



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 21. Juni 2023

GR Nr. 2023/302

Postulat der AL-Fraktion betreffend Bericht betreffend Entscheidungen während der COVID19-Pandemie, die Wirksamkeit der Massnahmen und die möglichen Optimierungsmöglichkeiten für künftige Notfallsituationen, Bericht und Abschreibung

Am 10. Juni 2020 reichte die AL-Fraktion folgendes Postulat, GR Nr. 2020/245 ein, das dem Stadtrat am 24. Juni 2020 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert einen Bericht zu erstellen, in dem

- 1) aufgezeigt wird, aufgrund welcher Informationen und Rechtsgrundlagen er seine Entscheidungen in den verschiedenen Departementen während der COVID19-Pandemie getroffen hat.
- 2) die Wirksamkeit der während dieser Zeit beschlossenen (Not-)Massnahmen und die Leistung der "Fachgruppe Pandemie" analysiert werden.
- 3) mögliche Optimierungsmöglichkeiten für den Umgang mit zukünftigen, ähnlich gearteten Notfallsituationen aufgezeigt werden.
 - a) im Bereich der jeweiligen Departemente, aber auch
 - b) hinsichtlich der Frage, wie die Entscheidungsbefugnisse und die Aufsichtsfunktion des Gemeinderats in einer nächsten besonderen bzw. ausserordentlichen Lage gewährleistet werden sollen.

Begründung:

Die durch das Virus SARS-CoV-2 ausgelöste Erkrankung (COVID-19) wurde erstmals Ende 2019 in China beschrieben. Aufgrund der schnellen Verbreitung dieser neuartigen viralen Erkrankung stufte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) am 1. März 2020 dieses Geschehen als globale Pandemie ein. Der Bundesrat reagierte auf diese Situation, indem er am 28. Februar 2020 die Situation in der Schweiz als "besondere Lage" und am 16. März 2020 als "ausserordentliche Lage" einstuft.

Nach Inkraftsetzung der bundesrätlichen Verordnungen reagierte der Stadtrat ab dem 28. Februar 2020 mit unterschiedlichen (Notrecht-)Massnahmen. Diese betrafen u.a. Aspekte der öffentlichen Gesundheit, der sozialen Sicherheit und der zivilen Rechte. Die Entscheidungen schränkten beispielsweise die Versammlungsfreiheit, aber auch die parlamentarische Arbeit des Gemeinderats und dessen Kommissionen massiv ein.

Der Stadtrat informierte jeweils die Öffentlichkeit über die getroffenen Schritte. Allerdings geschah dies mit einer minimalen parlamentarischen Kontrollfunktion und ohne Möglichkeit der öffentlichen Auseinandersetzung. Eine chronologisch geordnete Synopse, woraus ersichtlich wird, wann auf welcher Basis der Stadtrat die Massnahmen in den verschiedenen Departementen traf, existiert bis dato nicht. Ebenso fehlt bisher eine zusammenfassende Beurteilung über die Wirkung der getroffenen Schritte und eine Evaluation der Arbeit der "Fachgruppe Pandemie". Aufgrund einer solchen umfassenden Beurteilung könnten potenzielle Optimierungen in allen Departementen erarbeitet und die Frage, wie die Entscheidungsbefugnisse und die Aufsichtsfunktion des Gemeinderats in einer nächsten besonderen bzw. ausserordentlichen Lage gewährleistet werden sollte, beantwortet werden.

Angesichts der teilweise schwerwiegenden Einschränkungen der zivilen und politischen Rechte, welche die Bevölkerung aushalten musste, ist eine solche öffentliche Aufarbeitung der Geschehnisse zwingend. In Anbetracht der aktuellen viralen Spannungssituation verfügt der Stadtrat erneut über die genügenden Ressourcen, um anhand des geforderten Berichts die Stadt Zürich für die nächste Notfallsituation noch besser vorbereiten zu können.



