

Beschluss Nr. 260/2024

Schwyz, 9. April 2024 / ju

Evaluation des Covid-19-Krisenmanagements im Kanton Schwyz

Bericht an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

1.1 Am 25. Februar 2022 haben die Kantonsräte Thomas Haas und Dr. Alexander Lacher das Postulat P 1/22: «Welche Lehren zieht der Regierungsrat aus der Covid-19-Pandemie» eingereicht. Der Regierungsrat hat das Postulat P 1/22 mit RRB Nr. 600 vom 23. August 2022 wie folgt beantwortet und dem Kantonsrat beantragt, das Postulat erheblich zu erklären: *«Die Bekämpfung der Corona-Pandemie war eine ausserordentlich grosse und komplexe Aufgabe für die Bundesregierung und die Regierungen der Kantone. Bei der Krisenbewältigung wurden Erfahrungen gesammelt, aus denen für nächste Krisen Lehren gezogen werden müssen. Es gilt, aufgrund dieser Lehren, Verbesserungen im Krisenmanagement vorzunehmen. Der Regierungsrat verzichtet darauf, die von den Postulanten aufgeworfenen einzelnen Punkte und Fragen zu kommentieren. Er ist grundsätzlich derselben Meinung wie die Postulanten, dass es eine Aufarbeitung der Bewältigung der Corona-Pandemie im Kanton Schwyz braucht, um Lehren ziehen und sich verbessern zu können. Der Regierungsrat ist damit einverstanden, dem Kantonsrat einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Deshalb beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat P 1/22 erheblich zu erklären.»* Der Kantonsrat hat das Postulat P 1/22 an seiner Sitzung vom 26. Oktober 2022 erheblich erklärt.

1.2 Um die Akzeptanz des Berichtes zu erhöhen, hat der Regierungsrat entschieden, den Bericht extern in Auftrag zu geben. Das Departement des Innern (DI) wurde mit dem Vollzug beauftragt. Die INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung AG (Interface) verfügte über Erfahrung in diesem Fachbereich und entsprechende Referenzen. Sie hatte bereits ähnliche Projekte für die Bundeskanzlei, das Bundesamt für Gesundheit, das Staatssekretariat für Migration sowie verschiedene Kantone bearbeitet. Aus diesem Grund hat das DI den Auftrag für einen Bericht über die Bewältigung der Covid-19-Pandemie direkt an Interface vergeben.

1.3 Für die Beurteilung des Krisenmanagements im Kanton Schwyz hat Interface folgende Methoden eingesetzt:

- Dokumentenanalyse: Eine erste Quelle bildete die Auswertung von vorhandenen Dokumenten des Kantons. Damit sind sowohl Grundlagen (Pandemieplan, Gefährdungsanalyse, Gesetze und Verordnungen) wie auch Produkte gemeint, die aus dem Krisenmanagement resultiert sind. Zu Letzteren zählte Interface unter anderem Protokolle von Sitzungen, Beschlüsse des Regierungsrates und des Krisenführungsstabs, Medienmitteilungen sowie Mitteilungen zur internen Kommunikation. Zudem hat Interface vorhandene interne Berichte berücksichtigt, die die kantonalen Behörden bereits erstellt hatten.
- Leitfadengestützte Interviews: Der zweite methodische Zugang waren Interviews mit verwaltungsinternen und -externen Schlüsselpersonen der Krisenbewältigung. Für die Interviews wurde ein Leitfaden entwickelt, der für die 24 Interviews mit 26 Personen jeweils individuell angepasst wurde.

1.4 Evaluationen sind Beurteilungen auf der Basis von nachvollziehbaren Vergleichen. In der beiliegenden Evaluation des Covid-19-Krisenmanagements im Kanton Schwyz, Bericht von Interface vom 19. Oktober 2023 (Evaluationsbericht), basieren die Beurteilungen in erster Linie auf Vergleichen zwischen den Zielen eines zweckmässigen und wirksamen Krisenmanagements und der Konzeption, der Umsetzung und den Outputs des Krisenmanagements im Kanton Schwyz.

2. Ergebnisse des Evaluationsberichtes

2.1 Gesamtbeurteilung des Krisenmanagements

Gemäss Evaluationsbericht haben die zuständigen Stellen im Kanton Schwyz trotz der herausfordernden Krisensituation, welche mit vielen Unsicherheiten behaftet war, meist geeignete Massnahmen ergriffen und umgesetzt. Es ist gelungen, die Gesundheitsversorgung und mehrheitlich auch den Schutz sowie den Betrieb der Alters- und Pflegeheime (APH) und der Institutionen für Menschen mit Behinderungen im Kanton Schwyz sicherzustellen. Test- und Impfangebote wurden schnell aufgebaut und funktionierten gut. Massnahmen zur Entlastung der Wirtschaft wurden rasch entwickelt und umgesetzt. Die Betriebe im Kanton Schwyz konnten so schnell und wirksam unterstützt werden. Positiv hervorgehoben wird der ausserordentliche Einsatz vieler verwaltungsin-
terner und -externer Akteure aus dem Gesundheits-, Wirtschafts-, Bildungs- und Sicherheitsbereich. Die «kurzen Wege» in der Verwaltung des Kantons Schwyz erlaubten, offene Fragen und Unklarheiten auf informellen Wegen rasch zu klären.

Dank hohem Engagement und informeller Kommunikation konnten Defizite ausgeglichen werden, welche die Evaluation identifiziert hat. Der Evaluationsbericht kommt zum Schluss, dass die Regierung und Verwaltung des Kantons Schwyz nicht angemessen auf die Pandemie vorbereitet war. Dies habe allerdings in ähnlicher Weise für alle Schweizer Kantone und auch den Bund zugetragen. Es fehlte insgesamt an einer stabilen, departementsübergreifenden Krisenorganisation mit weitreichenden Kompetenzen. Der Kanton Schwyz verfügte zwar über rechtliche Grundlagen für die Krisenbewältigung. Allerdings waren diese nicht in allen Bereichen ausreichend auf die Pandemiebewältigung ausgelegt. Als wichtige konzeptionelle Grundlagen standen den Verantwortlichen die kantonale Gefährdungsanalyse aus dem Jahr 2016 und der kantonale Pandemieplan von 2015 zur Verfügung. Jedoch waren die in der Gefährdungsanalyse identifizierten Massnahmen zu Beginn der Pandemie noch nicht umgesetzt, und der Pandemieplan beruhte noch nicht auf dem aktuellsten Pandemieplan des Bundes von 2018. Zudem war der Pandemieplan nur wenigen befragten Schlüsselpersonen der Pandemiebewältigung im Kanton Schwyz bekannt.

Gemäss Evaluationsbericht war die verwaltungsinterne Kommunikation während der Pandemie stark von den jeweiligen Departementen sowie Ämtern abhängig und daher von unterschiedlicher Qualität. Die Kommunikation mit der Bevölkerung erfolgte hauptsächlich über Medienmitteilungen und Informationen auf der Kantonswebsite. Insgesamt habe der Kanton wenig aktiv kommuniziert. Aus Sicht externer Beobachtender habe es an einem «Gesicht» gefehlt, welche die Vorgaben des Bundes und des Kantons gegenüber der Bevölkerung vertrat.

2.2 Empfehlungen aufgrund der Evaluation

Die im Rahmen der Evaluation identifizierten Schwachstellen betreffen insbesondere die Vorbereitung und die Umsetzung des Krisenmanagements. Zur Behebung der Schwachstellen formuliert der Evaluationsbericht die folgenden Empfehlungen:

1. **Steuerung und Führungsunterstützung für Krisen klären:** Im Krisenfall sollen verfügbare personelle und sachliche Ressourcen so eingesetzt werden, dass Fachpersonen bestmöglich entlastet werden. Die Führungsunterstützung in der Krise und die Integration von Querschnittsaufgaben (u. a. Personal und Kommunikation) in die Krisenorganisation muss geregelt sein. Zudem sollte eine departementsübergreifende Krisenorganisation bestimmt werden, die den Lead innehat, Aufgaben koordiniert und Aufträge verteilt.
2. **Kommunikation in der Verwaltung und mit der Bevölkerung stärken:** Der Kommunikation soll künftig ein höherer Stellenwert beigemessen und auch entsprechende Ressourcen dafür bereitgestellt werden. Zudem wird nahegelegt, ein Konzept für die interne und die externe Kommunikation, sowohl für Krisenzeiten als auch Nicht-Krisenzeiten, zu bearbeiten und ersteres zu beüben.
3. **Regierung muss sichtbar führen:** Die Regierung soll krisenbedingte Entscheide gegenüber der Bevölkerung gut sichtbar vertreten und kommunizieren (z. B. im Rahmen von Pressekonferenzen).
4. **Pandemieplan gemeinsam mit Anspruchsgruppen überarbeiten:** Der Pandemieplan soll unter Berücksichtigung der im Ernstfall gemachten Erfahrungen (z. B. Test- und Impfstrategie) sowie allfälliger Anpassungen der Grundlagen des Bundes in Zusammenarbeit mit den kantonsinternen und -externen Anspruchsgruppen überarbeitet werden. Angesichts der Tragweite einer Pandemie soll die Verantwortung für den Pandemieplan neu dem Regierungsrat übertragen werden.
5. **Kantonale Übungen durchführen:** Es sollen regelmässig Übungen von Krisensituationen unter der Leitung des Kantonalen Führungsstabes (KFS) durchgeführt werden. Die Krisenbewältigung soll nicht nur innerhalb der Grundstruktur des KFS geübt werden. Vielmehr sollen weitere verwaltungsinterne und -externe Stellen einbezogen werden. Dadurch wird die Krisenkompetenz der Kader in den unterschiedlichen Ämtern sowie bei verwaltungsexternen Schlüsselpersonen gestärkt.

2.3 Beantwortung der konkreten Fragen der Postulanten

Das Grundanliegen des erheblich erklärten Postulates P 1/22 ist, aufgrund der bei der Krisenbewältigung gesammelten Erfahrungen Lehren für nächste Krisen zu ziehen und aufgrund dieser Lehren Verbesserungen im Krisenmanagement vorzunehmen. Von den Postulanten wurden zusätzlich konkret die folgenden Punkte erwähnt bzw. Fragen gestellt:

- **Umsetzung Empfehlungen des Bundes:** *Welche Empfehlungen des Bundes existierten für einen solchen Krisenfall? Welche davon wurden befolgt und welche nicht? Falls Empfehlungen des Bundes nicht befolgt wurden, warum nicht?*

- **Führung:** *Hat sich das Zusammenspiel innerhalb des Regierungsrats (Hinweis: auch hinsichtlich der Kompetenzen des Bildungsdepartements) und mit den Krisenorganisationen bewährt? Wenn nein: Wie könnte man die Führungsfähigkeiten und -tätigkeiten im Krisenfall verbessern?*
- **Personelle Ressourcen in Spitälern:** *Sollten künftig im Krisenfall Rückgriffsmöglichkeiten auf ausgebildetes, aber inaktives Pflegepersonal (z.B. pensionierte Pflegenden) geschaffen werden oder die Spitäler generell höhere Kapazitäten vorhalten müssen?*
- **Mittel der Digitalisierung:** *Müssten die Mittel der Digitalisierung im Hinblick auf die Krisenbewältigung und -kommunikation «aufgerüstet» werden?*

Der Evaluationsbericht gibt auf den Seiten 8 bis 10 in zusammengefasster Form Antworten zu diesen Fragen. Die Antworten sind teilweise in die Gesamtbeurteilung des Krisenmanagements (vgl. Ziff. 2.1) und die Empfehlungen (vgl. Ziff. 2.2) eingeflossen.

3. Rückblick des Regierungsrates auf die Covid-19-Pandemie

3.1 Ausserordentliches Funktionieren der Entscheidungsträger

Die Covid-19-Pandemie war für die Schweiz und damit auch für den Kanton Schwyz die grösste Krise seit Jahrzehnten. Die Bewältigung der Pandemie verlangte ein ausserordentliches Funktionieren der geforderten Entscheidungsträger, schnelle Entscheide sowie den zusätzlichen Einsatz erheblicher personeller und finanzieller Ressourcen. Entsprechend schwierig und komplex war die Aufgabenstellung für den Regierungsrat und die Verwaltung. Zentral war auch die Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit durch die Einhaltung von Schutzmassnahmen.

3.2 Dynamische Rechtsetzung in kurzer Zeit

Die Rechtsetzung betreffend Covid-19 war in den verschiedenen Bereichen sowohl auf Stufe Bund wie auch auf Kantonsstufe dynamisch und musste schnell von statten gehen, da immer wieder auf die veränderten Umstände reagiert werden und die kantonalen Verordnungen zusätzlich hinsichtlich Änderungen des übergeordneten Bundesrechts abgestimmt werden mussten. Sowohl die Vorbereitung der Entscheide, die Beschlussfassung als auch die Nachbearbeitung sowie der Vollzug waren für den Regierungsrat und grosse Teile der Verwaltung eine beträchtliche Zusatzbelastung und verlangten eine hohe zeitliche Präsenz.

3.3 Wahrung der Verhältnismässigkeit

Der Regierungsrat und die Verwaltung wurden von verschiedenen Seiten für ihre Entscheide und Massnahmen kritisiert. Die einen wollten grundsätzlich keine Bevormundung durch den Staat, andere verlangten die grösstmögliche Einschränkung der persönlichen Freiheit, um die Menschen vor einer Ansteckung zu schützen. In diesem Spannungsfeld hat die Pandemiebekämpfung stattgefunden. Der Regierungsrat war bei der Anordnung von Massnahmen immer bestrebt, soweit möglich neben dem Gesundheitswesen eben auch das wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Leben im Kanton Schwyz zu berücksichtigen. Die Wahrung der Verhältnismässigkeit hatte für den Regierungsrat eine hohe Priorität.

3.4 Grosses Informationsbedürfnis

Das Informationsbedürfnis der Medien, der Politik und der Bevölkerung war gross. Entsprechend war – neben der eigentlichen Pandemiebekämpfung – der Aufwand für die Medienarbeit beträchtlich. Die führenden und verantwortlichen Personen waren durch Informations- und Kommunikationsstätigkeiten stark absorbiert. Der Regierungsrat und die Departemente mussten zudem eine überdurchschnittliche Zahl von parlamentarischen Vorstössen zum Thema Covid-19-Pandemie

beantworten. Daneben mussten viele telefonisch Anfragen, E-Mails oder Briefe unterschiedlichster Art von Bürgern beantwortet werden. Nur schon alle diese erwähnten zu bearbeitenden Eingaben brachten ein grosses Volumen zusätzlicher Arbeit gegenüber dem ordentlichen Verwaltungsbetrieb mit sich.

3.5 Gewährleistung des Präsenzunterrichtes vor Ort

In der ersten Welle der Covid-19-Pandemie hat der Bundesrat Mitte März 2020 die Situation in der Schweiz als ausserordentliche Lage gemäss Epidemiegesetz eingestuft. Sie erlaubte dem Bundesrat, in allen Kantonen einheitliche Massnahmen anzuordnen. Dazu gehörte die Schliessung aller Schulen in der Schweiz. Im Juni 2020 erfolgte die Rückkehr in die besondere Lage, und die Hauptverantwortung für die Anordnung von Massnahmen lag wieder bei den Kantonen. Für den Regierungsrat war es ein hochrangiges Ziel, alle Schulen offen zu halten bzw. den Präsenzunterricht vor Ort weitestgehend und bestmöglich zu gewährleisten. Dies war wichtig, weil insbesondere Primarschulkinder im Falle von umfassenden Schulschliessungen zuhause von Personen hätten betreut werden müssen, welche ihrerseits am Arbeitsplatz gefehlt hätten und dadurch die angespannte Personalsituation in wichtigen Versorgungsbereichen (Gesundheitswesen, ÖV etc.) noch stärker strapaziert worden wäre. Dieses Ziel konnte mit verhältnismässigen und der jeweiligen Pandemiesituation angepassten Schutzmassnahmen erreicht werden.

3.6 Grosser zusätzlicher Personalbedarf für die Pandemiebewältigung

Eine der grössten Herausforderungen war die Bereitstellung der notwendigen personellen Ressourcen. Es gab kein Reserveelement in der Verwaltung, das sich alleine für die Pandemiebekämpfung «auf Vorrat» bereitgehalten hat. Das hätte auch keinen Sinn gemacht und politisch nicht gerechtfertigt werden können. Sobald es nötig wurde, musste die Kapazität ausgebaut werden. Allerdings musste das schnell geschehen, um der Dynamik der Pandemie begegnen zu können. Dazu ein Beispiel: Das im Departement des Innern zuständige Amt für Gesundheit und Soziales (AGS) verfügte für 2020 über 21.3 bewilligte Vollzeitstellen. Stand Ende November 2020 (zweite Welle der Covid-19-Pandemie) waren im AGS 42.2 Vollzeitstellen besetzt. Davon waren 22 Vollzeitstellen für den Contact-Tracing-Prozess und die Corona-Info-line tätig. Zusätzlich standen bei der Lungenliga vier Personen für das Contact-Tracing zur Verfügung.

3.7 Fazit des Regierungsrates

Insgesamt konnte im Kanton Schwyz die Gesundheitsversorgung während der Pandemie sichergestellt und der volkswirtschaftliche Schaden geringgehalten werden. Neben der grossen ausserordentlichen Belastung durch die Pandemiebekämpfung ist es dem Regierungsrat und der Verwaltung gelungen, die gesetzlichen Aufträge zu erfüllen und den ordentlichen Verwaltungsbetrieb weitgehend aufrecht zu erhalten. Zusammen mit der Bevölkerung konnte die Krise im Kanton Schwyz gemeistert werden.

4. Einordnung des Evaluationsberichts und Konsequenzen

4.1 Einordnung des Evaluationsberichtes

Die Postulanten schreiben im Postulat P 1/22: «*Wir anerkennen, dass sich der Regierungsrat redlich um eine bestmögliche Krisenbewältigung bemüht hat. Nun ist es aber an der Zeit, die Lehren aus der Pandemiebewältigung für künftige Grossereignisse zu ziehen – im Interesse der Schwyzer Bevölkerung.*» Der Regierungsrat ist ebenfalls wie die Postulanten bestrebt, aus der Zeit der Covid-19-Pandemie Lehren zu ziehen und wo nötig Massnahmen zur Verbesserung einzuleiten. Der Evaluationsbericht stellt insgesamt fest, dass der Kanton Schwyz ähnlich wie alle Schweizer Kantone und der Bund nicht angemessen auf die Pandemie vorbereitet war. In der Absicht besser zu

werden, muss der Regierungsrat das so zur Kenntnis nehmen, auch wenn er aus seiner politischen Optik einzelne Punkte des Berichtes anders beurteilen, gewichten oder darstellen würde. Für das Weiterkommen sind letztlich die Empfehlungen wichtig (vgl. Ziff. 2.2), welche der Evaluationsbericht zur Behebung der ausgemachten Schwachstellen formuliert. Diese beurteilt der Regierungsrat als plausibel und nachvollziehbar.

4.2 Eingeleitete Konsequenzen

Der Regierungsrat hat auf Grundlage der fünf Empfehlungen des Evaluationsberichtes (vgl. Ziff. 2.2) verwaltungsintern bereits erste Aufträge an die zuständigen Departemente für die Konzeptionierung der Umsetzung formuliert und somit Konsequenzen eingeleitet.

5. Behandlung im Kantonsrat

Mit dem beiliegenden Evaluationsbericht und der vorliegenden Berichterstattung an den Kantonsrat hat der Regierungsrat das erheblich erklärte Postulat P 1/22 erledigt (vgl. § 65 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 [GOKR, SRSZ 142.110]). Gemäss § 61 Abs. 3 GOKR nimmt der Kantonsrat von den Berichten Kenntnis. Jedes Mitglied des Kantonsrates kann die qualifizierte Kenntnisnahme mit oder ohne Zustimmung beantragen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom vorliegenden und beiliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.
2. Das Postulat P 1/22 wird gemäss § 65 Abs. 3 GOKR als erledigt abgeschrieben.
3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüeeggger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber