

Krisenmanagement des Kantons Glarus in der Coronavirus-Pandemie; externe Evaluation und ergänzende Ausführungen des Regierungsrates

1. Ausgangslage

Seit Anfang 2020 ist der Umgang mit und die Bewältigung der Covid-19-Pandemie eine Hauptaufgabe von Regierungsrat und Verwaltung des Kantons Glarus. Entscheide mussten unter hohem Zeitdruck gefällt werden, neue Gremien für die Zusammenarbeit wurden eingesetzt und die Verwaltung hatte über einen langen Zeitraum eine Mehrbelastung zu tragen. Der Regierungsrat beschloss – in Absprache mit der Präsidentin der Geschäftsprüfungskommission – eine separate Berichterstattung zur Bewältigung der Pandemie; auf eine Aufarbeitung im Tätigkeitsbericht wurde aufgrund von Umfang, Komplexität und Bedeutung verzichtet. Zu diesem Zweck beauftragte er Ende Mai 2021 Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, mit einer externen Evaluation des Krisenmanagements in der Coronavirus-Pandemie. Diese soll aufzeigen, inwiefern die Regierung und Verwaltung angemessen auf die Krise vorbereitet waren und ob die Strukturen und Abläufe im Kanton Glarus ein effektives und effizientes Krisenmanagement ermöglichten.

Neben einer Dokumentenanalyse wurden persönliche Interviews mit insgesamt 22 Schlüsselakteurinnen und –akteuren geführt. Dazu zählten Mitglieder des Regierungsrates und Verwaltungsmitarbeitende wie auch verwaltungsexterne Personen. Der Bericht fasst die Ergebnisse der Evaluation zusammen und formuliert Empfehlungen zuhanden des Kantons Glarus. Die Evaluation beurteilt das Krisenmanagement im Zeitraum von Februar 2020 bis August 2021, wobei der Fokus der Evaluation – bedingt durch die Interviewantworten – auf der Zeit bis Herbst 2020 lag.

Nicht Bestandteil der Evaluation war ein Vergleich mit der Krisenbewältigung anderer Kantone: Dies hätte eine Auslese von vergleichbaren Kantonen und zusätzliche Interviews und Abklärungen in diesen Kantonen vorausgesetzt. Es kann jedoch auf das Kantonsmonitoring «Die Pandemie als föderale Lernkurve» von Avenir Suisse verwiesen werden¹. Der Kanton Glarus klassiert sich in diesem Monitoring im Mittelfeld, wobei einzelne Grundlagen für das Monitoring nicht zutreffend sind (z. B. betr. das Vorhandensein eines Pandemieplanes). Als gute Beispiele werden unter anderem die Kantone Graubünden und Zug aufgeführt.

2. Stellungnahme des Regierungsrates zur externen Evaluation

2.1. Die Krisenbewältigung in der Schweiz und im Kanton Glarus

Bund und Kantone wurden von der Covid-19-Krise überrascht und waren zu wenig vorbereitet auf eine solche Pandemie. Dieses Fazit lässt sich schon heute ziehen. Mangelnde bzw. veraltete Vorräte an Schutzmaterialien, teils fehlende bzw. nicht aktuelle Pandemiekonzepte, fehlende Daten und unzureichende Datenerfassungen sind nur einzelne Stichworte dazu.

Die Lernkurve war allerdings hoch, innert kürzester Zeit wurden die Krisenstrukturen und -kommunikation beim Bund und bei den Kantonen hochgefahren. Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz erfolgt dies recht unterschiedlich. Im europäischen Vergleich schneidet die Schweiz nicht schlecht ab. Die Einschränkungen für die Bevölkerung waren weniger weitgehend als in vielen anderen Ländern, ohne dabei schlechtere Ergebnisse bei

¹ S. www.avenir-suisse.ch/publication/die-pandemie-als-foederale-lernkurve/.

der Eindämmung der Pandemie zu erzielen. Die Belastung des Gesundheitswesens war zwar hoch, zu einer Überlastung wie in anderen Ländern kam es jedoch nicht. Dennoch führte die Pandemie zu einer Übersterblichkeit, die sich vor allem bei älteren Personen, im Kanton Glarus in den Alters- und Pflegeheimen, manifestierte.

Die Pandemie zeigte aber auch, dass bei einem so ansteckenden wie sich rasch mutierenden Virus die Flexibilität aller Beteiligten hoch sein muss. Am Anfang wusste man wenig über das Coronavirus, es gab keine Medikamente und Impfungen dagegen. Man musste sich mit den Grund-Massnahmen Abstand, Hygiene und – ab Sommer 2020 – Schutzmaske behelfen, wobei zu letzterem teils widersprüchlich kommuniziert wurde. Neue Erkenntnisse lösten andere Massnahmen aus. Gamechanger waren und sind die sehr rasche Entwicklung von wirksamen Impfstoffen und Medikamenten. Im Kanton Glarus wurde die Verwaltung schnell und unter hohem Einsatz der Abteilung Informatik auf Home-office umgestellt. Die meisten Kernfunktionen können nun auch abseits des Arbeitsplatzes wahrgenommen werden. Ein solcher Digitalisierungsschub in der Verwaltung und der Wirtschaft hätte ohne Pandemie kaum stattgefunden.

Nachdem der Virus bzw. dessen Bekämpfung in der ersten Phase zu einer grossen gesellschaftlichen Solidarität führten, wurde der Umgang mit der Pandemiebewältigung mit der dritten Phase (zweite Welle) zunehmend konfliktiver. Die Massnahmen wurden in Frage gestellt oder gar bekämpft. Demonstrationen, auch vor dem Rathaus in Glarus, wurden organisiert. Andererseits forderten verschiedenen Mails und Schreiben stärkere Interventionen durch Bund und Kantone. Die pragmatische Haltung des Kanton Glarus stiess nicht überall auf Verständnis. Eine gewisse Beruhigung trat in der Schweiz erst nach dem zweiten erfolglosen Referendum gegen das Covid-19-Gesetz ein. Der Kanton nahm auch bezüglich der Demonstrationen eine pragmatische Haltung ein. Sie wurden immer zugelassen, auch wenn nicht immer alle Schutzmassnahmen eingehalten wurden. Eine Eskalation konnte damit aber verhindert werden.

2.2. *Generelle Einschätzung des Regierungsrates zur externen Evaluation*

Der Bericht «Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Glarus in der Covid-19-Pandemie» fasst die Zusammenarbeit der in der Krise beteiligten Akteure mit den entsprechenden organisatorischen und zwischenmenschlichen Herausforderungen gut und ausgewogen zusammen. Der Bericht benennt dabei die vom Regierungsrat selber wahrgenommenen Schwierigkeiten. Dieser schliesst sich mit wenigen Einschränkungen den Schlussfolgerungen der Evaluation an. Die Methode, die Sichtweise der an der Krisenbewältigung beteiligten Schlüsselpersonen systematisch in Bezug auf das Funktionieren der Prozesse zu erheben, erwies sich als zweckmässig. Aus den Interviews lässt sich gut Verbesserungspotenzial erkennen, das allerdings hinsichtlich des konkreten Handlungsbedarfs weiter zu vertiefen ist.

Folgende Punkte sind mit Blick auf die Evaluation einschränkend zu erwähnen:

- Die Interviews im Bericht geben die Erfahrungen und Meinungen von an der Bewältigung der Krise beteiligten Schlüsselpersonen wieder. Diese sind teilweise subjektiv und können daher von den jeweiligen Betroffenen durchaus unterschiedlich betrachtet werden.
- Die Beurteilung in der Evaluation wurde nicht vertieft mit Bezug auf eine ideale Organisation vorgenommen. Auch wurden keine Vergleiche mit anderen Kantonen angestellt (etwa im Sinne eines Abgleichs mit Best practices). Dies gehörte, wie einleitend ausgeführt, auch nicht zum Auftrag. Die Wertungen basieren vornehmlich auf den Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner. Es wird in einem zweiten Schritt an Regierung und Verwaltung liegen, den Handlungsbedarf im Einzelnen zu prüfen und festzulegen.
- Wesentliche Outputs der Pandemiebekämpfung fehlen bzw. wurden nur am Rande erwähnt: Die Eindämmung bzw. Bekämpfung der Covid-19-Pandemie auf Ebene der Kantone basiert im Wesentlichen auf den Pfeilern Testen (Einzel- und Flächentests), Contact Tracing (zusammen mit Isolation und Quarantäne) und dem Impfen. Ähnlich verhält es sich mit den Kontrollen der Umsetzung der Schutzkonzepte durch das Arbeitsinspektorat. Der Regierungsrat wird dazu eine eigene Einschätzung abgeben (s. Ziff. 3).

Jede Organisation weist Schwächen auf. In Krisensituationen treten diese naturgemäss besonders zu Tage. Dies birgt die Gefahr, dass die Schwächen den Ausgangspunkt zu pauschaler Kritik am Ganzen bilden. Das an sich schon Vorhandene wird nicht mehr erkannt. Statt die erbrachte Leistung stehen Schuldzuweisungen im Vordergrund. Das soll und darf nicht der Effekt des Evaluationsberichts sein, sondern dass alle für die Zukunft etwas lernen.

2.3. Anmerkungen zu einzelnen Punkten der Evaluation

2.3.1. Rechtliche Grundlagen Bevölkerungsschutz

Die rechtlichen Grundlagen zum Bevölkerungsschutz weisen im Kanton Glarus aus Sicht des Regierungsrates einen guten Stand auf. Diverse Kantone besitzen nicht gleich umfassende Grundlagen. Insbesondere sind auch die zu treffenden Vorbereitungen für den Ereignisfall geregelt. Im Kanton Glarus ist die Einführung eines Betrieblichen Kontinuitätsmanagements schon vor der Pandemie vorangetrieben worden.

Eine Optimierung hinsichtlich der Konzeption ist allerdings in Bezug auf die Unterscheidung bei den Verantwortlichkeiten der Krisenorgane nach Eskalationsphasen angedacht. Diese liessen sich stärker dreistufig modellieren: Normale Lage, Besondere Lage und Ausserordentliche Lage. Wie von Avenir Suisse im Bericht «Die Pandemie als föderale Lernkurve» aufgezeigt, gehört der Kanton Glarus zwar zu den (wenigen) Kantonen, deren Lagebeurteilung dem dreistufigen Eskalationsmodell nahekommt, dieses ist aber noch zu stark ereignisbezogen. In der kommenden Legislaturperiode soll eine Anpassung des Bevölkerungsschutzgesetzes hinsichtlich der Eskalationsphasen erfolgen. Sodann ist das BCM zu implementieren.

2.3.2. Einsetzung Kantonale Führungsorganisation

Im Bericht wird die Einsetzung der Kantonalen Führungsorganisation (KFO) prominent thematisiert. Der Entscheid des Regierungsrates, die KFO einzusetzen, war richtig. Die Unsicherheiten waren zu diesem Zeitpunkt hoch und es war nicht absehbar, wie sich die Pandemie weiterentwickelt. Einberufung und Aufbau der KFO erfolgten der Lage entsprechend aus Sicht des Regierungsrates zweckmässig. Die internen Arbeitsabläufe harzten aber. Optimierungsbedarf besteht deshalb in Bezug auf die Schulungen und Übungen. Die aktuelle Konzeption, die in Gesetz und Verordnung angelegt ist, bietet die Voraussetzungen, um angemessene Vorbereitungsmaßnahmen für eine Krise zu treffen. Der erkannte Mangel ist rasch zu beheben und die relevanten Schlüsselpersonen vermehrt in Stabsarbeit zu üben.

Richtig aus Sicht des Regierungsrates war aber auch die Ablösung der KFO durch die Task Forces ab Mai 2020, ansonsten das normale Funktionieren der Verwaltung in Frage gestellt

gewesen wäre. Viele der KFO-Mitglieder nehmen auch in der Verwaltung Schlüsselpositionen ein. Die departementsübergreifende Task Force Corona des Departements Finanzen und Gesundheit, die Task Force Schulen des Departements Bildung und Kultur, die Task Force Wirtschaft des Departements Volkswirtschaft und Inneres und die Task Force Heime übernahmen die mit der Pandemie im Zusammenhang stehenden Aufgaben und haben diese fokussierter bearbeitet.

2.3.3. *Leitung KFO*

Kritisch wird die KFO-Leitung thematisiert. Sie habe nie richtig funktioniert und ihre Rollen seien nicht klar gewesen. Der Regierungsrat teil diese Einschätzung. Diese Frage muss künftig besser gelöst werden.

Vom Aufbau her wäre ihre Rolle klar gewesen. Sie hätte grundlegende und wesentliche dringliche Entscheidungen anstelle des Regierungsrates treffen sollen. Dies hätte aber bedingt, dass sie frühzeitig in die Entscheidungsfindung einbezogen worden wäre. Dies geschah nicht, obwohl der Ratsschreiber an den täglichen Lagerberichten am frühen Nachmittag meist anwesend war und die Verbindung zu den anderen Mitgliedern der Leitung hätte herstellen können. Zudem stand auch der elektronische Weg jederzeit offen.

Alle diese Ereignisse sind jedoch zu relativieren. Der Regierungsrat als Gesamtgremium war während dieser Zeit immer funktionsfähig und tagte normal an Dienstagen physisch oder per Videokonferenz. Der Stabschef KFO informierte den Gesamtregierungsrat jeweils am Dienstag zu Beginn der Sitzung über die aktuelle Lage und Massnahmen. Alle Mitglieder waren – mit einer temporären krankheitsbedingten Ausnahme – jederzeit erreichbar. Auch wurden Sondersitzungen im Anschluss an die Kommunikation des Bundesrates geplant und teils auch durchgeführt.

2.3.4. *Teil-Evakuierung Alterszentrum Bühli*

Die Teil-Evakuierung des Alterszentrums Bühli in Ennenda mit der Auslagerung eines Teils der Bewohnenden ins Seminarhotel Lihn in Filzbach ist im Bericht thematisiert. Unabhängig der im Raum stehenden allfälligen Kompetenzüberschreitung war die Entscheidung unter den damaligen Umständen in der Sache richtig. Die Absicht, Menschenleben zu retten, darf nicht vor der Diskussion über Zuständigkeiten in den Hintergrund treten. Alle Beteiligten haben nach Beurteilung des Regierungsrates verantwortungsbewusst gehandelt.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass es sich beim Kantonsspital Glarus, den Alters- und Pflegeheimen wie auch den Einrichtungen für Menschen mit Behinderung um rechtlich eigenständige Organisationen handelt. Entsprechend obliegen der Schutz und der Betrieb dieser Einrichtungen in erster Linie den verantwortlichen Organen der einzelnen Einrichtungen (Verwaltungsrat, Geschäftsführung). Der Kanton hat dabei in seiner Covid-19-Verordnung bzw. ab Sommer 2020 mit den Anordnungen gegenüber Gesundheitseinrichtungen bezüglich Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) einen Rahmen (Vorgaben zu Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit, Schutzkonzepte, Schutzmaterialienhaltung, Isolation und Quarantäne, Besuchsregelungen usw.) definiert und die betroffenen Einrichtungen unterstützt. Die Verantwortung für die Umsetzung der Prävention wie auch der Umgang mit Ausbrüchen blieb aber letztendlich bei den Einrichtungen selbst.

2.3.5. *Kommunikation*

Die Evaluation würdigt die Kommunikation positiv. Es sei dazu noch angemerkt, dass sich der im 2019 geschaffene Fachbereich Information und Kommunikation, die personelle Verstärkung im 2020 und generell die Einführung des Public Newsroom bewährt haben. Die Website des Kantons mit dem Newsroom und dem separaten Bereich für alle Corona-Informationen ist ein wichtiges Kommunikationsinstrument. Weitere sehr stark genutzte Elemente waren und sind die allgemeine und die themenspezifischen Telefon-Hotlines, die von den Departementen und der Staatskanzlei betrieben werden.

Die Kommunikation wurde laufend angepasst. Nebst Anpassungen auf der Website des Kantons wurden wie auf Bundesebene bei Bedarf Points de Presse organisiert, welche in der Regel durch die zuständigen Departementsleitungen und Fachleute aus der Verwaltung bestritten werden. Der Schwerpunkt lag hier in der Regel bei der Gesundheit.

3. Ergänzung der Evaluation durch den Regierungsrat

Wesentliche Outputs der Pandemiebekämpfung werden in der Evaluation nur am Rande erwähnt oder fehlen ganz. Dies liegt im Fokus der Evaluation begründet, in welchem diese Punkte nicht zur Sprache kamen. Die Eindämmung bzw. Bekämpfung der Covid-19-Pandemie auf Ebene der Kantone basiert im Wesentlichen auf den Pfeilern Testen (Einzel- und Flächentests), Contact Tracing (zusammen mit dem Testen) und dem Impfen. Diese Massnahmen bilden seit Mai 2020 der Kern der Pandemiebekämpfung. Ähnlich verhält es sich mit den Kontrollen der Umsetzung der Schutzkonzepte durch das Arbeitsinspektorat, welche einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Bundesvorgaben leisteten und immer noch leisten. Daher werden im folgenden Ergänzungen zu diesen Punkten angebracht.

3.1. Impfen

Rasch nach der Freigabe der Impfstoffe begann der Kanton Glarus im Januar 2021 mit der Impfkampagne. Das Departement Finanzen und Gesundheit baute dafür eine eigene Organisation mit einem zentralen Impfzentrum im Gesellschaftshaus in Ennenda auf. Betrieben wurde dieses durch aktive und ehemalige Ärzte, aktives und ehemalige Pflegepersonal, freiwillige Helferinnen und Helfer, eine Sicherheitsfirma sowie einen eigenen Leiter. Die Pro Senectute unterstützte ältere Personen bei der nur elektronisch möglichen Buchung der Impfungen, wenn sie dies nicht selber oder durch Angehörige erledigen konnten. Auch einige Hausärzte beteiligten sich an der Impfkation. Allerdings war das Impfen für sie aufgrund der Anforderungen an die Lagerung der Impfstoffe und des Mengengerüsts eine logistische Herausforderung. Zudem impfte auch das Kantonsspital Glarus und die Apotheke Glarus. Geimpft wurde nach den Empfehlungen und Vorgaben des BAG und der Eidgenössischen Impfkommision:

- Zuerst wurden in allen Alters- und Pflegeheimen durch mobile Impfteams die Erst- und Zweitimpfungen verabreicht.
- Anschliessend wurde risikobasiert nach Alter und Vorerkrankungen im Impfzentrum und teilweise durch Hausärzte geimpft.

Unterstützt wurde die Impfkampagne durch eine digitale Anmeldung, über die alle Impfwilligen ihren Impftermin buchen konnten. In der Anfangsphase wurden die Impftermine durch das System, in Ausnahmefällen durch Mitarbeitende des Departements Finanzen und Gesundheit zugeteilt. Mit nachlassender Nachfrage und Weiterentwicklung der Software konnte man auch selber Impftermine buchen. Unterstützt wurden die Impfungen später durch Walk-in-Impftage und weitere Aktionen.

Die Impfbereitschaft im Kanton Glarus ist gegenüber dem schweizerischen Mittel unterdurchschnittlich. Vollständig oder erstmals geimpft sind im Kanton Glarus Ende Januar 2022 rund 64 Prozent (CH-Durchschnitt: ca. 70 %). Die Rückmeldungen aus der Bevölkerung zur Organisation der Impfkampagne waren grossmehrheitlich positiv. In der Anfangsphase wurde aber oft nicht verstanden, dass ein gebuchter Impftermin nicht einfach verschoben werden konnte. Als Fazit darf festgehalten werden, dass das Impfen im Kanton Glarus gut organisiert war und ist.

3.2. Testen

Ein wesentlicher Pfeiler der Pandemiebekämpfung war auch das Testen. Dafür wurde durch das Departement Finanzen und Gesundheit eine Testinfrastruktur aufgebaut. Schon in der

ersten Phase wurde zusammen mit der Glarner Ärztesgesellschaft und der Ärzte Netstal AG eine Covid-19-Praxis und eine Infoline betrieben sowie die Notfallpraxis am Kantonsspital ausgebaut. Ab November 2020 eröffneten das Kantonsspital und die Apotheke am Zaunplatz in Glarus im Auftrag des Kantons je ein eigenes Testzentrum für Einzeltests, welche vom Kanton (bis Mitte November 2021) auch finanziell unterstützt wurden und auch heute noch in Betrieb sind. Nach den Sommerferien 2021 kamen zusätzliche private Anbieter auf den Markt. Ein privater Anbieter baute zudem aus einer selbst entwickelten App ein Meldesystem für Testergebnisse auf, welches in mehreren Kantonen zur Anwendung kommt, unter anderem auch im Kanton Glarus.

Ein zweiter Pfeiler war die Einführung von Flächentests in den Schulen und für Firmen. Ab März 2021 wurde an der Kantonsschule mit wöchentlichen Flächentests in den Schulklassen begonnen. Dabei werden Speichelproben vorerst in Pools zusammengefasst. Sobald ein Pool ein positives Ergebnis zeigt, werden die einzelnen Proben ausgewertet, um die positive Person zu eruiieren und die weiteren Massnahmen anzuordnen (PCR-Test zur Bestätigung/ Isolation). Von Anfang an beteiligten sich auch einzelne Betriebe im Kanton sowie Teile der kantonalen Verwaltung an diesen Flächentests. Nach den Sommerferien 2021 wurden diese Tests flächendeckend an allen Schulen des Kantons eingeführt.

3.3. Contact Tracing

Ab Mai 2020 wurde in der Hauptabteilung Gesundheit das Contact Tracing aufgebaut. Es wird nebst wenigen Festangestellten mit temporären Teilzeitmitarbeitenden und Zivildienstleistenden im Zeughaus Glarus betrieben. Ihre Hauptaufgaben sind das Kontaktieren von positiv getesteten Personen und ihres Umfeldes und in der Folge die Anordnung von Isolation und Quarantäne. Sie verfügt über eine spezielle Software (SORMAS), welche sie in ihrer Tätigkeit unterstützt. Die Software des Contact Tracing wurde zudem stetig weiterentwickelt, sodass die meisten Prozesse heute weitgehend automatisiert erfolgen können.

Das Contact Tracing hatte keine einfache Aufgabe. Abgesehen davon, dass ihre Kontaktaufnahmen bei der Bevölkerung nicht in jedem Fall auf ungeteilte Begeisterung stiessen, musste die Kapazitäten laufend an die pandemische Lage angepasst werden. Das Contact Tracing funktionierte bis auf wenige Ausnahmen sehr gut. Auch die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei bei der stichprobenmässigen Kontrolle von Isolation und Quarantäne war sehr gut. Bis auf wenige Ausnahmen wurden die Anordnungen des Contact Tracing eingehalten.

Nach der Ablösung der KFO baute ein Mitarbeiter des Contact Tracing auch ein Cockpit mit den wesentlichen Gesundheitsinformationen des Kantons auf, welches dem Regierungsrat und dem Departement für längere Zeit als Grundlage für ihre Entscheidungsfindung diente. Das Contact Tracing übernahm mit der Hotline eine weitere Aufgabe. Es erteilte zusätzlich telefonisch Auskunft zu Fragen betreffend die Impfung, Zertifikate und Flächentests.

3.4. Kontrolle von Betrieben

Die Kontrolle der Betriebe durch das Arbeitsinspektorat war eine weitere Kernaufgabe. Unterstützt wurde dieses zu Beginn der Pandemie massgeblich und sehr gut durch den Zivilschutz und später durch die Kantonspolizei. Hauptaufgabe war die Kontrolle der Einhaltung der Schutzbestimmungen und dem Vorhandensein von Schutzkonzepten. Anfänglich stand eher die Kontrollaufgabe im Vordergrund; es mussten auch fünf Betriebe vorübergehend geschlossen werden. Später nahmen sie oft auch eine beratende Funktion wahr.