2/5

1. Zweck der Vorlage

Am 15. Dezember 2021 beschloss der Gemeinderat auf Antrag des Stadtrats (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 1181/2021), die ursprünglich vorgegebene Frist zur Erledigung des Postulats GR Nr. 2020/245 aufgrund der andauernden Pandemiebewältigung und des dadurch bedingten hohen Arbeitseinsatzes der betroffenen Mitarbeitenden, vom 24. Juni 2022 um zwölf Monate bis zum 24. Juni 2023 zu verlängern.

In Erfüllung des Postulats GR Nr. 2020/245 liess der Stadtrat einen ausführlichen Bericht zu den Entscheidungen während der Covid-19-Pandemie, der Wirksamkeit der Massnahmen und den möglichen Optimierungsmöglichkeiten für künftige Notfallsituationen erstellen (Beilage). Vorliegend beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und das Postulat GR Nr. 2020/245 als erledigt abzuschreiben.

2. Ausgangslage

Die vom Stadtrat getroffenen Entscheide zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie wurden im Kontext von Rechtsgrundlagen und Entscheiden des Bundes und des Kantons Zürich getroffen, die damit den Rahmen für Entscheidungen des Stadtrats setzten. Der Stadtrat hat im März 2020 die städtische Führungsorganisation Corona (FO C) implementiert und die internen und externen Kommunikationsmassnahmen festgelegt. In der Folge hat der Stadtrat entsprechend den übergeordneten Entscheiden des Bundes bzw. Kantons fortlaufend die erforderlichen Beschlüsse für die Umsetzung der notwendigen Schutz- und Unterstützungsmassnahmen auf Ebene der Stadt getroffen.

3. Bericht

Der in Erfüllung von Postulat GR Nr. 2020/245 verfasste Bericht (Beilage) bezieht sich auf den Zeitraum der Pandemievorbereitung vor Covid-19 (etwa 2005 bis Ende 2019) bis zur Phase der Bewältigung von Covid-19 von Januar 2020 bis und mit erstes Quartal 2023. Zudem wird dargelegt, wie die Erfahrungen aus der Covid-19-Bewältigung in die Vorbereitung auf zukünftige Pandemien einfliessen. Der Bericht gibt eine chronologische Übersicht der Entscheide und Massnahmen auf Ebene Bund, Kanton und Stadt, betreffend die Pandemie-Vorsorgeplanung (vor der Covid-19-Pandemie bis Ende 2019) sowie die Pandemie-Bewältigung (während der Covid-19-Pandemie, ab Januar 2020). Der Bericht fokussiert im Wesentlichen auf das Kernthema der Gesundheitsversorgung, andere Aspekte der Pandemiebewältigung, wie zum Beispiel wirtschaftliche Unterstützung im Kulturbereich und für das Gewerbe (Mietzinsreduktionen, Gebührenerlasse, Not- und Soforthilfe), wirtschaftliche Sozialhilfe, Home-Schooling, das Durchsetzen der Maskentragungspflicht im öffentlichen Verkehr, öffentlichen Gebäuden und öffentlichen Raum, die Sperrung von Plätzen und Parkanlagen, das Umsetzen von Pooltestings, die Umsetzung verschiedener, mehrsprachiger Informationskampagnen und weitere Massnahmen wurden nicht näher ausgeführt.

Zusammenfassend können die Fragestellungen des Postulats GR Nr. 2020/245, mit Bezugnahme auf den ausführlichen Bericht (Beilage), wie folgt beantwortet werden:



3/5

a) Rechtsgrundlagen als Basis der Entscheide des Stadtrats

Der Entscheidungsspielraum des Stadtrats bezüglich der Bewältigung der Covid-19-Pandemie wurde durch rechtliche Vorgaben und Entscheide des Bundes und des Kantons Zürich begrenzt. Massgebend dabei waren zentrale Rechtsgrundlagen wie das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (SR 818.101 Epidemiengesetz, EpG) und das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (SR 818.102, Covid-19-Gesetz) sowie eine Reihe von Regierungsratsbeschlüssen auf Ebene des Kantons. Die städtische Führungsorganisation Corona (FO C) hat dem Stadtrat gestützt darauf eine Reihe von Anträgen zu Schutz- und Bewältigungsmassnahmen zum Beschluss unterbreitet.

b) Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen

Die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen wurde in der Stadtverwaltung mittels interner Evaluationen erhoben. Mitte 2020 wurden die Lehren aus der ersten Covid-19-Welle gezogen und basierend darauf Massnahmen in den Bereichen Lagebild, medizinische Logistik und externe Kommunikation ergriffen. Des Weiteren wurden Grundlagen für mobiles Arbeiten angepasst und Homeoffice in der Stadtverwaltung gefördert. Zudem hat der Stadtrat für den Fall einer nächsten Pandemie eine Arbeitsgruppe beauftragt, die FIBAL- (Führung in besonderen und ausserordentlichen Lagen) und Pandemievorsorgeplanungs-Grundlagen zu überprüfen und erforderliche Anpassungen zu identifizieren. Die entsprechenden Änderungen werden dem Stadtrat zum Beschluss beantragt werden.

c) Optimierungsmöglichkeiten für künftige Notfallsituationen

Optimierungsmöglichkeiten für zukünftige Pandemiebewältigung wurden im Bereich der jeweiligen Departemente erkannt und wahrgenommen: Die neue FIBAL-Organisation wird nebst den Erfahrungen aus Covid-19 auch jene rund um den Krieg gegen die Ukraine und um die Energiemangellage berücksichtigen. Entsprechend soll künftig der Gesamtstadtrat und nicht eine Behördendelegation die oberste Führung für das Krisenmanagement behalten. Fachfragen sollen von demjenigen Departement bearbeitet werden, das die höchste Affinität zum Ereignis hat; so z. B. das Gesundheits- und Umweltschutzdepartement (GUD) bei einer Pandemie, das Departement der Industriellen Betriebe bei einem Black-out, das Finanzdepartement bei einem Cyber-Angriff oder das Sicherheitsdepartement bei einem Terroranschlag. Eine stehende Führungsorganisation soll aufgebaut werden, die interdisziplinär zusammengesetzt ist und für alle nicht-fachspezifischen Problemstellungen die Führung bzw. Koordination übernehmen kann.

Der Stadtrat hat allen Departementen den Auftrag erteilt, departementsintern bis 2023 eine Krisenorganisation für die Bewältigung eines im Departement angesiedelten Ereignisses aufzubauen (STRB Nr. 855/2016 FIBAL). Seit 1. April 2023 werden in der neu geschaffenen Fachstelle Pandemievorsorge, angegliedert bei den Städtischen Gesundheitsdiensten und somit Teil der Stadtverwaltung, sämtliche Vorbereitungsmaßnahmen auf eine mögliche nächste Pandemie getroffen und koordiniert.

Im Fall erheblicher zeitlicher Dringlichkeit ist der Stadtrat aufgrund der polizeilichen Generalklausel direkt ermächtigt, ohne besondere Grundlage in der Gemeindeordnung (oder in einem



4/5

Gemeindeerlass) in einem zeitlich befristeten Behördenerlass die notwendigen polizeilichen Massnahmen zum Schutz der Polizeigüter (wozu auch die öffentliche Gesundheit gehört) zu treffen, um eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwenden oder eine bereits erfolgte schwere Störung zu beseitigen. Die Befugnisse des Stadtrats in Notsituationen sind dabei grundsätzlich in § 48 Abs. 3 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) und (in analoger Anwendung) in Art. 72 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich (KV-ZH, LS 101) geregelt. Die Generalklausel ersetzt im Notstand die gesetzliche Grundlage (Häner, Kommentar KV-ZH, § 72 Rz. 3 ff.; Reich, Kommentar GG, § 4 Rz. 6). Die parlamentarische Aufsichtsfunktion und die Informationsrechte des Gemeinderats gemäss Gemeindegesetz bleiben jedoch gewährleistet.

3. Fazit und Lessons Learned

Rückblickend hat der Stadtrat den Ernst von Covid-19 rechtzeitig erkannt, die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen getroffen, Anpassungen schnell und pragmatisch in die Wege geleitet und angemessen kommuniziert. Als zentrale Lessons Learned hinsichtlich der Bewältigung der Corona-Pandemie gelten aus Sicht des Stadtrats die folgenden Punkte:

- **Führungsorganisation mit klaren Kompetenzen:** Die Stadt hat schnell reagiert und Anfang März 2020 eine FO C mit verschiedenen Gremien eingesetzt. Die FO C hat in der Folge entsprechend den übergeordneten Massnahmenbeschlüssen des Bundes bzw. Kantons verschiedene Anträge für die Umsetzung der notwendigen Schutz- und Unterstützungsmassnahmen auf Ebene der Stadt dem Stadtrat zur Entscheidung unterbreitet. Eine schnelle Festlegung der Krisenorgane und deren klar definierte Aufgaben sind essenziell für die Bewältigung einer Pandemie. Im Laufe der Pandemie wurde festgestellt, dass es bei einigen Punkten gewisse Unklarheit über die AKV (Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten) von Exekutive, der FO C, den Verantwortlichen in den verschiedenen Departementen, dem Leiter der Fachgruppe Pandemie (L FGP) und dem Stabschef (SC) gab. Hier gilt es, für eine nächste Krise die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten früher und noch klarer zu definieren.
- **Einbindung des Gemeinderats:** Zwischen dem Stadtrat und dem Gemeinderat musste zu Beginn der Pandemie ein angemessener, zeitlich angepasster Informationsaustausch etabliert und das grundsätzliche Vertrauen in das Vorgehen von Verwaltung und Exekutive sichergestellt werden. So hat eine Delegation des Stadtrats umgehend eine Telefonkonferenz mit dem Präsidium des Gemeinderats und den Fraktionspräsidien durchgeführt. Es wurde vereinbart, wie der Austausch mit dem Gemeinderat bzw. den ständigen Kommissionen und den Sachkommissionen gepflegt werden soll. Ein wichtiges Element der Information an den Gemeinderat war dabei, dass der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements (VGU) die Sachkommission des GUD, im Rahmen der üblichen Sitzungen der SK GUD, regelmässig und ausführlich über die aktuelle Lage ins Bild setzte. Dieser regelmässige Austausch erleichterte es dem Gemeinderat, seine Aufsichtsfunktion auch während der ausserordentlichen Lage wahrzunehmen. Bei künftigen Ereignissen kann auf diese eingeübten Prozesse und das dabei erworbene Wissen zurückgegriffen werden.



5/5

- **Pandemie-Vorsorgeplanung:** Das A und O ist eine funktionierende Vorsorgeplanung auf übergeordneter Ebene, aber auch in den einzelnen Departementen und Dienstabteilungen. Um hier eine Kontinuität zu gewährleisten sowie das Gelernte mitzunehmen (Wissenssicherung), werden die operativen Aufgaben der Pandemievorsorge einer neu geschaffenen Fachstelle Pandemievorsorge übertragen. Damit kann sichergestellt werden, dass auch in nichtpandemischen Zeiten die verschiedenen Abteilungen für die Pandemievorbereitung eine Anlaufstelle haben sowie die verschiedenen Vorarbeiten stetig durchgeführt bzw. vorangetrieben werden. Ein weiterer zentraler Punkt in der Vorsorgeplanung ist die Beschaffung und Lagerung von Schutzmaterial. In Beantwortung der pendenten Motion GR Nr. 2020/157 (mit Frist 12. Januar 2024) «Notfalllager für Schutzmaterialien im Rahmen der Pandemieplanung» wird der Stadtrat die Schlussfolgerungen hinsichtlich künftiger Beschaffung, Lagerhaltung und Logistik von Schutzmaterial darlegen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. **Vom Bericht betreffend Entscheidungen während der Covid-19-Pandemie, die Wirksamkeit der Massnahmen und die möglichen Optimierungsmöglichkeiten für künftige Notfallsituationen (Beilage, Fassung vom 24. Mai 2023) wird Kenntnis genommen.**
2. **Das Postulat, GR Nr. 2020/245, der AL-Fraktion betreffend Bericht betreffend Entscheidungen während der Covid19-Pandemie, die Wirksamkeit der Massnahmen und die möglichen Optimierungsmöglichkeiten für künftige Notfallsituationen, wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti