grundbuch- und Konkursämtern nur nach Terminvereinbarung angeboten

Spezifische Herausforderungen für die kantonale Verwaltung

Verschiedene Verwaltungseinheiten waren durch das externe Krisenmanagement mit erheblichem Mehraufwand konfrontiert. Neben den Leitungspersonen des kantonalen Krisenmanagements (Regierungsrat und KFO) war in erster Linie die Gesundheitsdirektion stark gefordert. Sie war mit einer gesundheitlichen Notlage konfrontiert, die von ihrem Ausmass her neu war. Erschwerend kam hinzu, dass die Gesundheitsdirektion in einer schwierigen Phase mit dem krankheitsbedingten Ausfall und der späteren Kündigung des Kantonsarztes konfrontiert war.

Die begrenzten Kapazitäten beim Rückverfolgen der Kontakte von infizierten Personen (Contact Tracing) sowie bei der Prüfung von Gesuchen für die durch den Bund aufgrund der Krisensituation ausgeweiteten Kurzarbeitsentschädigungen stehen sinnbildlich dafür, wie die Ausbreitung des neuen Coronavirus und seine gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen in konkreten Bereichen die bestehenden Strukturen auch der kantonalen Verwaltung überforderten:

- *Contact Tracing*: Zwar hatte der Kantonsärztliche Dienst Erfahrungen mit übertragbaren Krankheiten sowie dem Rückverfolgen der Kontakte von infizierten Personen (Contact Tracing), wenn es zum Beispiel um Infektionskrankheiten wie Pocken oder Masern geht. Auch waren die rasche Unterbrechung von Übertragungsketten mittels Contact Tracing sowie die Isolation der infizierten Personen und Quarantäne für deren Kontaktpersonen zusammen mit weiteren Verhaltens- und Schutzmassnahmen die zentralen Massnahmen, wie sie in den Pandemieplänen des Bundes und des Kantons vorgesehen waren (vgl. Ziff. 4.3.1). Dennoch stiess das Contact Tracing des Kantons bereits in einer frühen Phase der Pandemie an seine Grenzen. Ab Mitte Februar 2020 standen beim Kantonsärztlichen Dienst für das Contact Tracing 17 Personen (sogenannte Contact Tracer) zur Verfügung.²¹ Bis Mitte März 2020 gab es im Kanton Zürich jedoch täglich bereits über 100 Neuansteckungen mit dem Coronavirus pro Tag, sodass das Contact Tracing auch im Kanton Zürich schon am 13. März 2020 eingestellt werden musste.²² Am 11. Mai 2020 nahm der Kanton eine neue Contact-Tracing-Zentrale am Flughafen Zürich in Betrieb und ergänzte das bestehende Team mit 20 Mitarbeitenden der Kantonspolizei und der Baudirektion, sodass ab diesem Zeitpunkt insgesamt 30 Personen für das Contact Tracing eingesetzt werden konnten.²³ Anfang Juli 2020 waren gemäss Medienberichten im Kanton Zürich 25 Contact Tracer im Einsatz bei rund 50 Neuinfektionen pro Tag.²⁴ Mit RRB Nr. 720/2020 vom 10. Juli 2020 beauftragte der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion schliesslich, die Kapazitäten des Contact Tracing weiter auszubauen, sodass die Rückverfolgung der Kontakte von infizierten Personen bis mindestens 100 Neuansteckungen pro Tag gewährleistet ist.²⁵
- *Kurzarbeitsgesuche*: Indem Unternehmen ermöglicht wurde, Arbeitsausfälle aufgrund der Massnahmen gegen die Corona-Pandemie durch den Bund mit Kurzarbeit entschädigen zu lassen, hatte das zuständige Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) in kürzester Zeit ein sehr grosses Volumen an Kurzarbeitsanträgen zu bearbeiten. Während im Jahr 2019 im Kanton Zürich insgesamt 121 Voranmeldungen für Kurzarbeitsentschädigungen eingingen, waren es im Frühjahr 2020 innert weniger Wochen rund 32 000. Um die Anträge

²¹ NZZ Online, «Über 200 Quarantäneplätze und 17 «Contact Tracer» – In Zürich steht die Corona-Notfallplanung», 25. Februar 2020, <https://www.nzz.ch/zuerich/in-zuerich-steht-die-corona-notfallplanung-seit-wochen-der-ausbruch-in-italien-fuehrt-zu-keinen-sofortmassnahmen-ld.1542415> (Stand 5. Januar 2021).

²² Gesundheitsdirektion, «Corona-Pandemie Kanton Zürich – die wichtigsten Ereignisse aus Sicht der Gesundheitsdirektion», Medienkonferenz vom 26. Juni 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/06/covid-19-im-kanton-zuerich--aktuelle-lage-und-ausblick.html> (Stand 5. Januar 2021).

²³ Gesundheitsdirektion, «Contact Tracing im Kanton Zürich wird ausgebaut», Medienmitteilung vom 8. Mai 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/05/contact-tracing-im-kanton-zuerich-wird-ausgebaut.html> (Stand 5. Januar 2021).

²⁴ SRF, «Schwieriges Contact Tracing: Zürcher Virenjäger sind am Anschlag», 2. Juli 2020, <https://www.srf.ch/news/regional/zuerich-schaffhausen/schwieriges-contact-tracing-zuercher-virenjaeger-sind-am-anschlag> (Stand 5. Januar 2021).

²⁵ Im Juni 2020 hat der Kantonsärztliche Dienst Offerten zur Unterstützung des Contact Tracing ab September 2020 durch private Anbieter eingeholt (RRB Nr. 841/2020 vom 1. September 2020).

bearbeiten zu können, waren zum einen erhebliche zusätzliche Personalressourcen erforderlich. Es wurden alle verfügbaren amtsinternen Ressourcen auf die Bewältigung dieser Arbeiten umgelagert. Zudem konnten zusätzliche Mitarbeitende aus anderen Stellen der kantonalen Verwaltung mobilisiert werden, z. B. aus dem Strassenverkehrsamt, dem Staatsarchiv, dem Migrationsamt, der Fachstelle für Schulbeurteilung oder dem Mittel- und Berufsbildungsamt. Insgesamt waren dadurch – inklusive zusätzlicher vom Bund erhaltener Personalressourcen – 150 Personen mit der Abwicklung der Kurzarbeitsentschädigungen betraut; im Jahr 2019 waren es ein bis zwei Personen. Zum anderen wurde das Abrechnungsverfahren für die monatliche Auszahlung der Kurzarbeitsentschädigungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Informatik digitalisiert und automatisiert. Eine zusätzliche Erleichterung war, dass der Bund gestützt auf die COVID-19-Verordnung zur Arbeitslosenversicherung (SR 837.033) nur ein summarisches Abrechnungsverfahren auf Ebene der Betrieb verlangte, anstelle der üblichen Abwicklung auf Stufe Mitarbeitende. So wurden durch das AWA von Mitte März bis Mitte August 2020 Kurzarbeitsentschädigungsgesuche von rund 34 000 Betrieben mit rund 390 000 von Kurzarbeit betroffenen Arbeitnehmenden bewilligt. Vor allem in der Anfangsphase kam es jedoch zu Verzögerungen in der Kommunikation gegenüber den antragstellenden Unternehmen.

Die beiden Beispiele verdeutlichen, wie die Verwaltung generell und in spezifischen Bereichen bereits in einer ersten Phase der Pandemie stark gefordert war. Wie die Problematik der innert kürzester Zeit und in grosser Zahl eingegangenen Anmeldungen für Kurzarbeitsentschädigungen zeigt, konnte durch flexibles Handeln und durch neue technische Mittel rasch auf die Krise reagiert und Lösungen geschaffen werden, die über die unmittelbare Krisensituation hinaus Bestand haben werden. In anderen Bereichen, wie das Beispiel der rasch überforderten Rückverfolgung von Kontakten bei Infektionen (Contact Tracing) verdeutlicht, war es während der akuten und sich rasch entwickelnden Krise nicht möglich, innert kurzer Zeit ausreichende Strukturen und Kapazitäten zu schaffen.

Zusammenfassende Beurteilung

Die Verwaltung hat auf die Krisensituation insgesamt zeitnah und flexibel reagiert. Der Regierungsrat regelte frühzeitig die relevanten personalrechtlichen Fragen und sicherte auf Antrag der KFO die verwaltungsinternen Schlüsselprozesse ab. Auch die Anpassung der Arbeitsprozesse und die weitgehende Umstellung auf Homeoffice schienen zügig erfolgt zu sein, auch wenn die einzelnen Direktionen unterschiedlich gut darauf vorbereitet waren. Selbst bei besonders aktenlastigen Tätigkeiten wie etwa bei den Strafverfolgungsbehörden scheinen Heimarbeitslösungen besser funktioniert zu haben, als vor der Krise vielerorts in der Verwaltung für möglich gehalten wurde. Wo nötig, konnten relativ rasch technische Lösungen gefunden und die erforderlichen Informatikmittel ausgebaut werden.

Trotz Gemeinsamkeiten waren die krisenbedingten Herausforderungen je nach Direktion und sachlichem Zuständigkeitsbereich der Verwaltung teilweise sehr unterschiedlich. Es zeigte sich, dass von der Pandemie stark betroffene Verwaltungsbereiche unterschiedlich gut auf die anstehenden Probleme reagieren konnten. Bei punktuellen und sehr spezifischen Problemen war es möglich, durch einen flexiblen Einsatz von personellen und technischen Mitteln rasch zweckmässige Lösungen zu finden. Ein Beispiel hierfür ist die Bewältigung der sprunghaft auf ein sehr grosses Volumen angewachsenen Anmeldungen für Kurzarbeitsentschädigung. Die personellen Ressourcen des zuständigen Amtes wurden mit zusätzlicher Unterstützung von weiteren Mitarbeitenden aus anderen Verwaltungsbereichen rasch auf dieses Problem konzentriert. Zudem wurde zusammen mit dem Amt für Informatik in kurzer Zeit eine digitale Lösung entwickelt, mit der die Effizienz des Prozesses erheblich erhöht werden konnte. Dieses Beispiel verdeutlicht die Leistungsfähigkeit der kantonalen Verwaltung auch in aussergewöhnlichen und unvorhersehbaren Situationen.

Waren hingegen die Herausforderungen innerhalb einer Direktion sehr breit gefächert und spannten sich über verschiedene Geschäftsfelder, wie bei der von der Pandemie zwangsläufig stark betroffenen Gesundheitsdirektion, waren rasche und flexible Lösungen schwieriger zu bewerkstelligen, weil die Problemsituationen komplexer und die personelle und technische Ressourcensituation generell viel angespannter waren. Gewisse Engpässe wären allenfalls durch eine stärkere Flexibilisierung und Koordination der verfügbaren Mittel zwischen den Direktionen zu beheben gewesen. Die KFO entsandte einen Sonderstab in die Gesundheitsdirektion zur Unterstützung der Direktion. Auch das Projekt «Züri hilft» war ein guter Ansatz. Letzteres basierte jedoch stark auf Eigeninitiative von einzelnen Mitarbeitenden, die sich für Arbeitseinsätze in anderen Verwaltungseinheiten zur Verfügung stellten. Zudem war für die anstehenden Aufgaben sehr spezifisches Fachwissen verlangt. Offengelegt hat die Pandemie auch gewisse Mängel bei der Erhebung wesentlicher Daten und Informationen, von denen zu erwarten wäre, dass sie jederzeit in verlässlicher Form vorliegen müssten. Dies gilt etwa für die Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung (Spitalbetten, Betreuungsplätze in Intensivstationen, verfügbare Beatmungsgeräte usw.).

Empfehlung 6: Stärkung von direktionsübergreifenden Unterstützungsmassnahmen

Der Regierungsrat sollte prüfen, mit welchen Massnahmen flexible und vor allem direktionsübergreifende Krisenmechanismen etabliert und gestärkt werden können, um im Krisenfall die personellen und technischen Mittel auf jene Verwaltungseinheiten zu konzentrieren, die besonders stark von der Krise betroffen sind.

3.2.4 Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Die grösste Herausforderung für die Gemeinden war die Vielfalt der Massnahmen und Weisungen zur Eindämmung der Pandemie und zur Abfederung ihrer Folgen. Der Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich (GPV) versandte ab Beginn der ausserordentlichen Lage am 16. März 2020 täglich ein Rundschreiben, um die verfügbaren Informationen zu bündeln. Ziel war es, dass alle Gemeinden die zentralen Informationen für sich analysieren und umsetzen konnten und dass es bei der Umsetzung der Massnahmen eine gewisse Einheitlichkeit gab. In der Beurteilung des GPV verlief die Umstellung der Gemeinden auf die ausserordentliche Lage gut. Auch war der GPV ab Beginn der ausserordentlichen Lage im Corona-Teilstab der KFO vertreten. Jedoch zeigte die Führungsstruktur gemäss GPV einige Schwachpunkte. So gab es offenbar Unklarheiten, wer für welche Entscheide welche Kompetenzen hat. Auch gab es Fragen zur angemessenen Vertretung der verschiedenen Partner und Anspruchsgruppen in der KFO (vgl. Ziff. 3.2.2). Zudem wurde die mangelnde Präsenz der Regierung in der Stabsarbeit kritisiert. Eine Eventualplanung und das Denken in Szenarien wurden nach Einschätzung des GPV eher vernachlässigt. Weiter habe sich auch auf Gemeindeebene gezeigt, dass die Gemeindeführungsorgane zwar institutionell vorhanden waren, deren Praxistauglichkeit aber zu wenig bis gar nicht überprüft wurde. Das Üben von Krisensituationen wurde offenbar auch hier vernachlässigt.

Eine Umfrage des GPV bei den Gemeinden von Ende Juni 2020 ergab, dass vor allem die Kommunikation zwischen den verschiedenen Behörden und Stellen kritisiert wurde. Auch in den Gemeinden soll deshalb in Zukunft die Kommunikation enger mit dem Kanton abgestimmt werden. Als besonders anspruchsvoll erwies sich die kommunikative Einbindung der Alters- und Pflegeheime angesichts vieler beteiligter Akteure: Gesundheitsdirektion, Gemeindebehörden, Branchenverbände sowie öffentliche wie private Alters- und Pflegeheime, künftig auch die Gesundheitskonferenz der Zürcher Gemeinden. Der Informationsfluss und die Abstimmung der Informationen zwischen diesen Akteuren gestalteten sich teilweise schwierig und bedürfen einer Überprüfung und Optimierung.

Empfehlung 7: Stärkung der Koordinationsrolle des Kantons

Es ist zu prüfen, mit welchen Instrumenten der Kanton seine koordinierende Rolle insbesondere bei der Informationsbeschaffung und -vermittlung gegenüber den verschiedenen Anspruchsgruppen und in Abstimmung mit dem Bund und den Gemeinden stärken kann.

Aus Sicht der Städte Winterthur und Zürich, die allein schon aufgrund ihrer Grösse besonders von der Krisensituation betroffen waren, verlief die Zusammenarbeit mit dem Kanton während der ausserordentlichen Lage grundsätzlich gut. Kritisiert wird seitens der Städte, dass sie in einer ersten Phase an den Sitzungen der KFO nicht vertreten waren (Ziff. 3.2.2). Ein sofortiger Einbezug der Städte ab Beginn der Krisenbewältigung wäre aus Sicht der Städte sinnvoll gewesen und hätte zum Beispiel eine konsistente Kommunikation zu relevanten Themen wie etwa der Maskentragpflicht im öffentlichen Verkehr erleichtert. Der Sonderstab COVID-19, wie er vom Regierungsrat Anfang Juli 2020 eingesetzt wurde (RRB Nr. 720/2020 vom 10. Juli 2020), bindet die verschiedenen Anspruchsgruppen besser ein und garantiert nach Auffassung der Städte einen einfacheren und schnelleren Informationsaustausch.

Empfehlung 8: Einbindung der Städte in die KFO

Analog zum Einbezug des GPV zu Beginn der ausserordentlichen Lage und bei der Einsetzung des Sonderstabs COVID-19 umgesetzt, sollten bei künftigen Krisen mit Auswirkung auf den gesamten Kanton die Führungsstäbe der grossen Städte Zürich und Winterthur von Beginn an in die KFO einbezogen werden.

3.2.5 Koordination und Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen

Die Direktionen mussten in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen nicht nur die pandemische Lage, sondern vor allem auch die Massnahmen auf Bundesebene eng verfolgen und nach Verabschiedung durch den Bundesrat rasch umsetzen. Die Massnahmenkoordination und die Zusammenarbeit mit dem Bund schilderten verschiedene Direktionen gegenüber der Subkommission als schwierig. So waren die ordentlichen Rechtsetzungsverfahren von Bundeserlassen teilweise ausgesetzt oder verkürzt, was vor allem zur Folge hatte, dass die sonst üblichen Vernehmlassungen bei den Kantonen sehr rasch oder zum Teil gar nicht durchgeführt wurden. Hinweise aus den Kantonen zu Umsetzungsfragen konnten dadurch nicht wie gewohnt in die Erarbeitung der entsprechenden Erlasse einfließen. Dies führte zu Unklarheiten bei der Massnahmenumsetzung und führte teilweise zu erheblichem Mehraufwand. Bundesanordnungen mussten daher nicht nur aufgrund der Entwicklung der Krise, sondern auch aufgrund praktischer Probleme bei der Massnahmenumsetzung immer wieder angepasst werden. Aufgrund der verschiedenen rechtlichen Fragen wurde in der Direktion der Justiz und des Innern ein Kernteam Rechtsetzung eingesetzt, das sich spezifisch mit juristischen Problemstellungen bei den Massnahmen zur Pandemiebewältigung befasst und innerhalb der Verwaltung und im Austausch mit dem Bund beratend tätig ist.

Eine weitere Schwierigkeit bestand darin, dass der Bund die Kantone während der ausserordentlichen Lage häufig über die kantonalen Konferenzen der Fachdirektionen konsultierte, was hauptsächlich dem hohen Handlungsdruck der sich rasch entwickelnden Krisensituation geschuldet war. Dies hatte für den Kanton jedoch zur Folge, dass solche Vernehmlassungsbegehren des Bundes nicht wie in der ordentlichen Lage über die Staatskanzlei zum Kanton gelangten und in den dafür vorgesehenen verwaltungsinternen Prozessen behandelt wurden. Stattdessen erfolgte die Konsultation über die jeweilige interkantonale Konferenz direkt bei der zuständigen Direktion. Ein koordiniertes und effizientes Vorgehen innerhalb der kantonalen Verwaltung wurde dadurch erschwert.

Empfehlung 9: Vernehmlassungsprozesse bei Bundesmassnahmen prüfen

Die Subkommission regt an, die Prozesse bei Vernehmlassungen zu Bundesmassnahmen in ausserordentlichen und besonderen Lagen gemäss Epidemien-gesetz seitens des Kantons zu überprüfen und auf allfällige Verbesserungen im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen und gegenüber dem Bund hinzuwirken.

3.2.6 Kantonsrat

Der Zürcher Kantonsrat setzte sich an der Geschäftsleitungssitzung vom 5. März 2020 vertieft mit der sich rasch entwickelnden Pandemie auseinander.²⁶ Es wurde beschlossen, zunächst an den Kantonsratssitzungen gemäss Planung festzuhalten. Gleichzeitig entschied die Geschäftsleitung des Kantonsrates, ab Mitte März 2020 die Ratssitzungen vom Rathaus in die Messe Zürich zu verlegen, um die Einhaltung der vom Bund vorgeschriebenen Schutzmassnahmen (insbesondere die Abstandsregeln) gewährleisten zu können. Als der Bundesrat am 13. März 2020 öffentliche oder private Veranstaltungen mit 100 oder mehr Personen verbot (Art. 6 Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020; SR 818.101.24), stellte sich zwischenzeitlich die Frage, inwiefern von diesem Verbot auch Parlamentssitzungen betroffen sind.²⁷ Nachdem die Gesundheitsdirektion die zuvor erteilte Bewilligung für die Kantonsratssitzung vom 16. März 2020 am Vorabend in Absprache mit dem Kantonsratspräsidenten kurzfristig zurückzog, wurde die Sitzung vom 16. März 2020 abgesagt. Noch gleichentags beriet die Geschäftsleitung über das weitere Vorgehen. An einer weiteren Sitzung am 19. März 2020 entschied sie, sämtliche Kommissionssitzungen bis zum 19. April 2020 auszusetzen und die Behandlung dringlicher Geschäfte selbst in die Hand zu nehmen.²⁸

Ein weiterer Diskussionspunkt bildete Art. 72 KV. Um Notverordnungen des Regierungsrates wie verlangt unverzüglich im Kantonsrat zu behandeln, wurde entschieden, die Infrastruktur des Kantonsrates in der Messe Zürich aufrechtzuerhalten und künftig selbst zu entscheiden, wann der Kantonsrat tagt.²⁹ Nachdem der Regierungsrat am 18. März 2020 mit RRB Nr. 262/2020 erste Notmassnahmen festgesetzt hatte, entschied die Geschäftsleitung des Kantonsrates, für den 30. März 2020 die erste Kantonsratssitzung seit Beginn der ausserordentlichen Lage einzuberufen, um die vom Regierungsrat gestützt auf Art. 72 Abs. 2 KV verabschiedeten Notmassnahmen zu beraten.³⁰

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates und der Kantonsratspräsident haben damit gleich zu Beginn der sich verschärfenden Krisensituation rasch und entschieden gehandelt. Sie haben insbesondere dezidiert auf der institutionellen Unabhängigkeit und Eigenständigkeit des Kantonsrates beharrt und schnell klar gemacht, dass der Kantonsrat selbst über die Durchführung seiner Sitzungen entscheidet. Der Kantonsrat war auch das erste Parlament in der Schweiz, das seinen ordentlichen Sitzungsbetrieb wieder aufnahm.

Hingegen wurden die Kommissionssitzungen bis Mitte April 2020 ausgesetzt. In dieser Zeit übernahm die Geschäftsleitung die Rolle der vorberatenden Kommission für die Vorlagen, die der Regierungsrat auf der Grundlage von Art. 72 KV verabschiedete und dem Kantonsrat zur Genehmigung zu überweisen hatte. Dies war angesichts der Dringlichkeit und mangelnden Handlungsfähigkeit des Kommissionssystems verständlich. Allerdings sollte aus Sicht der Subkommission der Kantonsrat darauf hinwirken, dass eine solche Lösung nur in absoluten Not-

²⁶ Kläy, Dieter (2020). Die Bewältigung der Corona-Krise durch den Zürcher Kantonsrat – eine Chronik. *Parlament* 23(2), Juni 2020, S. 35–41.

²⁷ Uhlmann, Felix (2020), Kurzgutachten zuhanden Kantonsrat Zürich betreffend Kompetenzen des Kantonsrates unter dem Notverordnungsrecht (Coronavirus) und weitere Fragen, Zürich, 19. März 2020.

²⁸ Kläy (2020), S. 37.

²⁹ Kläy (2020), S. 37.

³⁰ Medienmitteilung Geschäftsleitung des Kantonsrates Zürich vom 19. März 2020.

situationen zum Tragen kommt und nur von minimal nötiger Dauer ist. So hätte etwa die Beratung der Notverordnung zur finanziellen Unterstützung von Kindertagesstätten und Tagesfamilien, die letztlich vom Verwaltungsgericht wieder aufgehoben wurde (Ziff. 3.1.2), auch durch die zuständige Kommission erfolgen können. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hält in ihrer Stellungnahme vom 1. März 2021 gegenüber der Subkommission fest, dass sie im Sinne der Geschäftskontinuität (vgl. Empfehlung 10) alle Notverordnungen des Regierungsrates, und somit auch jene zu den Kindertagesstätten und Tagesfamilien, unter Beizug der Präsidien der zuständigen Sachkommissionen vorberaten habe.

Insgesamt waren auch der Kantonsrat und seine Organe ungenügend auf die ausserordentliche Lage vorbereitet. Es fehlten beispielsweise anfänglich die rechtlichen und praktischen Grundlagen, damit die kantonsrätlichen Kommissionen rasch auf digitalem Weg tagen und Beschlüsse fassen konnten.

Empfehlung 10: Kantonsrätliches Geschäftskontinuitätsmanagements

Die Subkommission empfiehlt dem Kantonsrat, seine Handlungsfähigkeit in der Krise – mit Blick auf verschiedene mögliche Katastrophen und Notlagen – zu überprüfen, ein geeignetes Geschäftskontinuitätsmanagement zu definieren sowie die Notfallprozesse mittels geeigneter Übungen auf ihre Praxistauglichkeit zu prüfen und weiterzuentwickeln.

Zwar vermochte der Kantonsrat, gerade auch im Vergleich zum eidgenössischen Parlament, sehr rasch auf die Krisensituation zu reagieren. Bis auf zwei abgesagte Kantonsratssitzungen im März 2020 tagte der Kantonsrat auch in der ausserordentlichen Lage ohne Unterbruch. Wie alle Institutionen traf die Pandemie jedoch auch den Kantonsrat weitgehend unvorbereitet. Die Subkommission regt deshalb an, im Hinblick auf mögliche Krisenereignisse, die eine physische Durchführung von Kantonsratssitzungen zwischenzeitlich verhindern, weitere Abklärungen zu treffen.

Empfehlung 11: Überprüfung der Grundlagen zur digitalen Durchführung von Kantonsratssitzungen

Die Subkommission empfiehlt dem Kantonsrat, zu prüfen, ob gesetzliche und technische Vorkehrungen getroffen werden sollen, sodass der Kantonsrat im Krisenfall auch digital tagen könnte.

4 Notstandsmassnahmen während der ausserordentlichen Lage

4.1 Vorbemerkungen

Notverordnungen einer Regierung stützen sich direkt auf die jeweiligen Verfassungsbestimmungen (im Kanton Zürich Art. 72 Abs. 1 KV, auf Bundesebene Art. 185 Abs. 3 BV). In genereller Form hat sich hierfür auch der Begriff «Notrecht» eingebürgert.³¹ Dieser ist jedoch weitergefasst und schliesst auch Notstandsrecht mit ein, das von einer Regierung in einer existenzbedrohenden Lage ausserhalb der Verfassungsordnung ergriffen werden kann oder sogar muss (sogenannter Staatsnotstand³²). «Notstand» meint in der Regel die eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störung der öffentlichen Ordnung, die den Einsatz von Notrecht

³¹ Brunner et al. 2020: 688. Rechsteiner, David (2016). Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen: Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen. Zürich: Dike.

³² In der juristischen Literatur auch als «echtes Notrecht», «Notrecht im engeren Sinne», «Staatsnotrecht», «extrakonstitutionelles Notrecht» bezeichnet, siehe Rechsteiner, David (2016). Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen: Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen. Zürich: Dike, S. 12.

rechtfertigt.³³ Wie im Bundesrecht ist im BSG des Kantons Zürich für solche Situationen von einer «ausserordentlichen Lage» die Rede (§ 2 BSG; vgl. Ziff. 1.1).

Notverordnungen sind im Kanton Zürich zwingend und unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 72 Abs. 2 KV). Die Notmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie (RRB Nr. 262/2020; vgl. Ziff. 4.2.2) sowie anfänglich auch die Ermächtigung der Gemeindevorstände (RRB Nr. 281/2020; vgl. Ziff. 4.2.4) erliess der Regierungsrat hingegen nicht in der Form von eigentlichen Notverordnungen. Gemäss Regierungsrat handelte es sich bei diesen Massnahmen um Notstandsmassnahmen. Es würden damit einerseits Ausgaben getätigt, welche die verfassungsmässigen und gesetzlichen Zuständigkeiten des Regierungsrates überschreiten (RRB Nr. 262/2020). Andererseits ginge es um die Übertragung von Kompetenzen, welche die gesetzlichen Zuständigkeiten der kommunalen Exekutiven überschreiten (RRB Nr. 281/2020). Der Regierungsrat entschied dennoch, «zur demokratischen Abstützung des Handelns des Regierungsrates» diese Notstandsmassnahmen als Notverordnungen dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten, obwohl dazu seiner Ansicht nach keine Verpflichtung bestand (Antrag vom 18. März 2020). Der Kantonsrat genehmigte die Notverordnungen am 30. März 2020 (KR-Nrn. 102/2020 und 103/2020). Die späteren Notverordnungen über die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane während der Corona-Pandemie (KR-Nr. 111/2020) und zum Fristenstillstand (KR-Nr. 112/2020; vgl. Ziff. 4.2.4) genehmigte der Kantonsrat am 20. April 2020.

Neben den Notstandsmassnahmen verabschiedete der Regierungsrat eine Reihe von Beschlüssen, die in direktem Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie standen, die jedoch im üblichen Gesetzgebungsprozess und im Rahmen der ordentlichen Zuständigkeiten erlassen wurden und damit keine Notstandsmassnahmen im engeren Sinne sind. Die Notverordnungen, Notstandsmassnahmen sowie wichtige weitere, im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehende Massnahmen werden in diesem Kapitel beschrieben und bewertet.

4.2 Notstandsmassnahmen und Notverordnungen

4.2.1 Bundesmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen

Nachdem der Bundesrat am 16. März 2020 die ausserordentliche Lage gemäss EpG erklärte, wurden die Bundesmassnahmen zum Schutz gegen das Coronavirus gestützt auf die COVID-19-Verordnung des Bundesrates in den nachfolgenden Wochen schrittweise verschärft.³⁴ Massnahmen, die der Bund weitgehend direkt unter epidemiologischen Gesichtspunkten zur Verminderung der Verbreitung des Coronavirus oder zum Erhalt der medizinischen Kapazitäten ergriffen hat, stützen sich auf das EpG und wurden in die COVID-19-Verordnung integriert. Sie gelten nicht als eigentliche Notverordnungen. Daneben hat der Bundesrat verschiedene Notverordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und zur Linderung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Folgen erlassen, die sich direkt auf die Notverordnungskompetenz des Bundesrates gemäss Art. 185 Abs. 3 BV stützen.³⁵

³³ «Die öffentliche Ordnung ist derzeit schwer gestört»: Das würde Notrecht für die Schweiz bedeuten. Interview mit Felix Uhlmann in der Neuen Zürcher Zeitung, 12. März 2020.

³⁴ In einer ausserordentlichen Lage nach Epidemiegesezt (EpG) kann der Bundesrat Massnahmen ohne vorherige Konsultation der Kantone anordnen; in der besonderen Lage nach EpG sind die Kantone vorher anzuhören (Art. 6 Abs. 2 EpG).

³⁵ Bericht des Bundesrates über die Ausübung seiner Notrechtskompetenzen und die Umsetzung überwiesener Kommissionsmotionen seit Beginn der Coronakrise vom 27. Mai 2020, S. 4; Eine Übersicht über die COVID-19-Verordnungsgebung des Bundes findet sich im Internet unter <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/gesetzgebung/berichtnotverordnungen.html> sowie <https://www.legalis.ch/de/covid-19-updates/> (Stand 12. August 2020). Teils stützen sich diese Verordnungen auf eine spezialgesetzliche Grundlage oder es handelt sich um Fragen, die auch bisher auf Verordnungsebene geregelt wurden. Teils handelt es sich um Notverordnungen gestützt auf das verfassungsmässige Notverordnungsrecht des Bundesrates, siehe Brunner, Florian / Wilhelm, Martin / Uhlmann, Felix (2020). Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts: Überlegungen zu einer ausserordentlichen Lage. AJP 6/2020: 685–701.

Zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie verabschiedete der Bundesrat am 20. März 2020 ein Massnahmenpaket in der Höhe von anfänglich 32 Milliarden Franken in der Form von Liquiditätshilfen für Unternehmen, eine Ausweitung und Vereinfachung der Kurzarbeitsentschädigung, eine Entschädigung bei Erwerbsausfall für Selbständige sowie für Angestellte, eine Soforthilfe mit Ausfallentschädigungen im Kulturbereich, eine Soforthilfe für Sportorganisationen, Massnahmen im Bereich Tourismus und Regionalpolitik sowie weitere Massnahmen im Bereich des Arbeitsgesetzes.³⁶ Am 3. April 2020 erhöhte der Bundesrat das Bürgschaftsvolumen für die Liquiditätshilfe des Bundes auf 40 Milliarden Franken.³⁷

Damit die Bundesverordnungen, die sich direkt auf Art. 185 Abs. 3 BV stützten, nach sechs Monaten nicht automatisch ausser Kraft traten, hat das eidgenössische Parlament Ende September 2020, gestützt auf eine Botschaft des Bundesrates, das Bundesgesetz über die gesetzliche Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; AS) verabschiedet.³⁸ Sowohl in der ausserordentlichen als auch in der besonderen Lage nach EpG sind hauptsächlich die Kantone für den Vollzug der Bundesvorgaben verantwortlich (Art. 75 EpG).

4.2.2 *Wirtschaftliche Notmassnahmen des Kantons (RRB Nr. 262/2020)*

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat am 18. März 2020 gestützt auf Art. 72 KV in Ergänzung zu den Bundesmassnahmen zusätzliche Notmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus beschlossen (RRB Nr. 262/2020). Die Massnahmen des Regierungsrates zielten darauf ab, in Ergänzung zu den Bundesgeldern weitere Unterstützung an von der Pandemie stark betroffene Unternehmen und Selbständigerwerbende zu leisten. So rief der Regierungsrat Geschäftsbanken dazu auf, den durch Corona-Massnahmen betroffenen kleinen und mittleren Unternehmen mit Darlehen beizustehen. Damit deren Risiken abgedeckt sind, sicherte der Regierungsrat den Banken eine Kreditausfallgarantie von 425 Millionen Franken zu. Im Unterschied zu den Bundeskrediten übernimmt der Kanton jedoch nicht die ganze Kreditausfallgarantie, sondern die teilnehmenden Banken sind mit 15 Prozent am Risiko beteiligt.³⁹

Der Regierungsrat stellte zudem 15 Millionen Franken aus der Jubiläumsdividende der Zürcher Kantonalbank für schnelle und unbürokratische Hilfe an Selbständigerwerbende zur Verfügung. Im steuerlichen Bereich gewährte der Kanton Aufschub bei der Abgabefrist für Steuererklärungen. Ebenfalls enthalten im Hilfspaket waren erste Unterstützungsmassnahmen für gemeinnützige Organisationen aus dem Kultur-, Sozial-, Sport- und Bildungsbereich.⁴⁰

Bis im Juni 2020 wurde der 500-Millionen-Franken-Hilfskredit des Kantons und der beteiligten Banken wenig beansprucht. Bei der Beendigung der ausserordentlichen Lage am 18. Juni 2020 wurden 33 solche Unternehmenskredite über insgesamt 33,5 Millionen Franken gesprochen.⁴¹ Mitverantwortlich dafür war, dass die kantonalen Kredite subsidiär zu den Hilfgeldern des

³⁶ «Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen», Medienmitteilung des Bundesrates vom 20. März 2020, <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2020.msg-id-78515.html> (Stand 21. Januar 2021).

³⁷ «Bundesrat erhöht Bürgschaftsvolumen für Liquiditätshilfe auf 40 Milliarden» Medienmitteilung des Bundesrats vom 3. April 2020.

³⁸ Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020, AS 2020 3835 (Referendumsvorlage).

³⁹ Finanzdirektion, Verfügung betreffend RRB Nr. 262/2020 vom 18. März 2020, Ziff. I (Massnahmen des Kantons Zürich zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus [COVID-19]; Notstandsmassnahmen gemäss Art. 72 der Kantonsverfassung), vom 30. März 2020.

⁴⁰ «Regierungsrat schürt Corona-Paket», Medienmitteilung des Regierungsrates vom 19. März 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/03/regierungsrat-schnuert-corona-paket.html> (Stand 22. Januar 2021).

⁴¹ «Coronavirus – Ende der ausserordentlichen Lage», Medienmitteilung des Regierungsrates vom 18. Juni 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/06/coronavirus-ende-der-ausserordentlichen-lage.html> (Stand 23. Januar 2021).

Bundes gesprochen wurden und letztere aufgrund der festgelegten Bedingungen für die betroffenen Unternehmen einfacher zu erhalten waren. Bei den kantonalen Krediten prüften die beteiligten Banken die Bonität der Antragsteller, da sie zu 15 Prozent das Risiko eines Kreditausfalls tragen. Die Kredite konnten bis Ende September 2020 beantragt werden.

Die Finanzkontrolle des Kantons Zürich begleitet in Ergänzung zu ihrem üblichen Tätigkeitsprogramm (gemäss § 15 Abs. 1 lit. d Finanzkontrollgesetz [FKG; LS 614]) sämtliche vom Regierungsrat im Rahmen von RRB Nr. 262/2020 und vom Kantonsrat am 30. März 2020 bestätigten Massnahmen mit Prüfungen. Die Finanzkontrolle orientierte die Subkommission an den gemeinsamen Sitzungen vom 18. Mai und 29. Oktober 2020 über ihre Prüftätigkeiten in diesem Zusammenhang und erstattete dem Regierungsrat und der Subkommission am 2. Oktober 2020 sowie der Subkommission zusätzlich am 14. Januar 2021 einen Zwischenbericht. Während die Finanzkontrolle in einer ersten Prüfphase ihr Augenmerk auf die Konzeption der Hilfs- und Unterstützungsmassnahmen und die eingerichteten Controlling-Massnahmen legte, wurden in einer zweiten Phase in den nachfolgenden Vollzugsbereichen einzelfallbezogene Abklärungen angestossen:

- Kulturbereich
- Soforthilfen Sport
- Ausfallentschädigungen Kindertagesstätten
- Härtefallprogramm

Aufgrund der teilweise aufwendigen Sachverhaltsfeststellung und des Erfordernisses einer verhältnismässigen Prüfungsdurchführung geht die Finanzkontrolle (Stand Mitte Januar 2021) davon aus, dass die definitiven Prüfergebnisse nicht vor Ende des ersten Quartals 2021 vorliegen werden. Ergänzend verweist die Finanzkontrolle auf die laufenden Erhebungen und Analysen zu den Auswirkungen auf die Jahresrechnung 2020 hin und sieht vor, die entsprechenden Ergebnisse im Rahmen der Berichterstattung zur Staatsrechnung wiederzugeben. Die Aufsichtskommissionen, insbesondere die Finanzkommission, werden dem Kantonsrat die entsprechenden Ergebnisse berichten, sobald diese Informationen vorliegen.

4.2.3 Nothilfe der Gemeinden

Gemäss Art. 12 BV besteht in der Schweiz ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Die Ursachen der Notlage sind dabei unerheblich.⁴² Für die Ausrichtung der Nothilfe gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz (SHG; LS 851.1) sind die politischen Gemeinden zuständig (§ 1 Abs. 1 SHG). Um während der COVID-19-Pandemie in wirtschaftliche Not geratene Personen und Kleinunternehmen zu unterstützen, bauten die Gemeinden ihre Nothilfe als subsidiäre Leistung zu den übrigen von Bund und Kanton ausgerichteten Unterstützungsmassnahmen aus. Zur Finanzierung dieser Nothilfe konnten die Gemeinden auf einen Teil der Jubiläumsdividende der Zürcher Kantonalbank zurückgreifen, den der Regierungsrat den Gemeinden im Rahmen seiner mit RRB Nr. 262/2020 am 18. März 2020 beschlossenen Notmassnahmen zur Verfügung stellte.

Bis Mitte April 2020 hatten gemäss Informationen der Finanzdirektion erst 34 von 162 Gemeinden die ihnen zustehende Unterstützung beim Kanton abgerufen.⁴³ Die Verordnung, aufgrund deren die Gemeinde entsprechende Beschlüsse für die Unterstützungsgelder fassen konnten, war bis am 6. Juni 2020 in Kraft. Bis Mitte Juni (Stand 18. Juni 2020) hatten 82 Gemeinden

⁴² Kantonales Sozialamt (2014), Sozialhilfe-Behördenhandbuch, 2. Auflage, <http://www.sozialhilfe.zh.ch/Handbuch/0.1.01.%20Einleitung.aspx> (Stand 21. Januar 2021).

⁴³ «Unterstützung für Gewerbe, KMU und Selbständige durch Mieterlass und weitere Massnahmen», Medienmitteilung der Baudirektion vom 17. April 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilung/2020/04/unterstuetzung-fuer-gewerbe--kmu-und-selbstaendige-durch-mieterlass-und-weitere-massnahmen.html> (Stand 23. Januar 2021).

von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und haben einen Rahmenkredit von rund 90 Millionen Franken gesprochen, wobei rund die Hälfte auf die Stadt Zürich entfiel.

4.2.4 Weitere Notmassnahmen und Notverordnungen

Der Regierungsrat ermächtigte am 20. März 2020 mit einer weiteren Notmassnahme gestützt auf Art. 72 die Gemeindevorstände, weitere Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu ergreifen (RRB Nr. 281/2020). Gegenüber der Form dieser Kompetenzübertragung an die Gemeinden im Rahmen einer Notmassnahme äusserte die Geschäftsleitung des Kantonsrates jedoch Bedenken und verlangte, dass die Ermächtigungsvorlage unverzüglich in eine Notverordnung gekleidet wird.⁴⁴ Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, überführte der Regierungsrat mit Beschluss vom 1. April 2020 die mit RRB Nr. 281/2020 festgelegte Notmassnahme in eine Notverordnung über die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane während der Corona-Pandemie (RRB Nr. 328/2020).

Zudem beschloss der Regierungsrat am 1. April 2020 im Einklang mit dem Bund mit einer weiteren Notverordnung einen Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren während der Corona-Pandemie (RRB Nr. 329/2020). Am 22. April 2020 schliesslich beschloss der Regierungsrat gestützt auf Art. 72 KV eine Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen (RRB Nr. 401/2020), die nach einer Beschwerde einer Gemeinde jedoch vom Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 28. Mai 2020 für ungültig erklärt wurde (Urteil AN.2020.0004).

4.2.5 Folgerungen und Empfehlungen

Der Regierungsrat hat schnell auf die erheblichen wirtschaftlichen Einschränkungen als Folge der Massnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie reagiert und innert weniger Tage ein Hilfspaket für besonders betroffene Unternehmen und Selbständigerwerbende geschnürt. Zudem hat der Regierungsrat umsichtig gehandelt und von Anfang an auch den Kantonsrat in seine Entscheidungsfindung einbezogen sowie die Notstandsmassnahmen rasch an diesen zur Behandlung und parlamentarischen Abstützung überwiesen.

Mit den Notverordnungen zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen durch die Corona-Pandemie (vgl. Ziff. 4.2.2) hat der Regierungsrat mit Billigung des Kantonsrates hingegen den Notstandsartikel der KV auf wirtschaftliche und soziale Massnahmen ausgedehnt; dies in Abweichung vom ursprünglichen Willen des Verfassungsgebers bzw. der Beratungen des Zürcher Verfassungsrates aus dem Jahr 2002 (vgl. Ziff. 3.1.2).

Es bleibt offen, wie das Verwaltungsgericht diese Notverordnungen beurteilt hätte, wenn gegen diese ebenfalls, analog zur Notverordnung zur Unterstützung der Kindertagesstätten, Beschwerde erhoben worden wäre. Insofern bleibt unklar, ob das Handeln von Regierungsrat und Kantonsrat verfassungsmässig war.

Es ist somit unklar, welches die rechtlichen und auch politischen Schranken der Notverordnungscompetenz des Regierungsrates gemäss KV sind. Es gibt ein Spannungsfeld zwischen der Bekämpfung einer gesundheitlichen Notlage einerseits und den wirtschaftlichen und sozialen Massnahmen zur Abfederung der Notlage andererseits. Wo diesbezüglich die Grenzen der Notverordnungscompetenz des Regierungsrates liegen, bedarf weiterer Klärung.

⁴⁴ Medienmitteilung der Geschäftsleitung des Kantonsrates Zürich vom 27. März 2020.

Empfehlung 12: Klärung der Notverordnungskompetenz des Regierungsrates

Die Subkommission fordert den Regierungsrat und den Kantonsrat auf, zu überprüfen, ob und inwiefern die heutigen Notrechtsregelungen genügen oder ob eine Klärung der verfassungsmässigen Kompetenzen zu erwirken ist.

4.3 Massnahmen im Gesundheitsbereich

4.3.1 Pandemievorsorgeplanung

Seit 1995 bereitet sich die Schweiz systematisch auf Grippepandemien (Influenza-Pandemien) vor. Im Jahr 2004 entstand der erste schweizerische Influenza-Pandemieplan, der laufend aktualisiert und aufgrund der Erfahrungen mit der H1N1-Pandemie im Jahr 2009 (auch als «Schweinegrippe» bezeichnet⁴⁵) vollständig revidiert wurde. Der aktuelle Pandemieplan des Bundes stammt aus dem Jahr 2018 und ist eingebettet in die internationalen Gesundheitsvorschriften⁴⁶ und in das Epidemien-gesetz (EpG). Der Bundespandemieplan dient dem Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung und beschreibt die gezielte Vorbereitung des schweizerischen Gesundheitssystems auf eine Pandemie. Er richtet sich in erster Linie an die verantwortlichen Behörden auf Stufe Bund und Kantone. Der Pandemieplan soll sicherstellen, «dass die Schweiz für eine Pandemie jeglichen Schweregrades hinreichend gerüstet ist, d. h., koordiniert und effizient genug reagieren kann, um die Auswirkungen einer Pandemie auf Mensch und Gesellschaft zu begrenzen».⁴⁷

Der Pandemieplan des Bundes bildet die Grundlage für die Erstellung entsprechender Einsatz- und Notfallpläne auf kantonaler, regionaler und lokaler Ebene (gestützt auf Art. 8 EpG). Der kantonale Pandemieplan baut somit auf dem Bundespandemieplan auf und ist in Ergänzung zu diesem zu verstehen.⁴⁸ Insbesondere enthält er Anweisungen an die Behörden und Gesundheitseinrichtungen im Kanton zur Umsetzung der Bundesvorgaben. Wie der Bundespandemieplan wurde der kantonale Pandemieplan in den vergangenen Jahren immer wieder aktualisiert. Wesentliche Elemente des kantonalen Pandemieplans sind die Koordination und die Regelung der Aufgaben unter den verschiedenen Partnern, die Organisation des Contact Tracing, die Planung einer möglichen Impfung und die Abgabe von Schutzmaterial. Der Kantonsärztliche Dienst fungiert als erster Ansprechpartner des Kantons gegenüber dem Bundesamt für Gesundheit. Er koordiniert im Kanton die medizinischen Massnahmen mit den anderen an der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beteiligten Behörden und Institutionen, besonders den Gesundheitseinrichtungen im Kanton.

Noch im September 2019 wandte sich der Kantonsarzt mit Schreiben an die Direktionen der Spitäler mit somatischen Abteilungen sowie an die Direktionen der stationären Pflegeeinrichtungen im Kanton Zürich. Darin wurden die Institutionen an die Unerlässlichkeit einer guten betrieblichen Pandemievorsorgeplanung erinnert. Zudem wurde für die konkrete Pandemievorbereitung auf das «Handbuch für die betriebliche Vorbereitung» des Bundes sowie entsprechende Checklisten verwiesen. Weiter wurden die Institutionen angewiesen, in welchem Umfang sie gemäss den Empfehlungen des Bundes und des Kantons Schutzmaterialien (Hygienemasken, Handschuhe, Desinfektionsmittel) zu lagern haben.⁴⁹ Schon im Oktober 2018 ging ein

⁴⁵ Bundesamt für Gesundheit, Historische Grippepandemie, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/vergangene-epidemien-pandemien/grippepandemie.html> (Stand 21. Januar 2021).

⁴⁶ World Health Organization (2016), International Health Regulations (2005), Third Edition, <https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496> (Stand 21. Januar 2021).

⁴⁷ Bundesgesetz für Gesundheit (2018), Influenza-Pandemieplan Schweiz: Strategien und Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie, 5. Auflage, S. 7.

⁴⁸ Gesundheitsdirektion, Pandemievorsorgeplanung des Kantons Zürich, Stand 10/2016, <https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus.html> (Stand 21. Januar 2021), S. 8–9.

⁴⁹ Gesundheitsdirektion, Kantonsärztlicher Dienst, Schreiben an die Direktionen der Spitäler mit somatischer Abteilungen im Kanton Zürich, September 2019; Gesundheitsdirektion, Kantonsärztlicher Dienst, Schreiben an die Direktionen der Stationären Pflegeeinrichtungen des Kantons, September 2019.

solches Schreiben an die Spitex-Organisationen mit Leistungsauftrag im Kanton Zürich, indem auf die Notwendigkeit einer betrieblichen Pandemieplanung hingewiesen und auf den geplanten Einsatz von Zivilschutzangehörigen zur personellen Unterstützung im Pandemiefall aufmerksam gemacht wurde.⁵⁰ Zudem wurde ein aktualisierter Leitfaden für Spitex- und Zivilschutz-Organisationen im Kanton Zürich zur Erstellung eines Pandemiekonzepts verbreitet.⁵¹

4.3.2 Versorgung mit Schutzmaterialien

Bei der Versorgung mit Schutzmaterial offenbarten sich in der ganzen Schweiz wie auch im übrigen Europa zu Beginn der Pandemie grosse Defizite. So herrschte ein akuter Mangel an Desinfektionsmitteln.⁵² Auch die Verfügbarkeit von Atemschutzmasken war zwischenzeitlich stark eingeschränkt.⁵³ In den Spitälern fehlten zudem Schutzanzüge.⁵⁴ Im Kanton Zürich ist die Kantonsapotheke als Dienstabteilung der Gesundheitsdirektion für die Beschaffung und Lagerung von Schutzmaterial sowie die Logistik der Verteilung an die Gesundheitseinrichtungen im Kanton zuständig.⁵⁵ Am 3. April 2020 übertrug der Bundesrat dem Bund mehr Kompetenzen, um die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern zur Bekämpfung des Coronavirus zu koordinieren. So wurden etwa die Kantone verpflichtet, ihre aktuellen Bestände an Schutzmaterialien und wichtigen medizinischen Gütern (z. B. Beatmungsgeräte, Diagnosetests, chirurgische Masken, Schutzanzüge) dem Bund zu melden.⁵⁶

Anfang Mai 2020 zeichnete die Gesundheitsdirektion in einer Medienmitteilung ein überwiegend positives Bild über die Versorgung der Gesundheitseinrichtungen im Kanton durch die Kantonsapotheke. Über 8600 Institutionen und Akteure des Zürcher Gesundheitswesens seien durch die Kantonsapotheke im bisherigen Verlauf der Pandemie mit Schutzmaterial versorgt worden.⁵⁷ Auf die Medienmitteilung folgten jedoch kritische Reaktionen seitens der Spitäler, Heime und Spitex-Organisationen. Auch im Kantonsrat gab es entsprechende Vorstösse.⁵⁸ Bemängelt wurden Lieferungsverzögerungen, technische Probleme bei der Bestellung und die Kommunikation seitens der Kantonsapotheke.⁵⁹ Auch der Regierungsrat hielt in seiner Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 96/2020 fest, dass zu Beginn der Corona-Krise das Fachpersonal in den Zürcher Gesundheitsinstitutionen zum Teil mit Schutzmaterial unterversorgt war (RRB Nr. 571/2020 vom 3. Juni 2020, S. 5).

⁵⁰ Gesundheitsdirektion, Kantonsärztlicher Dienst, Schreiben an die Spitex-Organisationen mit Leistungsauftrag im Kanton Zürich vom 4. Oktober 2018.

⁵¹ Spitex Verband Kanton Zürich, Leitfaden für Spitex- und Zivilschutz-Organisationen zur Erstellung eines Pandemiekonzepts im Kanton Zürich, 3. überarbeitete Auflage, August 2018.

⁵² «Es mangelt an Desinfektionsmitteln – und der Bund trägt Mitschuld», Tages-Anzeiger vom 6. April 2020, S. 1; «Bund machte Desinfektionsmittel zur Mangelware», Tages-Anzeiger vom 6. April 2020, S. 2.

⁵³ «Personal muss auf Schutzmasken verzichten», Tages-Anzeiger vom 7. März 2020, S. 5; «Der Bund liefert Schutzmasken aus dem Pflichtlager und sorgt damit für eine leichte Entspannung in den Spitälern», NZZ Online vom 10. März 2020, <https://www.nzz.ch/schweiz/der-bund-liefert-schutzmasken-aus-dem-pflichtlager-an-spitaeler-ld.1545365> (Stand 22. Januar 2021); «EU gibt die Ausfuhr von Schutzmasken in die Schweiz frei», Neue Zürcher Zeitung vom 21. März 2020; «Bund widerspricht sich bei Masken», Neue Zürcher Zeitung vom 1. April 2020, S. 1.

⁵⁴ Gesundheitsdirektion, Medienmitteilung vom 6. April 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/04/erste-schutzmaterial-lieferung-fuer-zuercher-spitaeler-in-zueric.html> (Stand 22. Januar 2021).

⁵⁵ Gesundheitsdirektion, Pandemievorsorgeplanung des Kantons Zürich, Stand 10/2016, <https://www.zh.ch/de/gesundheits/coronavirus.html> (Stand 21. Januar 2021), S. 14; Gesundheitsdirektion, Kantonsapotheke Zürich, 210. Jahresbericht 2019, Juni 2020, S. 4.

⁵⁶ «Coronavirus: Bundesrat regelt Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern», Medienmitteilung des Bundesrates vom 3. April 2020, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-78686.html> (Stand 21. Januar 2021).

⁵⁷ Gesundheitsdirektion, Medienmitteilung vom 4. Mai 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/05/coronavirus--versorgungssicherheit-mit-hilfe-der-kantonsapotheke.html> (Stand 22. Januar 2021).

⁵⁸ «Pandemieplanung und Schutzmaterial» Anfrage Markus Schaaf (EVP, Zell) und Markus Späth-Walter (SP, Feuerthalen) vom 11. Mai 2020, KR-Nr. 151/2020, Antwort des Regierungsrates vom 2. September 2020 (RRB Nr. 832/2020).

⁵⁹ «Kanton wegen Problemen beim Schutzmaterial in der Kritik», Neue Zürcher Zeitung vom 20. Mai 2020, S. 14.

Gegenüber der Subkommission stellte die Gesundheitsdirektion klar, dass sich bei der Vergabe von Schutzmaterial Verbesserungsmöglichkeiten zeigten. Der von der Kantonsapotheke betriebene und von den Partnerorganisationen bemängelte Webshop sei im Jahr 2009 im Zusammenhang mit der Schweinegrippe und für einen beschränkten Benutzerkreis eingerichtet worden. Ausserhalb der Pandemie hätte der Webshop keine Funktion gehabt. Der Webshop wurde von der Kantonsapotheke während der ausserordentlichen Lage der COVID-19-Pandemie zur Verteilung von Schutzmaterial genutzt, stiess jedoch rasch an Kapazitätsgrenzen.

Die Gesundheitsdirektion hielt zudem fest, dass aus ihrer Sicht die Kantonsapotheke eigentlich die Spitalapotheke sei, aus der sie historisch hervorgegangen ist, und neben den Spitälern nur für einige weitere Gesundheitseinrichtungen zuständig sei. Unter der Koordination der Kantonsapotheke hat der Kanton Zürich denn auch Anfang April 2020 eine gemeinsame Beschaffung von Schutzmaterial aus China für 34 Spitälern im Kanton Zürich und in der Innerschweiz abgewickelt.⁶⁰ Es gehörte nicht zum Auftrag der Kantonsapotheke, andere kantonale Anstalten oder sogar die breite Bevölkerung mit Schutzmaterial zu versorgen.

Die betriebliche Pandemievorbereitung, sowohl innerhalb der kantonalen Verwaltung als auch bei den privaten Unternehmen und Haushalten, liegt in erster Linie in deren eigenen Verantwortung. Gleiches gilt für die Gesundheitsinstitutionen und die Gemeinden als Träger von Alters- und Pflegeheimen. Die Gesundheitsdirektion hat sie noch im September 2019 in einem Schreiben an die Notwendigkeit der Pandemievorsorge erinnert (Ziff. 4.3.1). Zuhanden der kleinen und mittleren Unternehmen existiert seit dem Jahr 2007 ein vom Bundesamt für Gesundheit herausgegebenes Handbuch dazu, das in den Jahren 2015 und 2019 überarbeitet und aktualisiert wurde.⁶¹ Im kantonalen Pandemieplan ist zudem festgehalten, dass die betriebliche Pandemievorsorgeplanung im öffentlichen wie im privaten Sektor Sache der kantonalen, kommunalen und privaten Verwaltungen, Ämter und Betriebe ist.⁶²

4.3.3 Massnahmen gegenüber Gesundheits- sowie Alters- und Pflegeeinrichtungen

Mit Beginn der ausserordentlichen Lage am 17. März 2020 verbot der Bundesrat den Spitälern, Kliniken und Arztpraxen, nicht dringend angezeigte medizinische Eingriffe und Therapien durchzuführen (Art. 10a Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2), weil unter den damaligen Prognosen mit einer Überlastung der Spitälern und weiteren Gesundheitseinrichtungen gerechnet werden musste.⁶³ Weiter erliess die Gesundheitsdirektion für alle Spitälern, Alters- und Pflegeheime sowie Invalideneinrichtungen im Kanton Zürich ein Besuchsverbot, das ab dem 13. März 2020 galt und am 30. April 2020 gelockert und in eine Besuchsregelung übergeführt wurde.⁶⁴

Wie der Regierungsrat in seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage festhielt, hätten die Massnahmen aufgrund der Corona-Pandemie gezeigt, dass im bestehenden Gesundheitssystem durch den Verzicht auf Wahleingriffe in den Spitälern genügend freie Behandlungskapazitäten auch in einer Krisensituation geschaffen werden können. Engpässe seien höchstens aufgrund des Mangels an Fachpersonal oder an Verbrauchsmaterial zu erwarten.⁶⁵ Anfang Juni 2020 legte der Regierungsrat ein Massnahmenpaket zur Unterstützung der Spitälern bei der Bewältigung der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie vor (RRB Nr. 572/2020 vom 3. Juni 2020;

⁶⁰ Gesundheitsdirektion, Medienmitteilung vom 6. April 2020.

⁶¹ Bundesamt für Gesundheit (2019), Pandemieplan: Handbuch für die betriebliche Vorbereitung, 3. Auflage, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/pandemievorbereitung/pandemiehandbuch.html> (Stand 25. Januar 2021).

⁶² Gesundheitsdirektion, Pandemievorsorgeplanung des Kantons Zürich, Version 10/2016, S. 14.

⁶³ Bundesamt für Gesundheit, Medienmitteilung vom 16. März 2020.

⁶⁴ Gesundheitsdirektion, Medienmitteilungen vom 12. März und 30. April 2020.

⁶⁵ Antwort des Regierungsrates auf Anfrage Bettina Balmer, Zürich, Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, und Lorenz Schmid, Männedorf, betreffend Spitalkapazität im Kanton Zürich, Erfahrungen aus der Corona-Krise vom 2. September 2020, RRB Nr. 833/2020; siehe auch Antwort des Regierungsrates auf Anfrage KR-Nr. 158/2020 betreffend Learnings aus der Pandemie für die Zukunft vom 2. September 2020, RRB Nr. 831/2020.

Vorlage 5632). Der Kantonsrat genehmigte den entsprechenden Nachtragskredit mit Beschluss vom 7. Dezember 2020.

4.3.4 Folgerungen und Empfehlungen

Generell zeigt sich bei der Pandemievorbereitung, dass das Problem nicht in erster Linie bei der Risikoanalyse, sondern bei der Umsetzung entsprechender Vorsorgemassnahmen lag. Die Pandemieplanung existiert seit Mitte der 1990er-Jahre und wurde immer wieder aktualisiert. Auch bei der Schaffung des kantonalen Bevölkerungsschutzgesetzes (BSG), das die Kompetenzen und Zuständigkeiten in einer ausserordentlichen Lage im Kanton regelt (vgl. Ziff. 3.1.2), war eine Pandemie neben anderen Ereignissen wie Hochwasser, Terroranschläge oder Erdbeben als konkreter möglicher Anwendungsfall vorgesehen worden.⁶⁶ Zudem waren die zentralen Instrumente, die zur Bewältigung der Pandemie eingesetzt werden (rasche Unterbrechung von Übertragungsketten mittels Contact Tracing, Isolation der infizierten Personen und Quarantäne für Kontaktpersonen; Verhaltens- und Hygieneregeln; Einsatz von Schutzmaterial; Impfung) in den Pandemieplänen des Bundes und der Kantone enthalten.⁶⁷

Die Vorbereitungsmaßnahmen sowie die Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie waren somit bekannt und festgelegt, jedoch auf betrieblicher Ebene – einschliesslich der kantonalen Verwaltung und der öffentlich-rechtlichen Institutionen – wie auch in den privaten Haushalten nur ungenügend umgesetzt. Ein Problem war, dass die nötigen Vorsorgemassnahmen auf der Ebene der Betriebe und Haushaltungen generell nur empfehlenden Charakter haben und daher von geringer Verbindlichkeit sind.

Empfehlung 13: Verbindlichere Pandemievorbereitung auf betrieblicher Ebene

Der Regierungsrat soll im Rahmen seiner Zuständigkeiten darauf hinwirken, dass die betriebliche Pandemievorbereitung verbindlicher durchgesetzt wird. Es ist zudem zu prüfen, ob behördliche Anweisungen – etwa durch den Kantonsärztlichen Dienst bzw. die Gesundheitsdirektion – verbindlichen Charakter haben müssen.

Auch bei einer flächendeckenden Umsetzung der Vorbereitungsmaßnahmen wäre die Gesellschaft dem konkreten Ausmass der COVID-19-Pandemie wohl nicht gewachsen gewesen. Die Pandemiepläne von Bund und Kanton orientierten sich an schweren Grippewellen und wurden aufgrund der Erfahrungen mit der H1N1-Pandemie (Schweinegrippe) vollständig überarbeitet. Im Unterschied zu einer schweren Grippewelle wurde der für die Corona-Pandemie verantwortliche Erreger SARS-CoV-2 erstmals auf Menschen übertragen. Es lag kein immunologisches Gedächtnis vor und das Virus verbreitete sich daher besonders rasch. Zudem verläuft die Erkrankung in Einzelfällen bedeutend schwerer als bei einer saisonalen Grippe.⁶⁸ Auch erreichte die H1N1-Pandemie im Jahr 2009 eine viel geringere Verbreitung als dies beim neuen Coronavirus der Fall ist. Zudem wäre eine umfassende Vorsorge auf eine Pandemie dieses Ausmasses mit hohen Kosten verbunden und daher politisch kaum mehrheitsfähig gewesen.

⁶⁶ Antrag des Regierungsrates zum BSG vom 2. Mai 2007; ABI 2007, 773; LS 520; in Kraft getreten am 1. Juli 2008.

⁶⁷ Bundesamt für Gesundheit, Influenza-Pandemieplan Schweiz: Strategien und Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie, 5. Auflage 2018; Gesundheitsdirektion, Pandemievorsorgeplanung des Kantons Zürich, Version 10/2016; Bundesamt für Gesundheit, «Neues Coronavirus COVID-19: Erster bestätigter Fall in der Schweiz, Medienmitteilung vom 25. Februar 2020, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-78233.html> (Stand 5. Januar 2021); Gesundheitsdirektion, «Coronavirus: Weisungen zum Vorgehen mit Verdachtsfällen im Kanton Zürich», Medienmitteilung vom 27. Februar 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/02/coronavirus-weisungen-zum-vorgehen-mit-verdachtsfaellen-im-kanton-zuerich.html> (Stand 5. Januar 2021).

⁶⁸ Zum Beispiel Swiss National COVID-19 Task Force, Analysis of Swiss Epidemic as of 27 March 20, <https://scienctaskforce.ch/en/policy-brief/analysis-of-swiss-epidemic-as-of-27-march-20-4/> (Stand 27. März 2020).

Die Frage der Sicherstellung von Spitalkapazitäten während der Pandemie bedarf weiterer Klärung. Gegenwärtig behandelt der Kantonsrat die Revision des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes, das gemäss Antrag des Regierungsrates aufgrund der Erfahrungen im Frühjahr 2020 mit der Corona-Pandemie Vorgaben an die Spitäler für die Bewältigung ausserordentlicher Lagen vorsehen soll.⁶⁹ Zudem überwies der Kantonsrat am 30. November 2020 ein Postulat, das vom Regierungsrat einen Bericht zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen betreffend spitalbedingter medizinischer Über- respektive Unterversorgung während der ausserordentlichen Lage des Frühjahrs 2020 verlangt.⁷⁰

Weiter hat der Regierungsrat in seiner Antwort auf eine Anfrage im Kantonsrat vom 11. Mai 2020 (KR-Nr. 151/2020) angekündigt, dass die Gesundheitsdirektion, sobald die Pandemie abgeklungen sei, die aus der Corona-Pandemie gewonnenen Erkenntnisse aufarbeiten werde (RRB Nr. 892/2020 vom 2. September 2020). Die Subkommission geht davon aus, dass insbesondere die Pandemievorbereitungsplanung wie auch die mangelhafte Verfügbarkeit von Schutzmaterialien im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie Gegenstand dieser und weiterer Überprüfungen der Gesundheitsdirektion und auch des Regierungsrates sein werden. Die Subkommission behält sich auch vor, diese Thematik der Geschäftsprüfungskommission zur weiteren Behandlung zuzuleiten.

4.4 Massnahmen im Bildungsbereich

Mit der COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 (SR 818.101.24) hatte der Bundesrat unter anderem den Präsenzunterricht an den Schulen verboten und die Kantone verpflichtet, die notwendigen Betreuungsangebote für Kinder bereitzustellen, die privat nicht betreut werden können (Art. 5 Abs. 1 und 3 COVID-19-Verordnung 2). Der Regierungsrat erliess mit der Verordnung über die Sicherstellung der Betreuung der Kinder im Vorschulbereich und an der Kindergarten- und Primarstufe der Volksschule während der Corona-Pandemie vom 18. März 2020 (LS 818.12) entsprechende Ausführungsbestimmungen. Am 29. April 2020 entschied der Bundesrat, dass der Präsenzunterricht ab dem 11. Mai 2020 an den obligatorischen Schulen wieder aufgenommen werden kann. Der Regierungsrat entschied am 30. April 2020 über die Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts an der Volksschule und verabschiedete ein Schutzkonzept (RRB Nr. 441/2020).

Aus Sicht der Bildungsdirektion war die Auslegung der Bundesvorgaben teilweise schwierig bzw. unklar und die Aussagen des Bundes seien zum Teil widersprüchlich gewesen. Die konkrete Rechtslage hätte durch die Krisenteams der Ämter jeweils rasch analysiert werden müssen, um die Informations- und Beratungsleistungen sicherzustellen. Die Koordination mit dem Bund erfolgte jeweils über die Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren, deren Vorsitz die Bildungsdirektorin des Kantons Zürich innehat. Der Bereich der Ausfallentschädigungen an die Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung fiel in den Zuständigkeitsbereich der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren.

Die angeordnete Umstellung auf Fernunterricht war für alle Schulstufen eine Herausforderung. Zudem stellte die Durchführung der Aufnahme- und insbesondere der Abschlussprüfungen die Sekundarstufe II vor grosse Schwierigkeiten, worauf auf die Durchführung von Maturitätsprüfungen verzichtet wurde und mündliche Aufnahmeprüfungen anfänglich verschoben und letztlich ganz abgesagt wurden.

⁶⁹ Antrag des Regierungsrates vom 8. Juli 2020 zur Änderung des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (RRB Nr. 697/2020; Vorlage 5637).

⁷⁰ Postulat von Lorenz Schmid (CVP, Männedorf) und Farid Zeroual (CVP, Adliswil) vom 7. September 2020 betreffend Wissenschaftliche Erkenntnisse betreffend spitalbedingter medizinischer Über- resp. Unterversorgung während des SARS-CoV-2 bedingten Lockdowns (KR-Nr. 332/2020).

Empfehlung 14: Aktualisierung der IKT-Strategie auf Sekundarstufe II

Die Subkommission empfiehlt dem Regierungsrat, die während der Pandemie gemachten Erfahrungen in die «Strategie Digitaler Wandel an kantonalen Schulen der Sekundarstufe II» (RRB Nr. 259/2019) einfließen zu lassen und die Strategie entsprechend zu aktualisieren.

4.5 Massnahmen im Kulturbereich

Der Kunst- und Kulturbereich ist das Tätigkeitsfeld mit den grössten relativen Einkommensverlusten aufgrund der Pandemie.⁷¹ Der Bund stellte mit seinem Massnahmenpaket vom 20. März 2020 dem Kulturbereich 280 Millionen Franken an Soforthilfe und Ausfallentschädigungen bereit. Kulturschaffende und Kulturbetriebe konnten für den Zeitraum März bis Oktober 2020 mit einem Gesuch an die kantonale Fachstelle Kultur drei Arten von Ausfallentschädigungen geltend machen:

- Abgesagte und verschobene Veranstaltungen und Projekte (Schadenszeitraum 28. Februar bis 31. Oktober 2020);
- Betriebsschliessungen (Schadenszeitraum 17. März bis 5. Juni 2020);
- Wiederöffnung des Kulturunternehmens mit Corona-Schutzmassnahmen einschliesslich «Freiwillige Betriebsschliessungen» (Schadenszeitraum 6. Juni bis 31. Oktober 2020).

Bei der Fachstelle Kultur gingen hierfür innert weniger Wochen über 1000 Gesuche ein.

Aus dem Massnahmenpaket gemäss RRB Nr. 262/2020 vom 18. März 2020 standen aus dem Lotteriefonds 20 Millionen Franken für Ausfallentschädigungen für nicht gewinnorientierte Kulturunternehmen und für Kulturschaffende zur Verfügung. Da die Verordnung des Bundesrates vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur; SR 442.15) vorsah, dass auch kommerzielle Kulturunternehmen Gesuche um Ausfallentschädigung stellen können und diese aus dem Lotteriefonds nicht finanziert werden dürfen, beantragte der Regierungsrat beim Kantonsrat einen Nachtragskredit für die Fachstelle Kultur über höchstens 13,25 Millionen Franken.⁷² Der Kantonsrat genehmigte den Nachkredit im Rahmen der ersten Sammelvorlage mit Nachtragskrediten am 6. Juli 2020 einstimmig.⁷³

Am 14. Oktober 2020 verabschiedete der Bundesrat die revidierte COVID-19-Kulturverordnung gemäss COVID-19-Gesetz (SR 442.15) und stellte so sicher, dass die Finanzhilfen für den Kulturbereich bis Ende 2021 weitergeführt werden. Im Kanton Zürich stehen 54 Millionen Franken an Finanzhilfen für den Kultursektor bis Ende 2021 zur Verfügung, finanziert zur Hälfte durch den Bund und den Kanton.⁷⁴

4.6 Massnahmen im Justiz- und Asylbereich

Im Bereich des Strafvollzugs ist die Fürsorgepflicht des Staates in Art. 75 Abs. 1 des Strafgesetzbuches (SR 311.0) geregelt. So hat der Strafvollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung der Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des

⁷¹ Forschungsstelle sotomo (2020), Die Schweiz und die Corona-Krise, Monitoring der Bevölkerung, Bericht vom 12. Juni 2020 im Auftrag der SRG SSR, <https://sotomo.ch/site/corona-krise-monitoring-der-bevoelkerung-12-06-20/> (Stand 23. Januar 2021), S. 22.

⁷² Antrag des Regierungsrates vom 6. Mai 2020 über die Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2020, I. Sammelvorlage, Vorlage 5622 (RRB Nr. 478/2020 vom 6. Mai 2020).

⁷³ Kantonsrat Zürich, Teilprotokoll vom 6. Juli 2020 Vorlage 5622a: Nachtragskredite für das Jahr 2020, I. Sammelvorlage.

⁷⁴ Kanton Zürich, Corona-Hilfen im Kulturbereich, <https://www.zh.ch/de/gesundheit/coronavirus/unternehmen-und-selbstaendige/corona-hilfen-fuer-kultur.html> (Stand 23. Januar 2021).

Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessene Rechnung zu tragen. Um den Schutz von Gefangenen und Vollzugspersonen aufgrund der Pandemie bestmöglich zu gewährleisten, hat der Kanton deshalb das im Dezember 2019 geschlossene Gefängnis Horgen für die Eintrittsquarantäne und als Isolationsstation im Strafvollzug wieder in Betrieb genommen.⁷⁵

Im Asylbereich wurde durch den Kanton mit dem «Erlenhof», einem ehemaligen Pflegezentrum in der Stadt Zürich, eine separate Krankenstation eingerichtet.⁷⁶

Nichtregierungsorganisationen sowie Betroffene reichten Ende Mai 2020 eine Strafanzeige gegen den Vorsteher der Sicherheitsdirektion sowie weitere Personen ein. Mutmasslich sollen diese in den kantonalen Notunterkünften zu wenig für den Schutz der abgewiesenen Asylbewerberinnen und Asylbewerber unternommen haben.⁷⁷ Die zuständige Staatsanwaltschaft trat im September 2020 jedoch wegen mangelnder Hinweise auf einen Straftatbestand nicht auf die Strafanzeige ein.⁷⁸

4.7 Massnahmen im Sportbereich

Aus dem Massnahmenpaket des Regierungsrates vom 18. März 2020 standen dem Freizeit- und Breitensport zusätzliche 2 Millionen Franken aus dem Lotteriefonds zur Verfügung (RRB Nr. 262/2020). Es handelte sich dabei um À-fonds-perdu-Beiträge für Sportvereine, Sportverbände und andere Non-Profit-Organisationen aus dem Sportbereich im Kanton. Bis Anfang Juni 2020 gingen beim kantonalen Sportamt 107 Gesuche aus 20 Sportarten ein. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden Beiträge an 46 Vereine ausbezahlt. Ende Juni 2020 waren es 171 Unterstützungsgesuche und 1,5 Millionen Franken, die als Unterstützungsbeiträge ausgerichtet worden sind.⁷⁹

4.8 Massnahmen im Bau- und Immobilienbereich

Den behördlichen Empfehlungen zur Eindämmung des Coronavirus folgend haben viele Gemeindeverwaltungen und kantonale Stellen den Publikumsverkehr eingeschränkt. Es stellte sich dabei die Frage nach den möglichen Konsequenzen dieser Einschränkungen auf die laufenden und anstehenden Verfahren im Bereich des Planungs-, Bau- und Umweltrechts. Die Baudirektion als Fachaufsicht über die kommunalen Bau- und Planungsbehörden richtete deshalb am 26. März 2020 ein Kreisschreiben an die Gemeinden, um auf eine einheitliche Handhabung der Verfahren hinzuwirken und die kommunalen Behörden bei ihrem Vollzug zu unterstützen. Dabei wurde festgehalten, dass die Planungs- und Baubewilligungsverfahren zum staatlichen Grundauftrag gehörten und soweit wie möglich fortzusetzen sind. Öffentliche Auflagen von Baugesuchen sollten mit geeigneten organisatorischen und technischen Vorkehrungen weiterhin durchgeführt werden. Um den Publikumsverkehr auf das Nötigste zu beschrän-

⁷⁵ «Gefängnis Horgen hat den Betrieb wiederaufgenommen», Medienmitteilung der Direktion der Justiz und des Innern vom 7. April 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/04/gefaengnis-horgen-hat-den-betrieb-wiederaufgenommen.html> (Stand 12. Januar 2021).

⁷⁶ «Separate Station mit Krankenzimmern für Menschen aus dem Asylbereich», Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion vom 2. April 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/04/separate-station-mit-krankenzimmern-fuer-menschen-aus-dem-asylbe.html> (Stand 12. Januar 2021).

⁷⁷ «Strafanzeige gegen Mario Fehr eingereicht», Tages-Anzeiger vom 28. Mai 2020, <https://www.tagesanzeiger.ch/linke-juristen-reichen-straftanzeige-gegen-mario-fehr-ein-778400805344> (Stand 12. Januar 2021).

⁷⁸ Es gebe, so wird die Staatsanwaltschaft in der Presse zitiert, keine Hinweise, dass «die Verantwortlichen der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich – zumindest eventualvorsätzlich – die Bewohner der Rückkehrzentren in Gefahr gebracht und an Körper und Gesundheit geschadet haben, indem sie BAG-Schutzmassnahmen nicht umgesetzt haben», Neue Zürcher Zeitung vom 11. November 2020.

⁷⁹ «Soforthilfe Sport: Rasch und unbürokratisch», Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion vom 14. Juli 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/07/soforthilfe-sport-rasch-und-unbuerokratisch.html> (Stand 23. Januar 2021).

ken, soll einsichtswilligen Personen nach Möglichkeit ein elektronischer Zugang zu den Gesuchsunterlagen eröffnet werden, wozu die Baudirektion den Gemeinden den kantonalen Dienst «WebTransferZH» zur Verfügung stellte.

Unter Federführung der Baudirektion kam der Kanton Zürich gewerblichen Mieterinnen und Mietern von kantonalen Liegenschaften entgegen, wenn diese wegen der Corona-Krise in einen finanziellen Engpass gerieten. Bereits mit dem Massnahmenpaket vom 18. März 2020 (RRB Nr. 262/2020) hatte der Regierungsrat beschlossen, Zahlungsfristen für Rechnungen des Kantons auf 120 Tage zu erstrecken. Diese Regelung schloss Mieten ein. Zudem gewährte die Baudirektion Mieterinnen und Mietern von kantonalen Gewerberäumen auf Gesuch hin und in begründeten Fällen eine Mietzinsreduktion, einen Mietzinserslass, eine Zahlungsvereinbarung oder eine sonstige Anpassung an möglicherweise veränderte Marktverhältnisse. Weiter riefen der Baudirektor und der Finanzdirektor alle Vermieter von Gewerberäumen dazu auf, einzelne Monatsmieten nicht höher zu gewichten als ein nachhaltiges, langfristig gutes Verhältnis mit ihren Mieterinnen und Mietern.⁸⁰

Bis 18. Juni 2020 gingen bei der Baudirektion 56 Gesuche ein und wurden Mietzinsreduktionen im Umfang von knapp 600 000 Franken gewährt. Die Baudirektion rechnete zum damaligen Zeitpunkt mit einer geschätzten Mietzinsreduktion von 750 000 Franken. Das kantonale Immobilienamt verwaltet rund 330 Gewerberäume. Die Prüfung der Gesuche orientierte sich an den Vorgaben der COVID-19-Verordnung 2 des Bundes (SR 818.101.24), insbesondere dem 3. Kapitel: Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen (Art. 5 und 6 COVID-19-Verordnung 2, Stand 22. Juni 2021). So musste im Gesuchsformular per Selbstdenkulation unter anderem bestätigt werden, dass die Mietzinsreduktion in adäquatem kausalem Zusammenhang steht mit den Einschränkungen des Wirtschaftslebens aufgrund Massnahmen des Bundes zur Eindämmung von Covid-19.

Zudem standen aus dem Massnahmenpaket des Kantons (RRB Nr. 262/2020 vom 18. März 2020) 3 Millionen Franken an Finanzhilfen für Museen und die Naturbildung zur Verfügung.

4.9 *Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage*

Erste Lockerungen der Bundesmassnahmen beschloss der Bundesrat am 16. April 2020.⁸¹ Ab dem 11. Mai konnten Läden, Restaurants, Märkte, Museen und Bibliotheken wieder öffnen, in den Primar- und Sekundarschulen wurde wieder der Präsenzunterricht eingeführt und im Breiten- und Spitzensport waren wieder Trainings erlaubt.⁸² Am 19. Juni 2020 beendete der Bundesrat aufgrund der anhaltend tiefen Anzahl von Neuinfektionen in der Schweiz die ausserordentliche Lage. Es galt schweizweit wieder die besondere Lage nach Epidemien-gesetz. Zudem informierte der Bundesrat, dass die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus ab dem 22. Juni 2020 weitgehend aufgehoben seien. Einzig Grossveranstaltungen blieben bis Ende August verboten. Alle öffentlich zugänglichen Orte mussten fortan über ein Schutzkonzept verfügen.⁸³

⁸⁰ «Unterstützung für Gewerbe, KMU und Selbständige durch Mieterlass und weitere Massnahmen», Medienmitteilung der Baudirektion vom 17. April 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/04/unterstuetzung-fuer-gewerbe--kmu-und-selbstaendige-durch-mieterlass-und-weitere-massnahmen.html> (Stand 23. Januar 2021).

⁸¹ «Bundesrat lockert schrittweise Massnahmen zum Schutz vor dem neuen Coronavirus», Medienmitteilung des Bundesrates vom 27. April 2020, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78818.html> (Stand 21. Januar 2021).

⁸² «Coronavirus: Bundesrat lockert weitere Massnahmen ab dem 11. Mai 2020», Medienmitteilung des Bundesrates vom 29. April 2020, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78948.html> (Stand 21. Januar 2021).

⁸³ «Coronavirus: Weitgehende Normalisierung und vereinfachte Grundregeln zum Schutz der Bevölkerung», Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. Juni 2020, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-79522.html> (Stand 24. Januar 2021).

Der Regierungsrat beschloss am 10. Juni 2020 das Ende der ausserordentlichen Lage im Kanton Zürich nach kantonalem BSG analog zur Entscheidung des Bundesrates auf den 19. Juni 2020 (RRB Nr. 594/2020). Im Kanton Zürich galt somit wieder die ordentliche Lage. Für den Vollzug von Massnahmen im Rahmen des eidgenössischen Epidemiengesetzes war damit wieder der Kantonsärztliche Dienst zuständig (gemäss Vollzugsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung [VV EpiG]; LS 818.11), für weitere Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus die jeweils fachlich zuständige Direktion. Mit der Beendigung der ausserordentlichen Lage endete auch die Arbeit des Regierungsausschusses.

An seiner Sitzung vom 10. Juli 2020 legte der Regierungsrat das weitere Vorgehen bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie fest, nachdem sich unter anderem im Kanton Zürich ein erster sogenannter Superspreader-Fall ereignete.⁸⁴ Es wurde neu ein COVID-19-Sonderstab unter der Leitung des Kommandanten der Kantonspolizei eingesetzt. Zudem sollten die Kapazitäten für das Contact Tracing sukzessive erhöht und die Datenlage als Basis für adäquate Massnahmen optimiert werden (RRB Nr. 720/2020).

Die Subkommission befragte Vertreter des Regierungsrates Anfang Juni 2020, als sich das Ende der ausserordentlichen Lage abzeichnete, auch dazu, welche Vorkehrungen der Regierungsrat im Hinblick auf die Beendigung der ausserordentlichen Lage getroffen hat. Generell wurde darauf verwiesen, dass der Kanton dann wieder in die ordentliche Lage wechselt, da es nach kantonalem Recht (Bevölkerungsschutzgesetz) keine besondere Lage gibt (vgl. auch Ziff. 3.1.2). Aufgrund dieser Rechtslage werde die KFO dann informell arbeiten. Während der Bund (insbesondere der Bundesrat) auch in der besonderen Lage gemäss Epidemiengesetz über verschiedene Sonderkompetenzen verfügt, hierfür aber die Kantone anhören muss, besteht keine analoge Regelung dazu im kantonalen Recht.

Auch gegenüber der Öffentlichkeit hob der Regierungsrat bei der Beendigung der ausserordentlichen Lage hervor, dass im Kanton Zürich ab dem 19. Juni 2020 wieder die ordentlichen gesetzlichen Zuständigkeiten gelten und die KFO wieder in den Regelbetrieb zurückkehre.⁸⁵ Rückblickend erscheint dies verfrüht erfolgt zu sein. Der Regierungsrat gelangte offenbar bereits nach wenigen Wochen zurück in der ordentlichen Lage auch zu diesem Schluss, setzte er doch am 10. Juli 2020, kurz vor Beginn der Sommerferien, wieder einen Sonderstab (COVID-19-Sonderstab) ein.

Empfehlung 15: Prüfung angemessener Führungsstrukturen für den Ausstieg aus einer ausserordentlichen Lage auch im kantonalen Recht.

Die Subkommission empfiehlt dem Regierungsrat, zu prüfen, wie geeignete Führungsstrukturen geschaffen oder aufrechtzuerhalten sind, um den Ausstieg aus einer ausserordentlichen Lage schrittweise vollziehen zu können. Er wird eingeladen, gegebenenfalls entsprechende Gesetzesanpassungen anzustossen.

⁸⁴ «Erster «Superspreader» im Kanton Zürich», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 27. Juni 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/06/erster--superspreader--im-kanton-zuerich.html> (Stand 24. Januar 2021); «COVID-19 im Kanton Zürich: Aktuelle Lage und Ausblick», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 26. Juni 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/06/covid-19-im-kanton-zuerich--aktuelle-lage-und-ausblick.html> (Stand 24. Januar 2021); «Aktuelle Informationen zum Superspreader im Kanton Zürich», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 28. Juni 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/06/aktuelle-informationen-zum-superspreader-im-kanton-zuerich.html> (Stand 24. Januar 2021).

⁸⁵ «Coronavirus – Ende der ausserordentlichen Lage», Medienmitteilung des Regierungsrates vom 18. Juni 2020, <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/06/coronavirus-ende-der-ausserordentlichen-lage.html> (Stand 27. Januar 2021).

Empfehlung 16: Krisenaufarbeitung und Massnahmenevaluation

Die Subkommission begrüsst, dass sowohl der Regierungsrat als auch einzelne Direktionen angekündigt haben, ihre Krisenorganisation und die Massnahmen zur Krisenbewältigung nach Abklingen der Pandemie zu überprüfen.

Die Subkommission erwartet diesbezüglich vom Regierungsrat insbesondere eine Überprüfung der kantonalen Vorbereitungsmaßnahmen auf Katastrophen und Notlagen, einschliesslich der Pandemievorbereitung. Dabei sollte auch überprüft werden, welche Vorbereitungsmaßnahmen nicht einfach angemahnt (wie im Bereich der Schutzmaterialien), sondern deren Umsetzung verbindlich eingefordert werden soll.

Zudem erwartet die Subkommission, dass der Regierungsrat die verschiedenen kantonalen Unterstützungsmassnahmen mit geeigneten Instrumenten auch auf ihre Wirkungen evaluiert und die Prüfergebnisse und Empfehlungen der Finanzkontrolle angemessen berücksichtigt und umgesetzt werden.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Corona-Pandemie führte die Schweiz und den Kanton Zürich in eine Krise, wie sie das Land seit Jahrzehnten nicht mehr gesehen hat. Die Massnahmen zur Eindämmung des Virus waren einschneidend: Schliessung von Läden und Freizeiteinrichtungen, Verbot von öffentlichen Veranstaltungen, Einstellen des Präsenzunterrichts an Schulen sowie erhebliche Einschränkungen bei den Freiheitsrechten. Die Notlage zwang den Bundesrat, zum ersten Mal die ausserordentliche Lage gemäss dem im Jahr 2012 revidierten Epidemiegesetz auszurufen. Damit übernahm der Bundesrat die Führung des Krisenmanagements und die sonst geltende föderale Kompetenzordnung wurde vorübergehend ausser Kraft gesetzt. Für die Umsetzung der Bundesmassnahmen blieben weiterhin weitgehend die Kantone zuständig.

Der Regierungsrat, der für die strategische Führung innerhalb des Kantons verantwortlich ist, erklärte analog zur bundesrechtlichen Anordnung gestützt auf das kantonale Bevölkerungsgesetz ebenfalls eine ausserordentliche Lage innerhalb des Kantons Zürich. Damit galten die für eine solche Notlage gesetzlich vorgesehenen Zuständigkeiten und Verfahren. Insbesondere wurde der Kantonalen Führungsorganisation die operative Führung des Krisenmanagements übertragen. Zudem gibt es verschiedene verfassungsmässige und gesetzliche Vorkehrungen, die es Regierungen in Krisenzeiten erlauben, direkt auf die Verfassung gestützte Notverordnungen zu erlassen. In der ausserordentlichen Lage machten sowohl der Bundesrat als auch der Regierungsrat von dieser Notverordnungs-kompetenz Gebrauch. Wegen teilweise fehlender gesetzlicher Grundlage und aufgrund der Dringlichkeit der Situation ergriff somit die Exekutive Massnahmen in Bereichen, in denen in der normalen Lage in der Regel das Parlament zuständig ist.

Gerade in einer solchen Krisensituation, in welcher der Regierung eine zentrale Rolle bei der Krisenbewältigung zukommt und hierfür auch besondere Kompetenzregelungen vorgesehen sind, kommt der parlamentarischen Kontrolle (Oberaufsicht) eine besondere Bedeutung zu. Zwar war auch der Kantonsrat zwischenzeitlich aufgrund der gesundheitlichen Notsituation gezwungen, seine Sitzungstätigkeit zu reduzieren. Im Unterschied zu anderen Parlamenten stellte er seine Geschäftstätigkeit jedoch nie ein und war mit seiner ohne Unterbruch tagenden Geschäftsleitung jederzeit handlungsfähig. Um den Umgang des Kantons mit der besonderen und ausserordentlichen Lage während der Corona-Pandemie und besonders die Umsetzung spezifischer Massnahmen des Regierungsrates und der Verwaltung aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht zu begleiten, wurden die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission

beauftragt, eine gemeinsame Subkommission einzusetzen. Über den unmittelbaren Prüfungsauftrag hinaus verfolgte die Arbeit der Subkommission auch das Ziel, den demokratischen Dialog beim Massnahmenvollzug zu fördern und für Transparenz und Vertrauen in das Handeln des Regierungsrates und seiner Verwaltung sowie der Kantonalen Führungsorganisation zu sorgen.

Eine akute Krise bedingt rasches Handeln und ist auch zwangsläufig mit grossen Unsicherheiten verbunden. Die verfassungsrechtlich vorgesehenen Notmassnahmen einer Regierung erlauben rasches Handeln, womit die Handlungsfähigkeit des Staates sichergestellt wird. Diese Sonderkompetenzen sind für eine begrenzte Zeit sinnvoll, ja notwendig. Doch Notstandsmassnahmen und Notverordnungen – so effizient und wirksam sie auch sein mögen – stossen in einem demokratischen Staat wie der Schweiz, der zudem von unten nach oben aufgebaut ist und in dem die Volkssouveränität mit zusätzlichen direktdemokratischen Instrumenten tief verankert ist, rasch an dessen Grenzen. Es ist deshalb richtig, dass im Juni 2020 der Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat, und analog durch den Regierungsrat, rasch vollzogen und zur föderalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung zurückgekehrt wurde. Auch im Kanton Zürich beschränkten sich die Notmassnahmen seitens des Regierungsrates auf einige Wochen. Zudem wurden die Notverordnungen vom Regierungsrat rasch dem Kantonsrat vorgelegt, um deren demokratische Abstützung zu stärken. Die demokratische Legimitation der Massnahmen wurde damit sichergestellt, auch wenn sich dem Kantonsrat aufgrund der Dringlichkeit der Situation zum damaligen Zeitpunkt kaum Alternativen boten, als den Notverordnungen zuzustimmen.

Wie die Untersuchung der Subkommission zeigt, konnten der Regierungsrat und die Verwaltung die ausserordentliche Lage im Frühjahr 2020 weitgehend in der ordentlichen Organisation und den üblichen Prozessen bewältigen. Eine Schlüsselrolle kam der Kantonalen Führungsorganisation zu, die für solche Situationen gesetzlich vorgesehen ist. Sie liess sich flexibel erweitern und hat ihre Krisentauglichkeit und ihre Notwendigkeit für ein funktionierendes Krisenmanagement im Kanton bewiesen. Auch die Verwaltung hat rasch und flexibel reagiert und ist der Krisensituation mit grossem Arbeitseinsatz begegnet. Es zeigte sich, dass der Kanton auch in einer ausserordentlichen Situation auf eine leistungsfähige Verwaltung zählen kann.

Die Krisenvorbereitung war jedoch nicht in allen Teilen der Verwaltung gleich ausgeprägt. Die Umstellung auf Telearbeit von zu Hause aus (Homeoffice) verlief nicht überall gleich gut. Es stellte sich als hilfreich heraus, dass in der kantonalen Verwaltung mit dem Amt für Informatik seit ein paar Jahren ein zentraler Informatikdienstleister besteht, der rasche Unterstützung bereitstellen konnte. Auch zeigte sich, dass ein Geschäftskontinuitätsmanagement («business continuity management») nicht in allen Direktionen gleich gut verankert war und teilweise in der Krisensituation erst entwickelt oder verbessert werden musste. Bei der Festlegung von Schlüsselprozessen und der Substituierung von Schlüsselpersonen hat die Krise ebenfalls einen gewissen Handlungsbedarf offengelegt. Auch war die Pandemievorsorgeplanung im Kanton Zürich nur ungenügend umgesetzt, was zu Beginn der Pandemie zu einer fatalen Unterversorgung mit Schutzmaterialien beitrug.

Der Krisensituation wurde mit einem auf Bundesebene angeordneten teilweisen «Lockdown» oder «Shutdown» begegnet, indem das gesellschaftliche Leben zwischenzeitlich durch behördliche Anordnungen stark eingeschränkt wurde. Dabei erwies sich die Einführung der im Frühjahr 2020 verhängten Massnahmen als deutlich einfacher als deren Aufhebung. Während die Massnahmen während der ausserordentlichen Lage in der Bevölkerung auf breite Akzeptanz stiessen und eine grosse gesellschaftliche Solidarität zu beobachten war, stellten sich bei der Lockerung der Massnahmen viele Unklarheiten, etwa was die Anforderungen an die Schutzkonzepte in Betrieben oder die Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts an Schulen betraf. Im Gegensatz zur heutigen Situation zum Zeitpunkt des Abschlusses des vorliegenden Berichts (Februar 2021) war im Frühjahr und Sommer 2020 die Polarisierung in der Bevölkerung be-

züglich Sinn oder Unsinn der getroffenen Anordnungen und Einschränkungen wesentlich weniger feststellbar. Die Politik des Bundesrates und des Regierungsrates schienen verstanden und mitgetragen worden zu sein. Die unmittelbare direkte Betroffenheit und Krisenerfahrung des Frühjahrs 2020 hat sicherlich dazu beigetragen. Die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Rückhalts in einer anhaltenden Krisensituation stellt eine ungleich grössere Herausforderung dar.

Bereits im Frühjahr 2020 machte der Regierungsrat in der Krisenbewältigung jedoch nicht immer einen geeinten Eindruck. Dieser Eindruck verstärkte sich im Sommer 2020. Vereinzelt traten Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Mitgliedern des Regierungsrates an die Öffentlichkeit. Rückblickend erwies sich auch die Lagebeurteilung des Regierungsrates beim Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage im Juni 2020 aus Sicht der Subkommission als zu optimistisch. Möglicherweise wurden die Herausforderungen, die sich bezüglich einer langfristigen Eindämmung der Pandemie stellen, zum damaligen Zeitpunkt unterschätzt. Die Rückführung der Kantonalen Führungsorganisation in den Regelbetrieb mit dem Ende der ausserordentlichen Lage und der Wiedereinsetzung einer neuen Krisenorganisation (Covid-19-Sonderstab) nur ein paar Wochen später – unmittelbar zu Beginn der Sommerferien – verdeutlichen dies.

Aufgrund ihrer Abklärungen richtet die Subkommission insgesamt 16 Empfehlungen an die kantonalen Behörden in Bezug auf die Zuständigkeiten und Verfahren während der ausserordentlichen Lage sowie zum Prozess und zur Umsetzung der Notmassnahmen. Dort, wo bereits entsprechende parlamentarische Prozesse eingeleitet wurden oder der Regierungsrat bereits Massnahmen angekündigt hat, verzichtet die Subkommission auf explizite Empfehlungen. Die Umsetzung der Empfehlungen werden die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission im Rahmen ihrer ordentlichen Zuständigkeiten und Prozesse überprüfen.

Es ist offensichtlich, dass sich auch nach Abschluss der vorliegenden Untersuchung verschiedene weitere Fragen stellen und neue Themenfelder ergaben. Exemplarisch genannt seien etwa die Pflicht zum Tragen von Schutzmasken im öffentlichen Verkehr und in öffentlich zugänglichen Innenräumen, die Leistungsfähigkeit des Contact Tracing oder die Planung und Umsetzung der Impfkampagne. Zudem schlitterte der Kanton Zürich – wie die übrige Schweiz – im Oktober 2020 in eine zweite Welle der Pandemie. Verschiedene dieser Fragen und Themenfelder bedürfen zu gegebener Zeit einer Aufarbeitung durch die parlamentarische Oberaufsicht.

Abkürzungsverzeichnis

§	Paragraf
ABl	Amtsblatt des Kantons Zürich
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
BCM	Geschäftskontinuitätsmanagement (<i>business continuity management</i>)
BSG	Bevölkerungsschutzgesetz (<i>LS 520</i>)
BV	Bundesverfassung (<i>SR 101</i>)
COVID-19	Coronavirus-Krankheit 2019 (Krankheit, die durch das neue Coronavirus verursacht wird)
EpG	Epidemiengesetz (<i>SR 818.101</i>)
FIKO	Finanzkommission
FKG	Finanzkontrollgesetz (<i>LS 614</i>)
GL	Geschäftsleitung
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPV	Gemeindepräsidentenverband
H1N1	Influenza-A-Virus, auch als Schweinegrippe-Virus bezeichnet
KFO	Kantonale Führungsorganisation
KFOV	Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonale Führungsorganisation (KFOV; <i>LS 172.5</i>)
KR	Kantonsrat
KRG	Kantonsratsgesetz (<i>LS 171.1</i>)
KRR	Kantonsratsreglement (<i>LS 171.11</i>)
KV	Verfassung des Kantons Zürich (<i>LS 101</i>)
lit.	Buchstabe (<i>litera</i>)
LS	Loseblattsammlung (kantonales Recht)
Nr.	Nummer
OG RR	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR; <i>LS 172.1</i>)
OR	Obligationenrecht (<i>SR 202</i>)
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
SARS-CoV-2	Schweres akutes Atemwegssyndrom 2 (<i>Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2</i>), auch neues Coronavirus genannt
SHG	Sozialhilfegesetz (<i>LS 851.1</i>)
SR	Systematische Rechtssammlung (Bundesrecht)
Ziff.	Ziffer

Verzeichnis der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

Finanzkontrolle, 4. Mai 2020 und 29. Oktober 2020

Martin Billeter, Leiter Finanzkontrolle, 18. Mai 2020 und 29. Oktober 2020

Wojtek Rogalski, Finanzkontrolle, 29. Oktober 2020

Daniel Strebel, Stv. Leiter Finanzkontrolle, 18. Mai 2020

Regierungsausschuss und Kantonale Führungsorganisation, 4. Juni 2020

Regierungspräsidentin Silvia Steiner, Regierungspräsidentin (ab 1. Mai 2020),
Vorsteherin Bildungsdirektion

Regierungsrat Mario Fehr, Vorsteher Sicherheitsdirektion

Regierungsrat Ernst Stocker, Vorsteher Finanzdirektion

Kathrin Arioli, Staatsschreiberin

Thomas Würgler, Kommandant Kantonspolizei (bis 19. Juni 2020)

Sicherheitsdirektion, 11. Juni 2020

Regierungsrat Mario Fehr, Vorsteher Sicherheitsdirektion

Thomas Würgler, Kommandant Kantonspolizei (bis 19. Juni 2020)

Gesundheitsdirektion, 18. Juni 2020

Regierungsrätin Natalie Rickli, Vorsteherin Gesundheitsdirektion

Luca Albertin, Stabschef Pandemie, Gesundheitsdirektion

Andreas Hintermann, Kantonsapotheker, Gesundheitsdirektion

Christiane Meier, Kantonsärztin (ab 1. September 2020), Kantonsärztin a. i. (bis 31. August 2020), Gesundheitsdirektion

Christoph Mosimann, Abteilungsleiter Finanzen & Dienstleistungen, Gesundheitsdirektion

Direktion der Justiz und des Innern, 18. Juni 2020

Regierungsrätin Jacqueline Fehr, Vorsteherin Direktion der Justiz und des Innern

David Rechsteiner, Jur. Sekretär, Abteilung Justiz, Direktion der Justiz und des Innern

Volkswirtschaftsdirektion, 25. Juni 2020

Regierungsrätin Carmen Walker Späh, Vorsteherin Volkswirtschaftsdirektion, Regierungspräsidentin (bis 30. April 2020)

Dominik Brühwiler, Leiter Verkehrsplanung, Stv. Direktor Zürcher Verkehrsverbund

Gian Andrea Schmid, Generalsekretär, Volkswirtschaftsdirektion

Edgar Spieler, Leiter Arbeitsmarkt, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Volkswirtschaftsdirektion

Markus Traber, Amtschef, Amt für Verkehr, Volkswirtschaftsdirektion

Baudirektion, 25. Juni 2020

Regierungsrat Martin Neukom, Vorsteher Baudirektion

Mark Cummins, Generalsekretär Baudirektion

Bildungsdirektion, 9. Juli 2020

Regierungspräsidentin Silvia Steiner, Vorsteherin Bildungsdirektion

Marion Völger, Generalsekretärin Bildungsdirektion (ab 1. Juli 2020), Amtschefin
Volksschulamt (bis 30. Juni 2020)

Gemeindepräsidentenverband, 20. August 2020

Jörg Kündig, Präsident Gemeindepräsidentenverband Kanton Zürich

Martin Harris, Geschäftsführer Gemeindepräsidentenverband Kanton Zürich

Obergericht, 3. September 2020

Martin Langmeier, Obergerichtspräsident Obergericht Zürich (ab 1. Juli 2020)

Lukas Huber, Stv. Generalsekretär Obergericht Zürich

Staatskanzlei, 1. Oktober 2020

Kathrin Arioli, Staatsschreiberin

In chronologischer Reihenfolge der geführten Gespräche.

Anhang 1: Chronologie COVID-19-Pandemie Ende Februar 2020 bis Ende Juli 2020

Datum	Ereignis
27.02.2020	Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) lanciert die <u>Informationskampagne «So schützen wir uns»</u> .
28.02.2020	Gestützt auf Art. 6 des <u>Epidemiengesetzes (EpG; SR 818.101)</u> stuft der Bundesrat die Ausbreitung des Coronavirus in der Schweiz als <u>besondere Lage im Sinne des EpG</u> ein und verfügt Massnahmen gegenüber der Bevölkerung (<u>Verordnung vom 28. Februar 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19] [SR 818.101.24]</u>): <ul style="list-style-type: none">– Verbot öffentlicher oder privater Veranstaltungen mit mehr als 1000 Personen– Bei öffentlichen oder privater Veranstaltungen mit weniger als 1000 Personen müssen die Veranstalter zusammen mit der zuständigen kantonalen Behörde eine Risikoabwägung vornehmen, ob sie die Veranstaltung durchführen können oder nicht. Die Kantone überwachen die Einhaltung der Massnahmen auf ihrem Gebiet.
02.03.2020	Der Bund erlässt <u>zusätzliche Hygieneregeln</u> . Zu den bisherigen drei Regeln «Gründlich Händewaschen», «in Taschentuch oder Armbeuge husten und niesen» und «Bei Fieber und Husten zu Hause bleiben» gelten drei weitere Regeln: «Papiertaschentuch nach Gebrauch in geschlossenen Abfalleiner», «Händeschütteln vermeiden» und «Nur nach telefonischer Anmeldung in Arztpraxis oder Notfallstation».
06.03.2020	Der Bundesrat <u>ändert die Strategie</u> des konsequenten Contract Tracing. Im Mittelpunkt steht nun der Schutz besonders gefährdeter Personen.
10.03.2020	Einführung von Massnahmen zum Social Distancing
13.03.2020	Mit der <u>Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24)</u> ordnet der Bundesrat weitere Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung des Coronavirus an. <ul style="list-style-type: none">– Einreiseverbot für alle Personen aus einem Risikoland oder einer Risikoregion, sofern nicht bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (Einreise aus Italien wird weiter damit eingeschränkt)– Verbot von öffentlichen oder privaten Veranstaltungen mit 100 oder mehr Personen– Veranstaltungen unter 100 Personen dürfen durchgeführt werden, wenn bestimmte Präventionsmassnahmen eingehalten werden.– In Restaurants, Bars und Diskotheken dürfen sich maximal 50 Personen aufhalten.– An Schulen darf bis am 4. April vor Ort kein Unterricht stattfinden.– Die Kantone überwachen die Einhaltung der Massnahmen auf ihrem Gebiet.– Der Bundesrat stellt zudem bis zu <u>10 Milliarden Franken als Soforthilfe</u> zur Verfügung, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzufedern.
16.03.2020	Der Bundesrat stuft die <u>aktuelle Situation als ausserordentliche Lage gemäss EpG</u> ein und verschärft die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung weiter (geänderte COVID-19-Verordnung 2). <ul style="list-style-type: none">– Alle Läden, Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe werden bis am 19. April 2020 geschlossen. Ausgenommen sind unter anderem Lebensmittelläden und die Gesundheitseinrichtungen.– Es werden Kontrollen an den Grenzen zu Deutschland, Österreich und Frankreich eingeführt.– Der Bundesrat regelt neu die Frage der Kindertagesstätten. Für Kinder, die nicht privat betreut werden können, haben die Kantone für die notwendigen Betreuungsangebote zu sorgen. Kindertagesstätten dürfen nur geschlossen werden, wenn andere geeignete Betreuungsangebote bestehen.

-
- Die Schulen bleiben bis am 19. April 2020 geschlossen.
 - Der Bundesrat ruft zudem die Bevölkerung dazu auf, alle unnötigen Kontakte zu vermeiden, Abstand zu halten und die Hygienemassnahmen zu befolgen. Zudem ruft er die ältere Bevölkerung dazu auf, zu Hause zu bleiben.
 - Weiter beschliesst der Bundesrat zur Unterstützung der Kantone in den Spitälern, bei der Logistik und im Sicherheitsbereich den Einsatz von bis zu 8000 Armeeingehörigen.

16.03.2020 Gestützt auf die aktuelle Lagebeurteilung der Kantonalen Führungsorganisation (KFO) und zum Vollzug der COVID-19-Verordnung 2 und allfälliger Nachfolgeverordnungen des Bundes beschliesst der Regierungsrat, dass eine ausserordentliche Lage gemäss § 10 Abs. 1 des Bevölkerungsschutzgesetzes (BSG; LS 520) vorliegt (RRB Nr. 242/2020). An einer Medienkonferenz kündigt der Regierungsrat an, dass er die vom Bund beschlossenen Massnahmen rasch und situationsgerecht umsetzen will und auf weitergehende Massnahmen auf kantonaler Ebene verzichtet.

18.03.2020 Der Regierungsrat beschliesst gestützt auf Art. 72 der Kantonsverfassung Notmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus (COVID-19) (RRB Nr. 262/2020). Die Massnahmen des Regierungsrates zielen darauf ab, dass in Ergänzung zum Bund «weitere Erleichterungen ermöglicht werden, damit die betroffenen Unternehmen bzw. Selbständigerwerbenden und gegebenenfalls weitere noch zu definierende Personengruppen eine kürzere Zeitdauer der wirtschaftlichen Einschränkungen überstehen» (RRB Nr. 262/2020):

- Kreditausfallgarantie für kleine und mittlere Unternehmen
- Unterstützung für gemeinnützige Kultur
- Hilfe für Selbständige
- Soforthilfe Sport
- Aufschub bei Abgabefrist für Steuererklärung
- Aufruf zu Kulanz bei Rechnungen
- Austausch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen

19.03.2020 Der Regierungsrat orientiert an einer Medienkonferenz über die beschlossenen Massnahmen (RRB Nr. 262/2020). Um die Arbeitsplätze und Einkommen im Kanton Zürich möglichst weitgehend zu sichern, unterstützt der Regierungsrat die Zürcher Wirtschaft und die Bevölkerung mit mehreren Notstandsmassnahmen. So ruft er die Zürcher Geschäftsbanken dazu auf, den durch die Corona-Massnahmen betroffenen Unternehmen mit Darlehen beizustehen. Damit deren Risiken abgedeckt sind, hat er auf Antrag der Finanzdirektion eine Kreditausfallgarantie von 425 Millionen Franken zugesichert. Er stellt zudem 15 Millionen Franken aus der Jubiläumsdividende der ZKB für schnelle und unbürokratische Hilfe an Selbständigerwerbende zur Verfügung (Medienmitteilung).

20.03.2020 Der Bundesrat verstärkt die Massnahmen zum Abstandhalten.

- Ansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum werden verboten.
- Bei Versammlungen von bis zu 5 Personen ist gegenüber anderen Personen ein Abstand von mindestens zwei Metern einzuhalten.
- Die Polizei und weitere durch die Kantone ermächtigte Vollzugsorgane sorgen für die Einhaltung der Vorgaben im öffentlichen Raum.

Weiter beschliesst der Bundesrat zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Ausbreitung des Coronavirus ein Massnahmenpaket in der Höhe von 32 Milliarden Franken:

- Liquiditätshilfen für Unternehmen
 - Ausweitung und Vereinfachung der Kurzarbeit
 - Entschädigung bei Erwerbsausfällen für Selbständige
-

	<ul style="list-style-type: none"> – Entschädigung bei Erwerbsausfällen für Angestellte – Kulturbereich: 280 Millionen Franken Soforthilfe und Ausfallentschädigungen – Sport: 100 Millionen Franken für Sportorganisationen – Massnahmen im Bereich Tourismus und Regionalpolitik – Weitere Massnahmen im Bereich des Arbeitsgesetzes
20.03.2020	Der Regierungsrat ermächtigt mit einer Notstandsmassnahme gemäss Art. 72 der Kantonsverfassung die Gemeindevorstände zur Ergreifung von Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus (COVID-19) (<u>RRB Nr. 281/2020</u>).
25.03.2020	Der Bundesrat verabschiedet eine Notverordnung zur Gewährung von Krediten mit Solidaritätsbürgschaften des Bundes als Liquiditätshilfe für KMU (<u>COVID-19-Überbrückungshilfe</u>).
30.03.2020	Der Kantonsrat Zürich genehmigt ohne Gegenstimme die Notstandsmassnahmen des Regierungsrates (<u>KR-Nrn. 102/2020</u> und <u>103/2020</u>).
31.03.2020	Der Bund setzt ein Wissenschaftliches Beratungsgremium ein (<u>Swiss National COVID-19 Science Task Force</u>).
03.04.2020	Der Bundesrat <u>erhöht das Bürgschaftsvolumen</u> für die Liquiditätshilfe des Bundes auf 40 Milliarden Franken. Zudem überträgt der Bundesrat dem <u>Bund mehr Kompetenzen, um die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern zur Bekämpfung des Coronavirus zu koordinieren</u> . So werden etwa die Kantone verpflichtet, ihre aktuellen Materialbestände zu melden.
08.04.2020	Der Bundesrat <u>verlängert die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus um eine Woche und beschliesst eine etappenweise Lockerung</u> .
16.04.2020	Der Bundesrat beschliesst <u>erste Lockerungen der Massnahmen zum Schutz vor dem Coronavirus</u> . Ab dem 27. April 2020 können die Spitäler wieder sämtliche, auch nicht dringlichen Eingriffe vornehmen und ambulante medizinische Praxen sowie Coiffeur-, Massage- und Kosmetikstudios ihren Betrieb wieder aufnehmen. Baumärkte, Gartencenter, Blumenläden und Gärtnereien dürfen wieder öffnen.
22.04.2020	Der Bundesrat beschliesst in Ergänzung der COVID-19-Kredite und kantonalen Unterstützungsmassnahmen, das bestehende Bürgschaftswesen für KMU auch für die <u>Unterstützung von Startups</u> zu nutzen.
22.04.2020	Der Regierungsrat beschliesst gestützt auf Art. 72 Abs. 1 der Kantonsverfassung eine <u>Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronapandemie</u> und setzt diese rückwirkend auf den 16. März 2020 in Kraft.
29.04.2020	Der Bundesrat beschliesst, die <u>Massnahmen zum Schutz vor dem Coronavirus weiter zu lockern</u> . Ab dem 11. Mai 2020 können Läden, Restaurants, Märkte, Museen und Bibliotheken wieder öffnen, in den Primar- und Sekundarschulen darf der Unterricht wieder vor Ort stattfinden und im Breiten- und Spitzensport sind wieder Trainings möglich.
30.04.2020	Der Regierungsrat entscheidet über die Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts an der Volksschule und verabschiedet ein Schutzkonzept (<u>RRB Nr. 441/2020</u>). Die Bildungsdirektion nimmt an einer <u>Medienkonferenz</u> zu den Entscheiden des Bundesrates Stellung und zeigt auf, wie der Präsenzunterricht an den Schulen unter den Vorgaben des Bundes wieder aufgenommen wird.
06.05.2020	Der Regierungsrat verabschiedet mit <u>RRB Nr. 478/2020</u> den Antrag den Kantonsrat zum Beschluss des Kantonsrates über Nachtragskredite für das Jahr 2020, I. Sammelvorlage (Vorlage 5622).

08.05.2020	Am 11. Mai 2020 nimmt die neu eingerichtete Contact-Tracing-Zentrale am Flughafen Zürich den Betrieb auf, wie die <u>Gesundheitsdirektion informiert</u> .
13.05.2020	Der Bundesrat beschliesst ein <u>Hilfspaket für den Schweizer Sport</u> .
27.05.2020	Der Bundesrat beschliesst eine <u>weitgehende Lockerung der Massnahmen</u> zur Bekämpfung des neuen Coronavirus ab dem 6. Juni 2020. Veranstaltungen mit bis zu 300 Personen können ab dann wieder durchgeführt werden. Alle Freizeitbetriebe und touristischen Angebote können wieder öffnen. Spontane Versammlungen von maximal 30 Personen sind ab 30. Mai 2020 erlaubt. Der Bundesrat hat zudem entschieden, die ausserordentliche Lage gemäss Epidemien-gesetz auf den 19. Juni 2020 zu beenden. Ab dann gilt wieder die besondere Lage. Parallel dazu bereitet der Bundesrat die Überführung der relevanten COVID-Bestimmungen in ein dringliches und befristetes COVID-19-Gesetz vor, das voraussichtlich am 19. Juni 2020 in die Vernehmlassung geschickt werden soll. Der Bundesrat wird am 24. Juni 2020 über das weitere Vorgehen bei Veranstaltungen mit bis zu 1000 Personen und weitere Lockerungen beschliessen. Grossveranstaltungen mit mehr als 1000 Personen bleiben bis am 31. August 2020 untersagt.
28.05.2020	Das <u>Verwaltungsgericht hebt die Notverordnung des Regierungsrats über die Ausfallent-schädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilien während der Corona-Pan-demie auf</u> .
29.05.2020	Die Mittel- und Berufsfachschulen dürfen im Kanton Zürich den Präsenzunterricht am 8. Juni 2020 teilweise wieder wiederaufnehmen. Sie starten gemäss den Vorgaben des Bundes mit kleineren Klassen. Die Volksschulen wechseln zum Vollbetrieb. Darüber <u>in-formiert die Bildungsdirektion</u> .
10.06.2020	Der Regierungsrat beschliesst das <u>Ende der ausserordentlichen Lage im Kanton Zürich</u> auf den 19. Juni 2020. Ab dann gilt im Kanton Zürich wieder die ordentliche Lage.
18.06.2020	<u>Medienmitteilung des Regierungsrates zum Ende der ausserordentlichen Lage</u> .
19.06.2020	Ende der ausserordentlichen Lage nach Epidemien-gesetz. Es gilt wieder die besondere Lage. Parallel dazu bereitet der Bundesrat die <u>Überführung der COVID-19-Verordnung 2 in ordentliches Recht</u> vor. In einer <u>Medienmitteilung informiert das BAG</u> , dass die Massnahmen zur Bekämpfung des neuen Coronavirus ab Montag, 22. Juni 2020, weitgehend aufgehoben sind. Einzig Grossveranstaltungen bleiben bis Ende August verboten. Dies hat der Bundesrat aufgrund der anhaltend tiefen Fallzahlen an seiner Sitzung vom 19. Juni 2020 beschlossen. Alle öffentlich zugänglichen Orte müssen über ein Schutzkonzept ver-fügen.
19.06.2020	<u>Der Regierungsrat begrüsst in einer Medienmitteilung grundsätzlich die vom Bundesrat bekannt gegebenen Lockerungen</u> . Insbesondere unterstützt er die Aufhebung der Sperr-stunde für Restaurationsbetriebe. Weiter äussert sich der Regierungsrat zu der Situationen an den Schulen, einer aus seiner Sicht bestehende Ungleichbehandlung zwischen De-monstrationen ohne Obergrenze und weiterhin bestehender Obergrenze für Veranstaltun-gen bis zu 1000 Personen, den Finanzhilfen des Bundes für die Kultur sowie den tiefen Fallzahlen im Kanton Zürich.
26.06.2020	<u>Medienmitteilung mit Medienkonferenz der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich zu der aktuellen Lage, dem Contact Tracing im Kanton Zürich und den Entwicklungen</u> , die aus Sicht der Gesundheitsdirektion in den kommenden Wochen zu erwarten sind. Dabei hielt die Gesundheitsdirektion auch Rückschau auf die wichtigsten Ereignisse der Pande-mie aus Sicht der Gesundheitsdirektion.
27.06.2020	Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürichs informiert in einer Medienmitteilung über den <u>ersten «Superspreader»-Fall im Kanton Zürich</u> .
28.06.2020	<u>Medienkonferenz der Gesundheitsdirektion zum «Superspreader»-Fall im Kanton Zürich</u> .
29.06.2020	Bundesrat Alain Berset und Vertreterinnen und Vertreter der Kantone haben in Bern die <u>Zusammenarbeit in der besonderen Lage gemäss Epidemien-gesetz</u> besprochen.

29.06.2020	<u>Unterstützungsmassnahmen Kunst- und Kulturbereich:</u> Bei der kantonalen Fachstelle Kultur sind bis am 26. Juni 2020 Anträge für Corona-bedingte Ausfallentschädigungen im Umfang von 81,2 Millionen Franken eingegangen. Der Grossteil der insgesamt 1083 Gesuche stammt von selbständigen Kulturschaffenden. Das meiste Geld beanspruchen jedoch gewinnorientierte Kulturunternehmen.
01.07.2020	Der Bundesrat beschliesst auf den 6. Juli eine <u>Maskenpflicht für den gesamten öffentlichen Verkehr</u> in der Schweiz.
09.07.2020	<u>Lehren für den Justizvollzug:</u> An der Jahresmedienkonferenz legen die Institutionen von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) dar, wie sie auf die Corona-Pandemie reagiert haben und welche Lehren gezogen werden. Im Zentrum standen die Untersuchungshaft sowie der Betrieb in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies.
10.07.2020	Der Regierungsrat legt das <u>weitere Vorgehen bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie</u> fest. So wird ein COVID-19-Sonderstab unter der Leitung des Kommandanten der Kantonspolizei eingesetzt. Die Kapazitäten für das Contact Tracing werden sukzessive erhöht und die Datenlage als Basis für adäquate Massnahmen optimiert. Auf die Wiederaufnahme des ZVV-Nachtnetzes wird vorderhand verzichtet.
13.07.2020	<u>COVID-19-Sonderstab</u> hat sich konstituiert. Ihm gehören an: <ul style="list-style-type: none"> – Bruno Keller (Leitung), Kommandant Kantonspolizei – Christiane Meier, Kantonsärztin a. i., Gesundheitsdirektion – Jörg Kündig, Präsident Gemeindepräsidentenverband – Markus Meile, Führungsstab Stadt Zürich – Jörg Bühlmann, Führungsstab Stadt Winterthur – Kathrin Arioli, Staatsschreiberin, Staatskanzlei – Hansruedi Bachmann, Generalsekretär, Finanzdirektion – Andrea Engeler, Amtschefin Amt für Wirtschaft und Arbeit, Volkswirtschaftsdirektion – Luca Albertin, Gesundheitsdirektion – Thomas Bär, Amtschef Amt für Militär und Zivilschutz, Sicherheitsdirektion – Werner Schmid, Chef Regionalpolizei, Kantonspolizei – Ueli Zoelly, Chef Flughafenpolizei, Kantonspolizei – Dominik Schwerzmann, Stabschef KFO – Andreas Melchior, Regierungssprecher, Staatskanzlei
14.07.2020	Soforthilfe Sport: Bis Ende Juni sind beim Sportamt des Kantons Zürich 171 Unterstützungsgesuche von Sportvereinen, Sportverbänden und weiteren Non-Profit-Sportorganisationen aus über 25 Sportarten eingegangen. Rund 1,5 Millionen Franken konnten bereits ausgerichtet werden. Dies kommuniziert <u>Regierungsrat Mario Fehr anlässlich einer Medienkonferenz.</u>
17.07.2020	Wer in ein Risikogebiet in die Ferien reist, muss sich bei der Rückkehr via Online-Formular bei der Gesundheitsdirektion melden und zehn Tage in Quarantäne. Darüber <u>informiert die Gesundheitsdirektion in einer Medienmitteilung.</u>
17.07.2020	Die Gesundheitsdirektion <u>informiert über die obligatorische Melde- und Quarantänepflicht für Rückkehrende aus Risikoländern.</u> Die Meldung hat über ein Online-Meldeformular zu erfolgen. Bei Verdacht, dass eine eingereiste Person keine Meldung gemacht hat oder sich nicht zu Hause aufhält, macht der Kantonsärztliche Dienst eine Meldung an die Kantonspolizei.
21.07.2020	Die Gesundheitsdirektion <u>lanziert eine Kampagne,</u> mit der Rückkehrende aus Risikoländern auf die obligatorische Melde- und Quarantänepflicht aufmerksam gemacht werden sollen.

-
- 22.07.2020 Gemäss Medienberichten will der Regierungsrat zur Aufarbeitung der Corona-Krise die Bevölkerung befragen. Das Statistische Amt wird im August und September eine Bevölkerungsbefragung durchführen, die voraussichtlich etwa 50 000 Franken kosten wird. Dies gehe aus einem entsprechenden Regierungsratsbeschluss hervor.
-
- 29.07.2020 Gemäss Medienberichten liefert der Bund den Kantonen kaum nützliche Daten von Flug- und Busspassagieren bei deren Rückkehr in die Schweiz.
-
- 30.07.2020 BAG-Direktor Pascal Strupler sieht an einer Medienkonferenz und in einem Fernsehinterview die Kantone in der Pflicht und fordert von ihnen mehr Abstimmung und Zusammenarbeit. Der Auftritt des BAG-Direktors wird später kritisiert.
-

Anhang 2: Regierungsratsbeschlüsse zu COVID-19 März 2020 bis Juli 2020

RRB Nr.	Datum	Titel
231/2020	11.03.2020	Bekämpfung neues Coronavirus, Massnahmen, Stellenplan Geschäftsfeld Medizin, gebundene Ausgabe (Gesundheitsdirektion)
242/2020	16.03.2020	Coronavirus, Ausserordentliche Lage, Feststellung (Sicherheitsdirektion)
262/2020	18.03.2020	Massnahmen des Kantons Zürich zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung des Coronavirus, Notstandsmassnahmen gemäss Art. 72 der Kantonsverfassung (Finanzdirektion)
272/2020	18.03.2020	Verordnung über die Sicherstellung der Betreuung der Kinder im Vorschulbereich und an der Kindergarten- und Primarstufe der Volksschule während der Corona-Pandemie, Erlass (Bildungsdirektion)
281/2020	20.03.2020	Corona-Virus, Ausserordentliche Lage, Übertragung Kompetenzen auf Gemeindevorstände (Direktion der Justiz und des Innern)
300/2020	25.03.2020	Coronavirus, personalrechtliche Anordnungen (Finanzdirektion)
304/2020	25.03.2020	Verordnung über die Anpassung der Aufnahmereglements für die Mittelschulen während der Corona-Pandemie, Erlass (Bildungsdirektion)
328/2020	01.04.2020	Verordnung über die Funktion der Gemeindeorgane während der Corona-Pandemie, Neuerlass (Direktion der Justiz und des Innern)
329/2020	01.04.2020	Verordnung über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren und Wahlen während der Corona-Pandemie, Neuerlass (Direktion des der Justiz und des Innern)
331/2020	01.04.2020	Einsetzung eines Regierungsausschusses in der ausserordentlichen Lage (Sicherheitsdirektion)
348/2020	08.04.2020	Anfrage Sibylle Marti, Zürich, und Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, betreffend Schutzmassnahmen für Mitarbeitende und Bewohnende von Asylzentren und Notunterkünften, Beantwortung (Sicherheitsdirektion)
381/2020	22.04.2020	Anfrage Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Sibylle Marti, Zürich, betreffend Unterstützung für Sexarbeitende bzw. Migrantinnen und Migranten in besonders prekären Lagen, Beantwortung (Sicherheitsdirektion)
401/2020	22.04.2020	Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie, Erlass (Bildungsdirektion)
402/2020	22.04.2020	Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie, Antrag an den Kantonsrat (Bildungsdirektion)
415/2020	22.04.2020	Coronavirus, personalrechtliche Anordnungen ab April 2020, Weiterführung (Finanzdirektion)
436/2020	29.04.2020	COVID-19-Verordnung 2 des Bundes: Regelung der kantonalen Zuständigkeiten (Sicherheitsdirektion)
441/2020	30.04.2020	Corona-Pandemie, Wiederaufnahme Präsenzunterricht an der Volksschule, Schutzkonzept (Bildungsdirektion)
466/2020	06.05.2020	Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie, Änderung (Bildungsdirektion)

467/2020	06.05.2020	Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Verordnung über die Ausfallentschädigung zugunsten von Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen zur Verminderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie, Antrag an den Kantonsrat (Bildungsdirektion)
478/2020	06.05.2020	Beschluss des Kantonsrates über Nachtragskredite für das Jahr 2020, I. Sammelvorlage, Antrag an den Kantonsrat (Finanzdirektion)
555/2020	28.05.2020	Corona-Pandemie, Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts in den Schulen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe B sowie in übrigen Ausbildungsstätten, Schutzkonzept (Bildungsdirektion)
569/2020	03.06.2020	Anfrage Marc Bourgeois, Zürich, Jürg Sulser, Otelfingen, und Yvonne Bürgin, Rüti, betreffend Massnahmen zur Sicherung von Arbeitsplätzen in den von COVID-19 besonders hart getroffenen Branchen, Beantwortung (Volkswirtschaftsdirektion)
571/2020	03.06.2020	Anfrage Bettina Balmer, Zürich, Claudio Schmid, Bülach, und Mark Anthony Wisskirchen, Kloten, betreffend Auswirkungen des Coronavirus auf das Zürcher Gesundheitswesen und die Wirtschaft im Kanton Zürich, Beantwortung (Gesundheitsdirektion)
572/2020	03.06.2020	Massnahmenpaket zur Unterstützung der Spitäler bei der Bewältigung der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie, Genehmigung, gebundene Ausgaben (Gesundheitsdirektion)
573/2020	03.06.2020	Beschluss des Kantonsrates über Nachtragskredite für ein Massnahmenpaket zur Unterstützung der Spitäler bei der Bewältigung der Corona-Pandemie, Antrag an den Kantonsrat (Gesundheitsdirektion)
589/2020	10.06.2020	Anfrage Sibylle Marti, Zürich, und Michèle Dünki-Bättig, Glatfelden, betreffend Soziale Folgen der Schulschliessungen aufgrund der Corona-Epidemie und geplante Massnahmen, Beantwortung (Bildungsdirektion)
594/2020	10.06.2020	Coronavirus, ausserordentliche Lage, Beendigung (Sicherheitsdirektion)
597/2020	10.06.2020	Verordnung über die Aufnahme in die Mittelschulen während der Coronapandemie, Änderung (Bildungsdirektion)
598/2020	10.06.2020	Corona-Pandemie, Präsenzunterricht an der Volksschule und an den Schulen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe B sowie in übrigen Ausbildungsstätten, Änderung (Bildungsdirektion)
607/2020	17.06.2020	Dringliche Anfrage Brigitte Rööfli, Illnau-Effretikon, und Mitunterzeichnende betreffend Unterstützung der Alters- und Pflegeheime und/oder der Gemeinden bei der Bewältigung der finanziellen Folgen von Covid-19, Beantwortung
619/2020	17.06.2020	Massnahmen des Kantons zur Abfederung der wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der Anordnung zur Eindämmung des Coronavirus (COVID-19), Normalisierung der Zahlungsfristen (Finanzdirektion)
625/2020	24.06.2020	Dringliche Anfrage Urs Dietschi, Lindau, Carmen Marty Fässler, Adliswil, und Christoph Ziegler, Elgg, betreffend Einsatz von Video- und Meeting-Tools in Volksschulen, Beantwortung (Bildungsdirektion)
626/2020	24.06.2020	Anfrage Dieter Kläy, Winterthur, betreffend Verzicht von Baubewilligungen für Strassencafés und -restaurants, Beantwortung (Baudirektion)
635/2020	24.06.2020	Beschluss des Kantonsrates über Nachtragskredite 2020, zusätzliche Sammelvorlage, Antrag an den Kantonsrat (Finanzdirektion)
636/2020	24.06.2020	Lotteriefonds, Allgemeine Mittel, ausserordentliche Unterstützung im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie, Ermächtigung (Finanzdirektion)

642/2020	24.06.2020	Sicherstellung Beatmungskapazitäten Kanton Zürich, gebundene Ausgaben (Gesundheitsdirektion)
643/2020	24.06.2020	Anfrage Erich Vontobel, Bubikon, René Truninger, Illnau-Effretikon, und Martin Huber, Neftenbach, betreffend Gilt die Covid-19-Verordnung nicht für alle?, Beantwortung
644/2020	24.06.2020	Verordnung des Bundesrates über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung, Umsetzung (Bildungsdirektion)
669/2020	01.07.2020	Coronavirus, personalrechtliche Anordnungen, Aufhebung
704/2020	08.07.2020	Corona-Pandemie, Schutzkonzepte Bildungseinrichtungen (Bildungsdirektion)
708/2020	08.07.2020	Bevölkerungsbefragung zur Evaluation der Massnahmen des Regierungsrates zur Bewältigung der Corona-Pandemie, Anordnung
718/2020	08.07.2020	Bundesgesetz über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus (Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz), Vernehmlassung (Finanzdirektion)
720/2020	10.07.2020	Covid-19-Pandemie, weiteres Vorgehen (Gesundheitsdirektion)

Anhang 3: Vorstösse im Kantonsrat zu COVID-19 März 2020 bis Juli 2020

KR-Nr.	Eingereicht	Titel	Behandelt
96/2020	09.03.2020	Auswirkungen des Coronavirus auf das Zürcher Gesundheitssystem und die Wirtschaft im Kanton Zürich Anfrage von Bettina Balmer (FDP, Zürich), Claudio Schmid (SVP, Bülach) und Mark Anthony Wisskirchen (EVP, Kloten)	Antwort Regierungsrat 3.6.2020 (RRB Nr. 571/2020)
100/2020	09.03.2020	Massnahmen zur Sicherung von Arbeitsplätzen in den von COVID-19 besonders hart getroffenen Branchen Anfrage Marc Bourgeois (FDP, Zürich), Jürg Sulser (SVP, Otelfingen) und Yvonne Bürgin (CVP, Rüti)	Antwort Regierungsrat 3.6.2020 (RRB Nr. 569/2020)
101/2020	09.03.2020	Temporäres Verbot fürs Sexgewerbe Anfrage von Tobias Mani (EVP, Wädenswil) und Barbara Günthard (EVP, Winterthur)	Antwort Regierungsrat 27.5.2020 (RRB Nr. 518/2020)
106/2020	30.03.2020	Schutzmassnahmen für Mitarbeitende und Bewohnende von Asylzentren und Notunterkünften Anfrage Sibylle Marti (SP, Zürich) und Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden)	Antwort Regierungsrat 8.4.2020 (RRB Nr. 348/2020)
108/2020	30.03.2020	#stayathome darf nicht zum Anstieg der Gewalt gegen Frauen und Kinder führen Anfrage Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden) und Sibylle Marti (SP, Zürich)	Antwort Regierungsrat 17.6.2020 (RRB Nr. 603/2020)
109/2020	30.03.2020	Soziale Folgen der Schulschliessungen aufgrund der Corona-Epidemie und geplante Massnahmen Anfrage Sibylle Marti (SP, Zürich) und Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden)	Antwort Regierungsrat 10.6.2020 (RRB Nr. 589/2020)
114/2020	20.04.2020	Kostenlose Kinderbetreuung für alle Motion Markus Späth-Walter (SP, Feuerthalen), Rosmarie Joss (SP, Dietikon) und Monika Wicki (SP, Zürich)	Antwort Regierungsrat 1.7.2020 (RRB Nr. 663/2020)
118/2020	20.04.2020	Klärung der steuerlichen Konsequenzen bei der Unterstützung wirtschaftlicher Corona-Opfer durch Private Dringliche Anfrage Marc Bourgeois (FDP, Zürich), Andreas Geistlich (FDP, Schlieren) und Marcel Suter (SVP, Thalwil)	Antwort Regierungsrat 6.5.2020 (RRB Nr. 451/2020)
119/2020	20.04.2020	Corona-bedingte Schliessung von Parkplätzen überdenken Dringliche Anfrage Erich Vontobel (EDU, Bubikon), Jürg Sulser (SVP, Otelfingen) und Christian Müller (FDP, Steinmauer)	Antwort Regierungsrat 6.5.2020 (RRB Nr. 450/2020)
128/2020	04.05.2020	Transparenz über die pandemiebedingten Gesundheitskosten Anfrage Ronald Alder (GLP, Ottenbach), Claudia Hollenstein (GLP, Stäfa) und Christoph Ziegler (GLP, Elgg)	Antwort Regierungsrat 26.8.2020 (RRB Nr. 799/2020)
129/2020	04.05.2020	Bildungsgerechtigkeit nach Corona gewährleisten Anfrage Hanspeter Hugentobler (EVP, Pfäffikon), Daniel Sommer (EVP, Affoltern am Albis) und Mark Anthony Wisskirchen (EVP, Kloten)	Antwort Regierungsrat 19.8.2020 (RRB Nr. 740/2020)
139/2020	04.05.2020	Finanzielle Unterstützung der Zürcher Listenspitäler bei der Meisterung der wirtschaftlichen Folgeschäden aufgrund der Coronavirus-Pandemie Anfrage Claudio Schmid (SVP, Bülach)	Antwort Regierungsrat 26.8.2020 (RRB Nr. 799/2020)

141/2020	11.05.2020	Einführung eines Notstandgesetzes Postulat Benjamin Fischer (SVP, Volketswil) und Martin Hübscher (SVP, Wiesendangen)	Antrag Regierungsrat auf Entgegennahme 8.7.2020 KR 7.9.2020: Überweisung, keine materielle Behandlung
142/2020	11.05.2020	Stellenerhöhungen in Notlagen Interpellation Paul von Euw (SVP, Bauma) und Romaine Rogenmoser (SVP, Bülach)	Antwort Regierungsrat 1.7.2020 (RRB Nr. 667/2020)
145/2020	11.05.2020	Zwischenzeitliche Lockerung des Badeverbots in der Limmat während der Corona-Pandemie zur Entlastung der Frei- und Flussbäder Anfrage Daniel Häuptli (GLP, Zürich), Franziska Barmettler (GLP, Zürich) und Simon Schlauri (GLP, Zürich)	Antwort Regierungsrat 27.5.2020 (RRB Nr. 511/2020)
149/2020	11.05.2020	Dank Corona besser einschlafen – Chance für den Verspätungsabbau? Anfrage Stefan Schmid (SVP, Niederglatt), Urs Dietschi (Grüne, Lindau) und Christopf Ziegler (GLP, Egg)	Antwort Regierungsrat 2.9.2020 (RRB Nr. 830/2020)
150/2020	11.05.2020	Solidarische Lohneinbussen beim Staatspersonal in ausserordentlichen Lagen Anfrage Paul von Euw (SVP, Bauma) und Romaine Rogenmoser (SVP, Bülach)	Antwort Regierungsrat 2.9.2020 (RRB Nr. 828/2020)
151/2020	11.05.2020	Pandemieplanung und Schutzmaterial Anfrage Markus Schaaf (EVP, Zell) und Markus Späth-Walter (SP, Feuerthalen)	Antwort Regierungsrat 2.9.2020 (RRB Nr. 832/2020)
158/2020	18.05.2020	Learnings aus der Pandemie für die Zukunft Anfrage Claudia Hollenstein (GLP, Stäfa), Ronald Alder (GLP, Ottenbach) und Gabriel Mäder (GLP, Adliswil)	Antwort Regierungsrat 2.9.2020 (RRB Nr.831/2020)
160/2020	18.05.2020	Spitalkapazität im Kanton Zürich, Erfahrungen aus der Corona-Krise Anfrage Bettina Balmer-Schiltknecht (FDP, Zürich), Beatrix Frey (FDP, Meilen) und Lorenz Schmid (CVP, Männedorf)	Antwort Regierungsrat 2.9.2020 (RRB Nr. 833/2020)
168/2020	25.05.2020	Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger beim Kanton vorübergehend weiter beschäftigen Dringliches Postulat Karin Fehr Thoma (Grüne, Uster), Judith Anna Stofer (AL, Zürich), Hanspeter Göldi (SP, Meilen) und Hanspeter Hugentobler (EVP, Pfäffikon)	Stellungnahme Regierungsrat 17.6.2020 (RRB Nr. 617/2020) Ablehnung 6.7.2020
175/2020	25.05.2020	Unterstützung der Alters- und Pflegeheime und/oder Gemeinden bei der Bewältigung der finanziellen Folgen von Covid-19 Dringliche Anfrage Brigitte Röösl (SP, Illnau-Effretikon) und Mitunterzeichnende)	Antwort Regierungsrat 17.6.2020 (RRB Nr. 607/2020)
176/2020	25.05.2020	Einsatz von Video- und Meeting-Tools in Volksschulen Dringliche Anfrage Urs Dietschi (Grüne, Lindau), Carmen Marty Fässler (SP, Adliswil) und Christoph Ziegler (GLP, Elgg)	Antwort Regierungsrat 24.6.2020 (RRB Nr. 625/2020)

179/2020	25.05.2020	Entwicklung Arbeitskapazitäten in der kantonalen Verwaltung während der Corona-Pandemie Anfrage Stefan Schmid (SVP, Niederglatt), André Müller (FDP, Uitikon) und Cyrill von Planta (GLP, Zürich)	Antwort Regierungsrat 19.8.2020 (RRB Nr. 735/2020)
203/2020	08.06.2020	Unterstützung im Kanton Zürich der Lehrstellensuchenden und Lehrabgänger in Coronazeiten Anfrage Erika Zahler (SVP, Boppelsen) und Daniel Wäfler (SVP, Gossau)	Antwort Regierungsrat 29.9.2020 (RRB Nr. 917/2020)
205/2020	08.06.2020	Corona Betrugsfälle im Kanton Zürich Anfrage Christina Zurfluh Fraefel (SVP, Wädenswil) und Stefan Schmid (SVP, Niederglatt)	Antwort Regierungsrat 1.7.2020 (RRB Nr. 651/2020)
209/2020	15.06.2020	Vermeidung der Jugendarbeitslosigkeit durch Erleichterung des Berufseinstiegs Dringliches Postulat Jürg Sulser (SVP, Otelfingen), Daniel Sommer (EVP, Affoltern am Albis) und Karin Fehr Thoma (Grüne, Uster)	Antrag Regierungsrat auf Entgegennahme 19.8.2020
210/2020	15.06.2020	Fit for Future – Förderung der strukturell bedingten beruflichen Umorientierung und der Nachholbildung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung Dringliches Postulat Karin Fehr Thoma (Grüne, Uster), Rochus Burtscher (SVP, Dietikon) und Monika Wicki (SP, Zürich)	Antrag Regierungsrat auf Entgegennahme 8.7.2020; Überweisung an Regierungsrat am 7.9.2020
212/2020	15.06.2020	Auffanggesellschaft Swissport Dringliche Interpellation Markus Bischoff (AL, Zürich), Andreas Daurù (SP, Winterthur), Mark Anthony Wisskirchen (EVP, Kloten) und Beat Bloch (CSP, Zürich)	Antwort Regierungsrat 1.7.2020 (RRB Nr. 670/2020) Diskutiert, Verfahren beendet 6.7.2020
213/2020	15.06.2020	Unterstützung der kulturellen Teilhabe von gefährdeten Publikumsgruppen in der Krise Interpellation Qëndresa Sadriu (SP, Opfikon), Judith Anna Stofer (AL, Zürich) und Karin Fehr Thoma (Grüne, Uster)	Antwort Regierungsrat 9.9.2020 (RRB Nr. 865/2020)
214/2020	15.06.2020	Digitale Gemeindeparlamente Parlamentarische Initiative Gabriel Mäder (GLP, Adliswil), Felix Hoesch (SP, Zürich) und Marc Bourgeois (FDP, Zürich)	
219/2020	15.06.2020	Schutz von Personendaten im Rahmen von COVID-19-Schutzkonzepten Anfrage Selma L'Orange Seigo (Grüne, Zürich), Beat Bloch (CSP, Zürich) und Silvia Rigoni (Grüne, Zürich)	Antwort Regierungsrat 16.9.2020 (RRB Nr. 886/2020)
220/2020	15.06.2020	Bade- und Aufenthalts-Möglichkeiten in/auf den Seen des Kantons Zürich Anfrage Christina Zurfluh Fraefel (SVP, Wädenswil)	Antwort Regierungsrat 19.8.2020 (RRB Nr. 777/2020)
221/2020	15.06.2020	Reserve-Spitäler im Kanton Zürich Anfrage Karin Fehr Thoma (Grüne, Uster), Wilma Willi (Grüne, Stadel) und Urs Dietschi (Grüne, Lindau)	Antwort Regierungsrat 1.7.2020 (RRB Nr. 652/2020)
223/2020	15.06.2020	Mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie vorwärts machen Judith Anna Stofer (AL, Zürich) und Melanie Berner (AL, Zürich)	Antwort Regierungsrat 23.9.2020 (RRB Nr. 920/2020)

234/2020	22.06.2020	Finanzielle Auswirkungen der Covid-19-Krise Anfrage Diego Bonato (SVP, Aesch), Beat Huber (SVP, Buchs) und Jürg Sulser (SVP, Otelfingen)	Antwort Regierungsrat 23.9.2020 (RRB Nr. 911/2020)
225/2020	15.06.2020	Gilt die Covid-19-Verordnung nicht für alle? Dringliche Anfrage Urs Dietschi (Grüne, Lindau), Carmen Marty Fässler (SP, Adliswil) und Christoph Ziegler (GLP, Elgg)	Antwort Regierungsrat 24.6.2020 (RRB Nr. 625/2020)
236/2020	22.06.2020	Leben mit Corona Anfrage Beatrix Frey (FDP, Meilen), Martin Hübscher (SVP, Wiesendangen) und Martin Farner-Brandenberger (FDP, Stammheim)	Antwort Regierungsrat 16.9.2020 (RRB Nr. 885/2020)
240/2020	29.06.2020	Schulen auf eine zweite Welle vorbereiten Dringliches Postulat Christoph Ziegler (GLP, Elgg), Carmen Marty Fässler (SP, Adliswil) und Marc Bourgeois (FDP, Zürich)	Stellungnahme Regierungsrat 19.8.2020 (RRB Nr. 776/2020) Überweisung an Regierungsrat mit 91 Ja, 81 Nein, 0 Enthaltungen am 7.9.2020
242/2020	29.06.2020	Konzept für Fernunterricht Postulat Christoph Ziegler (GLP, Elgg), Carmen Marty Fässler (SP, Adliswil) und Marc Bourgeois (FDP, Zürich)	Stellungnahme Regierungsrat 21.10.2020 (RRB Nr. 1004/2020)
246/2020	29.06.2020	Diskriminierung von Kulturschaffenden mit religiösem Hintergrund? Anfrage Hanspeter Hugentobler (EVP, Pfäffikon), Mark Anthony Wisskirchen (EVP, Kloten) und Markus Schaaf (EVP, Zell)	Antwort Regierungsrat 21.10.2020 (RRB Nr. 974/2020)
248/2020	29.06.2020	Coronabedingte Stellenveränderungen Kantonspolizei – Flughafencorps Anfrage Romaine Rogenmoser (SVP, Bülach), Jürg Sulser (SVP, Otelfingen) und Elisabeth Pflugshaupt (SVP, Gossau)	Antwort Regierungsrat 8.7.2020 (RRB Nr. 711/2020)
253/2020	29.06.2020	Zeitnahme Rechnungsstellung der Quellensteuer Anfrage Beat Huber (SVP, Buchs), Rochus Burtscher (SVP, Dietikon) und Martin Farner-Brandenberger (FDP, Stammheim)	Antwort Regierungsrat 21.10.2020 (RRB Nr. 981/2020)
254/2020	29.06.2020	Umgang des Kanton Zürichs mit der besonderen Lage Interpellation Rosmarie Joss (SP, Dietikon), Andreas Daurù (SP) und Markus Walter- Späth (SP)	Antwort Regierungsrat 26.8.2020 (RRB Nr. 806)
270/2020	06.07.2020	Kostenfreie Abgabe von Atemschutzmasken im Kanton Zürich Postulat Leandra Columberg (SP, Dübendorf), Manuel Sahli (AL, Winterthur) und Andreas Daurù (SP, Winterthur)	Stellungnahme Regierungsrat 21.10.2020 (RRB Nr. 1002/2020)
279/2020	06.07.2020	Massnahmen zur Finanzierung des ZVV unter Berücksichtigung der COVID-19 Auswirkungen Anfrage Sandra Bossert (SVP, Wädenswil), Christian Lucek (SVP, Dänikon) und Jürg Sulser (SVP, Otelfingen)	Antwort Regierungsrat 28.10.2020 (RRB Nr. 1025/2020)
284/2020	06.07.2020	Unterstützung für Lehrlingsausbildung Anfrage Paul Mayer (SVP, Marthalen), Paul von Euw (SVP, Bauma)	Antwort Regierungsrat 28.10.2020 (RRB Nr. 1023/2020)

Dank

Die Subkommission dankt allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für die bereitwillig erteilten Auskünfte und die zur Verfügung gestellten Daten und Dokumente.