

Evaluation des Covid-19-Krisenmanagements im Kanton Schwyz

**Bericht zuhanden des Departements des Innern
des Kantons Schwyz**

Luzern, den 19. Oktober 2023

| Autorinnen und Autoren

Andreas Balthasar, Prof. Dr. (Projektleitung)

Chantal Strotz, MA (Projektmitarbeit)

Anatolij Guggenbühl, MA (Projektmitarbeit)

Jessica Ermanno, BA (Projektmitarbeit)

Christof Schwenkel, Dr. (Qualitätssicherung)

| INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Auftraggeber

Departement des Innern des Kantons Schwyz

| Begleitgremium

Damian Meier, Regierungsrat, Vorsteher Departement des Innern

Roman Kistler, Sekretär Departement des Innern

Regula Willi-Hangartner, Apothekerin KAP mbF, Amt für Gesundheit und Soziales

Karin Mauchle, Amt für Gesundheit und Soziales

| Zitiervorschlag

Balthasar, Andreas; Strotz, Chantal; Guggenbühl, Anatolij; Ermanno, Jessica; Schwenkel, Christof (2023): Evaluation des Covid-19-Krisenmanagements im Kanton Schwyz. Bericht zuhanden des Departements des Innern des Kantons Schwyz. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne.

| Laufzeit

April 2023 bis Oktober 2023

| Projektreferenz

Projektnummer: 23-045

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	4
1. Einleitung	12
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung	13
1.2 Evaluationsgegenstand und Fragestellungen	13
1.3 Methodisches Vorgehen	14
2. Konzeption des Krisenmanagements	16
2.1 Rechtliche Grundlagen	17
2.2 Konzeptionelle Grundlagen	18
2.3 Übungen und Schulungen	21
2.4 Schutzmaterial	21
2.5 IT-Infrastruktur	22
2.6 Zusammenfassende Beurteilung der Konzeption des Krisenmanagements	22
3. Umsetzung des Krisenmanagements	24
3.1 Führungsstrukturen, Zuständigkeiten und Abläufe	25
3.2 Zusammenarbeit	29
3.3 Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs	33
3.4 Zusammenfassende Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements	34
4. Outputs des Krisenmanagements	36
4.1 Leistungen im Bereich Gesundheit	37
4.2 Leistungen im Bereich Wirtschaft	42
4.3 Leistungen im Bereich Bildung	44
4.4 Leistungen im Bereich Sicherheit	45
4.5 Kommunikation	45
4.6 Zusammenfassende Beurteilung der Outputs des Krisenmanagements	47



Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie stellte von Februar 2020 bis im Frühjahr 2022 eine zentrale Aufgabe für Regierung und Verwaltung des Kantons Schwyz dar. Dabei galt es, die Ausbreitung des Virus zu verhindern und die Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Zudem mussten wirtschaftliche und soziale Folgen der Pandemie abgefedert werden. Es war ausserdem dafür zu sorgen, dass Kanton, Bezirke und Gemeinden ihren Verwaltungsbetrieb während der Pandemie aufrechterhalten konnten.

Am 22. Oktober 2022 hat der Kantonsrat Schwyz das Postulat P 1/22 für erheblich erklärt. Das Grundanliegen des Vorstosses ist es, aufgrund der bei der Krisenbewältigung gesammelten Erfahrungen Lehren für nächste Krisen zu ziehen und basierend auf diesen Lehren Verbesserungen im Krisenmanagement des Kantons Schwyz vorzunehmen. Der Regierungsrat hat in der Folge das Departement des Innern ermächtigt, den Auftrag für eine externe Evaluation zu vergeben. Der vorliegende Bericht hält die Ergebnisse dieser Evaluation fest. Empirische Grundlage der Untersuchung bilden vorhandene Dokumente sowie 24 Interviews mit verwaltungsinternen und -externen Schlüsselpersonen der Krisenbewältigung im Kanton Schwyz.

Gesamtbeurteilung des Krisenmanagements

Der Kanton Schwyz war zeitweise sehr stark von der Covid-19-Pandemie gefordert. Während zu Beginn der Pandemie im Kanton Schwyz im schweizweiten Vergleich wenig Erkrankungen und Todesfälle zu verzeichnen waren, war die Betroffenheit insbesondere im Herbst 2020 überdurchschnittlich gross. Die zuständigen Stellen im Kanton Schwyz haben trotz der herausfordernden Krisensituation, die mit vielen Unsicherheiten behaftet war, meist geeignete Massnahmen ergriffen und umgesetzt. So ist es gelungen, die Gesundheitsversorgung und mehrheitlich auch den Schutz und den Betrieb der Alters- und Pflegeheime sowie der Institutionen für Menschen mit Behinderungen im Kanton Schwyz sicherzustellen. Die Leistungen im Gesundheitsbereich, wie die Test- und Impfangebote, wurden schnell aufgebaut und funktionierten gut. Die Massnahmen zur Entlastung der Wirtschaft wurden von den zuständigen Stellen rasch entwickelt und umgesetzt, so dass die Betriebe im Kanton Schwyz schnell und wirksam unterstützt werden konnten. Im Bildungsbereich stellten die Umsetzung der Schutzmassnahmen, das repetitive Testen und der Umgang mit Eltern eine grosse Herausforderung für die Schulleitungen und die Lehrpersonen dar. Die Verantwortlichen hätten vom Kanton mehr Unterstützung ihrer Arbeit erwartet.

Der wesentliche Faktor, der von den Interviewpartnerinnen und -partnern zur Erklärung der guten Leistungen des Krisenmanagements des Kantons Schwyz hervorgehoben wurde, war der ausserordentliche Einsatz vieler verwaltungsinterner und -externer Akteure aus dem Gesundheits-, Wirtschafts-, Bildungs- und Sicherheitsbereich. Zudem wurde oft auf die «kurzen Wege» hingewiesen, die es der Verwaltung des Kantons Schwyz in vielen Fällen erlaubte, offene Fragen und Unklarheiten auf informellen Wegen rasch zu klären.

Mit hohem Engagement und informeller Kommunikation mussten verschiedene Defizite ausgeglichen werden, die die Evaluation identifiziert hat. So war der Kanton Schwyz nicht angemessen auf den Pandemiefall vorbereitet. Es fehlte an einer stabilen, departementsübergreifenden Krisenorganisation mit weitreichenden Kompetenzen und klaren Verantwortlichkeiten. Der Kanton reagierte auf die Herausforderungen der Pandemie insgesamt eher zurückhaltend. Die Führung der Regierung war wenig sichtbar. Die Erhebungen haben gezeigt, dass die Regierung stark auf Eigenverantwortung der zuständigen verwaltungsinternen und -externen Akteure setzte und diesen grossen Spielraum gewährte, um die Vorgaben des Bundes umzusetzen oder um eigene Massnahmen zu ergreifen. Dies ermöglichte zwar situationsangemessene Vorgehensweisen. Es bedeutete jedoch auch, dass schwierige Entscheidungen von diesen Schlüsselpersonen eigenständig gefällt werden mussten. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich zahlreiche Interviewpartnerinnen und -partner in schwierigen Situationen von der politischen Führung des Kantons allein gelassen fühlten.

Basierend auf den Vorgaben des Regierungsrats sowie des Postulats P 1/22 hat der vorliegende Bericht verschiedene Untersuchungsfragen vertieft bearbeitet.

Waren Regierung und Verwaltung angemessen auf die Krise vorbereitet?

Regierung und Verwaltung des Kantons Schwyz waren nicht angemessen auf den Pandemiefall vorbereitet. Dies traf allerdings für alle Schweizer Kantone und auch für den Bund in ähnlicher Weise zu. Der Kanton Schwyz verfügte über *rechtliche Grundlagen* für die Krisenbewältigung. Allerdings waren diese nicht in allen Bereichen ausreichend auf die Pandemiebewältigung ausgelegt. Gemäss dem kantonalen Verwaltungsgericht gab es sowohl beim Gesundheitsgesetz als auch bei der kantonalen Vollziehungsverordnung zum Epidemengesetz und zum Tuberkulosegesetz rechtliche Lücken in Bezug auf die kantonale Zuständigkeitsordnung zur Bewältigung einer Pandemie.

Als wichtige *konzeptionelle Grundlagen* standen den Verantwortlichen die kantonale Gefährdungsanalyse und der kantonale Pandemieplan zur Verfügung. Die Gefährdungsanalyse aus dem Jahr 2016 enthält für den Kanton Schwyz relevante Gefährdungsszenarien (u.a. Szenario Pandemie). Sie beschreibt die wesentlichen Herausforderungen und identifizierte bereits 2016 Massnahmen, um den Kanton krisenresistenter zu organisieren (z.B. Business Continuity Management, Übungen zur Ereignisbewältigung, Kommunikationsstrategie). Diese Massnahmen waren zu Beginn der Pandemie aber nicht umgesetzt und konnten folglich nicht greifen. Mit dem Pandemieplan von 2015 verfügte der Kanton Schwyz über eine weitere wichtige Grundlage. Allerdings beruht der Pandemieplan des Kantons Schwyz nicht auf dem aktuellen Pandemieplan des Bundes von 2018. Dies erklärt, warum er wichtige Elemente, wie zum Beispiel Konzepte für Schulschliessungen oder Pandemiepläne für Alters- und Pflegeheime sowie Spitex-Organisationen, nicht enthält. Zudem war den Pandemieplan nur wenigen befragten Schlüsselpersonen der Pandemiebewältigung im Kanton Schwyz bekannt, so dass er für die Pandemiebewältigung nicht massgebend gewesen zu sein scheint.

Im Kantonalen Führungsstab (KFS) werden regelmässig *Krisenübungen* durchgeführt, die von den Involvierten auch als zweckmässig und wichtig beurteilt werden. Allerdings beschränkten sich die Übungen bis anhin auf Teilstäbe des KFS. Personen ausserhalb des KFS, also zum Beispiel Verantwortliche des Gesundheits- und des Bildungsdepartements, wurden bislang nicht in die Übungen einbezogen.

Der Kanton Schwyz verfügte – anders als viele andere Kantone – über gewisse Lagerbestände mit *Schutzmaterialien*. Leider waren diese zu Beginn der Pandemie teilweise veraltet und nicht zu gebrauchen. Die Spitäler konnten auf eigene Bestände zurückgreifen,

während die Situation bei den sozio-medizinischen Einrichtungen, den Hausarztpraxen und der Spitex sehr unterschiedlich war. Dies führte zu Krisenbeginn zu Engpässen. Allerdings konnten die Verantwortlichen des Kantons dank guter Kontakte zu Bundesstellen und verwaltungsexternen Akteuren rasch reagieren und Schutzmaterialien beschaffen, so dass die Nachfrage zumindest zum Teil schnell befriedigt werden konnte.

Waren die Kompetenzregelung und die Zuteilung der Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen Stufen der Organisation in der Krise adäquat und zweckmässig?

Im Kanton Schwyz wurden verschiedene Gremien zur Bewältigung der Pandemie eingesetzt. Zuerst lag die Verantwortung beim Sonderstab Corona, dann beim KFS (März–Juni 2020), bei der Arbeitsgruppe Corona (Juni–Oktober 2020) und schliesslich wieder beim Sonderstab Corona (Oktober 2020–Januar 2022). Dies bedeutet, dass die Zuständigkeiten mehrfach änderten, was das Pandemiemanagement erschwerte. Die Rolle des KFS in einer längerdauernden Krise war nicht ausreichend geregelt. Auch lässt sich erkennen, dass die Kompetenzregelung und die Zuteilung der Verantwortlichkeiten nur zum Teil den Vorgaben des Pandemieplans folgten. Mehrheitlich lag das operative Krisenmanagement in der Verantwortung der ordentlichen Strukturen der Kantonsverwaltung und unter der Leitung des Amts für Gesundheit und Soziales (AGS).

Die Tatsache, dass sich die Krisenorganisation des Kantons Schwyz mehrheitlich auf die ordentlichen Strukturen stützte, hatte auf der einen Seite den Vorteil, dass fachliche Nähe gegeben war und dass Entscheidvorbereitung und Umsetzung weitgehend entlang eingespielter Prozesse ablaufen konnten. Auf der anderen Seite konnte nur beschränkt auf die Ressourcen und die Kompetenzen des KFS zurückgegriffen werden. Dieser Ansatz trug auch dazu bei, dass das AGS sowohl für komplexe Führungs- wie auch für anspruchsvolle Sachaufgaben zuständig war, was teilweise zur Überlastung führte. Auf dieser Grundlage kann der Schluss gezogen werden, dass die Kompetenzregelung und die Zuteilung der Verantwortlichkeiten nur teilweise adäquat und zweckmässig waren.

Wie war die Zusammenarbeit mit und zwischen den verschiedenen Stellen und Partnern, und welche Lehren werden daraus gezogen?

Die Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung funktionierte grundsätzlich gut. Die zentrale Herausforderung stellten arbeitskulturelle Differenzen zwischen unterschiedlichen Departementen dar. Auf der einen Seite stand ein Departement, das ereignisorientiert arbeitet und es gewohnt ist, Probleme rasch und strukturiert zu lösen. Auf der anderen Seite war ein Departement, das stärker fachlich orientiert agiert und dessen Stärke es ist, verschiedene Sichtweisen zusammenzubringen und Lösungen gemeinsam zu erarbeiten. Während der Pandemie ist es nur zum Teil gelungen, die unterschiedlichen Arbeitsweisen zusammenzubringen und die Stärken zu bündeln.

Die Zusammenarbeit zwischen Vertretenden des Kantons und externen Akteuren fand vor allem über ad hoc eingeführte Informations- und Austauschgremien sowie etablierte bilaterale Kontakte statt. Im Gesundheitsbereich wurde ein Runder Tisch mit Vertretenden der Gesundheitsinstitutionen eingerichtet. Dieser bewährte sich. Allerdings fand das erste Treffen erst im Herbst 2020 und in erster Linie auf Drängen der Gesundheitsakteure statt. Auch mit Vertretenden der Wirtschaft gab es einen Runden Tisch zwecks Information und Austausch mit der Verwaltung. Dieses Gefäss wurde bereits im Frühjahr 2020 etabliert und bewährte sich. Im Bildungsbereich wurde entschieden, eine Task Force ohne Vertretende der Schulleitungen und der Lehrpersonen zu bilden, um das Gremium klein und agil zu halten. Dies hatte zur Folge, dass Entscheide des Bildungsdepartements gemäss Aussagen der Betroffenen teilweise die Realität des Schulalltags zu wenig mitberücksichtigten. Es ist wichtig, in einer nächsten Krisensituation Vertretende des Bildungsbereichs frühzeitig einzubeziehen, um die Umsetzung von Massnahmen zu erleichtern.

Wurden die vom Kanton getroffenen Massnahmen von den zuständigen Stellen mit der nötigen Effizienz und Effektivität umgesetzt?

Die vom Kanton Schwyz getroffenen Massnahmen wurden von den zuständigen Stellen weitgehend mit der nötigen Effizienz und Effektivität umgesetzt. Die Regierung setzte dabei stark auf Eigenverantwortung der verwaltungsinternen und -externen Akteure. Den Fachämtern wie auch den Spitälern, Hausarztpraxen, Heimen und Schulen wurde grosser Spielraum gewährt, um die Vorgaben des Bundes umzusetzen oder um eigene Massnahmen zu ergreifen. Dies ermöglichte zwar situationsangemessene Vorgehensweisen – es bedeutete aber auch, dass Schlüsselpersonen schwierige Entscheidungen eigenständig fällen mussten. Es überrascht also nicht, dass sich Interviewpartnerinnen und -partner in schwierigen Situationen von der politischen Führung allein gelassen fühlten.

Die *Gesundheitsversorgung* und mehrheitlich auch der Schutz und der Betrieb der Alters- und Pflegeheime sowie der Institutionen für Menschen mit Behinderungen im Kanton Schwyz war sichergestellt. Die Leistungen im Gesundheitsbereich, wie die Test- und Impfangebote, wurden schnell aufgebaut und funktionierten gut. Beim Contact Tracing gab es anfänglich Probleme.

Zur *Unterstützung der Wirtschaft* wurden die Härtefallmassnahmen und die Kurzarbeits- und Erwerbsersatzentschädigung von den zuständigen Ämtern rasch entwickelt respektive umgesetzt, so dass die Betriebe im Kanton Schwyz schnell und wirksam unterstützt werden konnten. Das Impulsprogramm «Hopp Schwyz» war ein Erfolg.

Im *Bildungsbereich* setzte der Kanton auf Eigenverantwortung und gewährte den Schulen grossen Spielraum, um die Vorgaben des Kantons umzusetzen oder um eigene Massnahmen zu ergreifen. Die Schulen respektive die Schulleitungen hätten sich bei der Umsetzung von Massnahmen vom Kanton mehr Unterstützung erwünscht. Insbesondere die Um- und Durchsetzung von Schutzmassnahmen, das repetitive Testen sowie der Umgang mit Eltern waren herausfordernd.

Im Bereich der *Sicherheit* standen die Verantwortlichen des Kantons zum Teil vor grossen Herausforderungen. Die Kantonspolizei und das Amt für Arbeit bemühten sich, die Umsetzung der Schutzmassnahmen in der Bevölkerung und in Betrieben mit Augenmass zu kontrollieren. Sie mussten gewisse Entscheide von politischer Tragweite, etwa wie zu kontrollieren ist oder welche Bussen wann zu erlassen sind, eigenständig fällen.

Ein wichtiges Instrument für eine erfolgreiche Krisenbewältigung ist die *Krisenkommunikation*. Die verwaltungsinterne Kommunikation war während der Pandemie stark abhängig von den jeweiligen Departementen und Ämtern und war daher von unterschiedlich guter Qualität. Die Kommunikation mit der Bevölkerung erfolgte hauptsächlich über Medienmitteilungen und Informationen auf der Kantonswebsite. Insgesamt kommunizierte der Kanton wenig aktiv. Aus Sicht externer Beobachtender fehlte es an einem Gesicht, das die Vorgaben des Bundes und des Kantons gegenüber der Bevölkerung vertrat.

Welche Empfehlungen des Bundes existierten für einen solchen Krisenfall? Welche davon wurden befolgt, welche nicht?

Das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, *EpG* 818.101) von 2012 sieht vor, dass Bund und Kantone Einsatz- und Notfallpläne erarbeiten, die als Grundlage für die Vorbereitung zur Bewältigung einer Pandemie dienen. Der Kanton Schwyz hat 2015 einen *Pandemieplan* erstellt. Dieser enthält wichtige Grundlagen für die Pandemiebewältigung. Allerdings beruht der Pandemieplan des Kantons Schwyz nicht auf dem aktuellen Pandemieplan des Bundes von 2018. Dieser enthält eine Checkliste zuhanden der Kantone, die beispielsweise eine Klärung der

Rollen der Gemeinden, Konzepte für Schulschliessungen oder Pandemiepläne für Alters- und Pflegeheime verlangt. Da der Pandemieplan des Kantons Schwyz 2015 erstellt und nicht aktualisiert wurde, nimmt er diese und andere Punkte nicht auf.

Der Kanton Schwyz verfügt seit 2016 zudem über eine *Gefährdungsanalyse*, die in Anlehnung an den Leitfaden KATAPLAN des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS) erstellt wurde. Darin wurden verschiedene Lücken und Handlungsbedarf identifiziert. So soll unter anderem ein Business Continuity Management (BCM) während Krisen zur Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs beitragen, Übungen im Verbund sollen die Kompetenzen zur Ereignisbewältigung stärken und es sollen Führungskräfte in der Krisenkommunikation ausgebildet und geschult werden. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz hat sich 2020 vorgenommen, die Massnahmen aus der Gefährdungsanalyse bis Ende 2023 schrittweise umzusetzen. Zu Beginn der Pandemie verfügte der Kanton somit über kein BCM. Auch waren die Führungskräfte in der Krisenkommunikation noch nicht geschult.

Hat sich das Zusammenspiel innerhalb des Regierungsrats und mit den Krisenorganisationen bewährt? Wenn nein, wie könnte man die Führungsfähigkeiten und -tätigkeiten im Krisenfall verbessern?

Die Zusammenarbeit innerhalb der Regierung war gemäss Aussagen der befragten Personen während der Pandemie gut. Durch die Präsenz einzelner Regierungsratsmitglieder in Krisengremien war der Informationsfluss von den Krisengremien in die Regierung sichergestellt. In den Phasen, in denen kein Mitglied der Regierung im Krisengremium vertreten war, gelangten Informationen über die involvierten Schlüsselpersonen aus den Departementen via den jeweiligen Departementsvorstehenden in die Gesamtregierung.

In den Interviews wurde bemängelt, dass der Regierungsrat wichtige Entscheide, auch solche mit politischer Tragweite, oftmals der Verwaltung überliess. Gewünscht worden wäre eine stärkere politische Führung, die die Zuständigen bei der Abwägung zwischen dem sachlich Richtigen und dem politisch Möglichen unterstützt hätte. Ein departementsübergreifendes Krisengremium würde Führungsfähigkeiten und -tätigkeiten im Krisenfall verbessern.

Sollten künftig im Krisenfall Rückgriffsmöglichkeiten auf inaktives Pflegepersonal geschaffen werden oder sollten die Spitäler generell höhere Kapazitäten vorhalten müssen?

Die Idee, Listen mit geeigneten Personen zu führen und systematisch zu aktualisieren, wurde in den Interviews grundsätzlich positiv bewertet. Mehrheitlich äusserten die Befragten aber Bedenken betreffend Umsetzbarkeit einer solchen Massnahme. Die Lage sei aufgrund des Personalmangels generell angespannt. Der Kanton sei der falsche Akteur, um eine solche Liste zu führen. Eine solche Liste sei, wenn überhaupt, Aufgabe der Gesundheitsinstitutionen. Spitäler hätten aber zum Teil bereits Listen ehemaliger Mitarbeitender, um allfällige eigene Engpässe zu überwinden. Der Kanton könnte allenfalls Vorgaben in diese Richtung in die Leistungsvereinbarungen integrieren, die er mit den Spitälern abschliesst. Die Spitäler seien aber grundsätzlich schon heute dafür verantwortlich, auch in einer Krise ihre Leistungen aufrechtzuerhalten. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, keine zusätzlichen Massnahmen zu ergreifen. Hingegen ist es zielführend, wenn die Spitäler die bestehenden Massnahmen weiterführen und weiterentwickeln.

Müssten die Mittel der Digitalisierung im Hinblick auf die Krisenbewältigung und -kommunikation «aufgerüstet» werden?

In Bezug auf die IT-Infrastruktur waren zu Beginn der Pandemie viele Departemente und Ämter schlecht aufgestellt. Die Möglichkeit, im Homeoffice zu arbeiten, war in der kantonalen Verwaltung wenig verbreitet und die dafür notwendige digitale Infrastruktur

(d.h. Laptops und Zugänge zum System) fehlte weitgehend. Der Informatikdienst reagierte jedoch schnell auf die neue Situation und ermöglichte vielen Mitarbeitenden des Kantons das Arbeiten und Kommunizieren von zuhause aus. Es besteht jedoch auch heute noch Handlungsbedarf, zum Beispiel in den Bereichen digitale Infrastruktur (insb. Zugang zu Laptops) und Datensicherheit.

Empfehlungen

Im Rahmen der Evaluation wurden verschiedene Schwachstellen identifiziert. Diese betreffen insbesondere die Vorbereitung und die Umsetzung des Krisenmanagements. Zur Behebung dieser Schwachstellen formulieren wir folgende Empfehlungen:

I Empfehlung 1: Steuerung und Führungsunterstützung für Krisen klären

Die Krisenorganisation wies im Kanton Schwyz einige Schwachstellen auf. Wir empfehlen der Regierung des Kantons Schwyz daher, die Anforderungen an die Steuerung und die Führungsunterstützung im längerdauernden Krisenfall im Kanton zu definieren und die Zuständigkeiten zu 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, Kommunikation) in die Krisenorganisation muss geregelt sein. Zudem sollte eine departementsübergreifende Krisenorganisation bestimmt werden, die den Lead innehat, Aufgaben koordiniert und Aufträge verteilt.

I Empfehlung 2: Kommunikation in der Verwaltung und mit der Bevölkerung stärken

Die Kommunikation mit den Verwaltungsmitarbeitenden (intern) und mit der Bevölkerung (extern) gehört zu den zentralen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Wir empfehlen der Regierung des Kantons Schwyz deshalb, der Kommunikation künftig einen höheren Stellenwert beizumessen und auch entsprechende Ressourcen dafür bereitzustellen. Zudem legen wir dem Kanton Schwyz nahe, ein Konzept für die interne und die externe Kommunikation, sowohl für Krisenzeiten als auch für Nicht-Krisenzeiten, zu erarbeiten und ersteres zu üben.

I Empfehlung 3: Regierung muss sichtbar führen

Die Führungsrolle der Regierung des Kantons Schwyz war während der Pandemie für Verwaltung und Bevölkerung wenig wahrnehmbar. Es entstand der Eindruck, dass sich vornehmlich die Departemente und Ämter, nicht aber die Regierung als Gremium, mit der Krisenbewältigung beschäftigten und schwierige Entscheide trafen. Wir empfehlen der Regierung des Kantons Schwyz, in zukünftigen Krisen sichtbarer zu führen. Sie sollte die krisenbedingten Entscheide des Kantons gegenüber der Schwyzer Bevölkerung gut sichtbar vertreten und kommunizieren (z.B. im Rahmen von Pressekonferenzen). Dies stärkt zum einen das Vertrauen der Bevölkerung in das Krisenmanagement des Kantons. Zum anderen entlastet es die verantwortlichen verwaltungsinternen Stellen, da (oft auch unbeliebte) Entscheide von der Regierung vertreten werden.

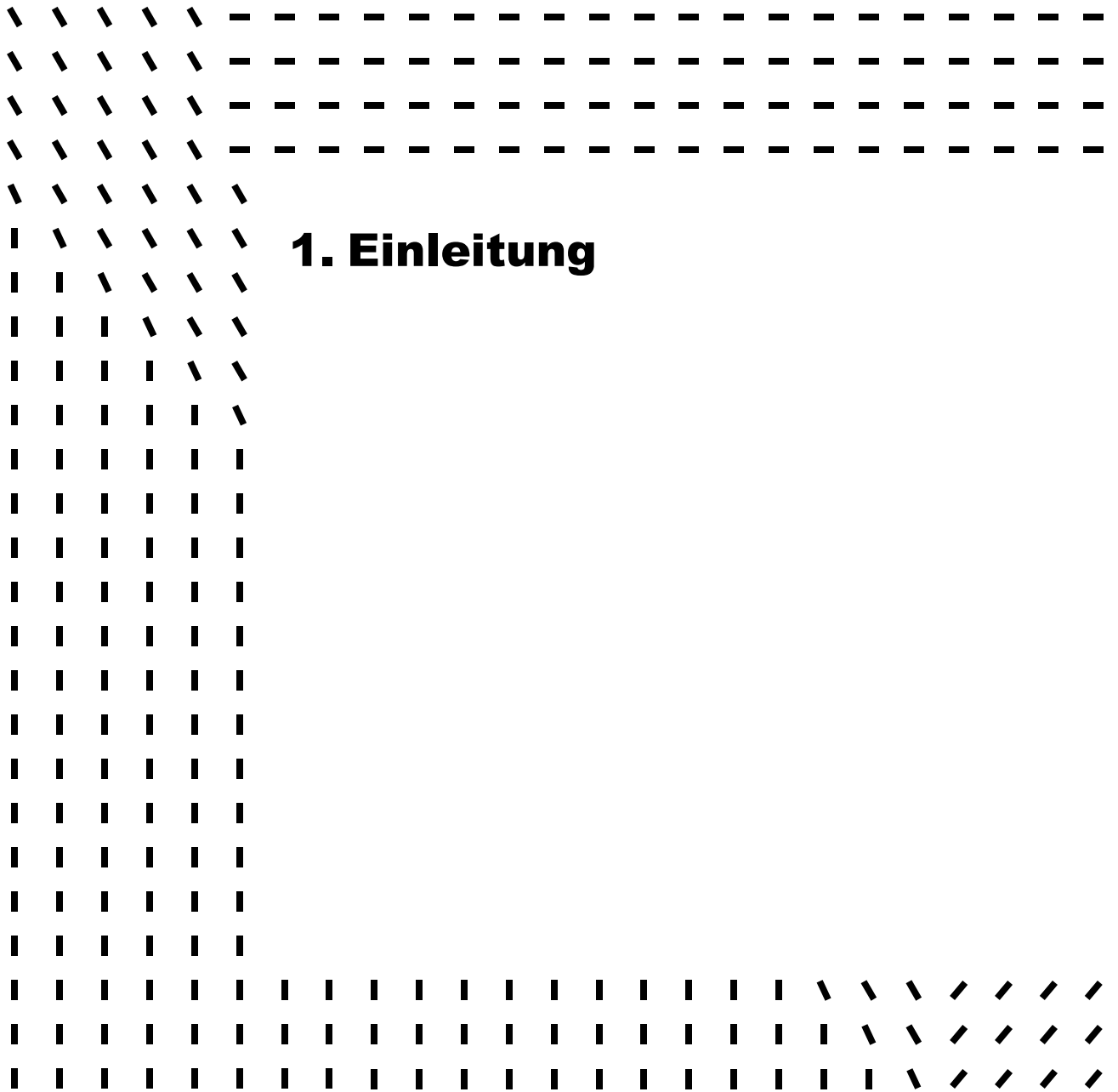
I Empfehlung 4: Pandemieplan gemeinsam mit Anspruchsgruppen überarbeiten

Wir empfehlen der Regierung des Kantons Schwyz, den Pandemieplan unter Berücksichtigung der gemachten Erfahrungen (z.B. Test- und Impfstrategie) sowie allfälliger Anpassungen der Grundlagen des Bundes (z.B. Revision des Epidemiengesetzes, Revision des Pandemieplans des Bundes) in Zusammenarbeit mit den kantonsinternen und -externen Anspruchsgruppen überarbeiten zu lassen. Angesichts der Tragweite einer Pandemie soll die Verantwortung für den Pandemieplan dem Regierungsrat übertragen werden. Besondere Beachtung soll die Organisations- und Führungsstruktur erhalten, so dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zweckmässig geregelt sind und Überlastungen einzelner Stellen vermieden werden. Die Krisenkommunikation soll mehr Gewicht erhalten.

Im Pandemieplan soll vorbereitet sein, wie im Krisenfall die Darstellung der Lage erfolgen soll (u.a. Reporting-Set, Datenquellen, Verantwortlichkeiten für die Lieferung der Daten, Kommunikation der Daten). Weiter soll die Vorratshaltung optimiert und festgehalten werden, welche Güter in welcher Menge an welchem Ort und mit welchen Berechtigungen für einen Zugriff gelagert werden. Im Zusammenhang mit der Vorratshaltung muss zudem die Kostenfrage geregelt werden. Schliesslich soll die Einhaltung der im Pandemieplan festgehaltenen Bestimmungen zur Krisenvorbereitung regelmässig überprüft werden.

I Empfehlung 5: Kantonale Übungen durchführen

Wir empfehlen der Regierung des Kantons Schwyz, regelmässig Übungen von Krisensituationen unter der Leitung des KFS durchführen zu lassen. Die Krisenbewältigung soll nicht mehr 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. Verfügbare Evidenz macht deutlich, dass Übungen helfen, in der Krise relevante Prozesse einzuspielen und Personen mit Schlüsselfunktionen zu identifizieren. Die Übungen sollen zudem dazu beitragen, mit den konzeptionellen Grundlagen und der notwendigen Führungskultur zur Bewältigung einer Krise vertraut zu werden.



1. Einleitung

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Wie in den meisten Kantonen traten auch im Kanton Schwyz Ende Februar 2020 die ersten bestätigten Fälle einer Coronavirus-Erkrankung auf. Weitgehend zeitgleich nahm der Sonderstab Corona des Kantons Schwyz seine Arbeit auf. Dieser war aus dem Kantonsarzt, der Kantonsapothekerin sowie Vertretenden verschiedener Sicherheitsorganisationen zusammengesetzt.¹

Am 28. Februar 2020 stufte der Bundesrat die Situation gemäss Art. 6 Epidemiengesetz² als «besonders», am 16. März 2020 als «ausserordentlich» ein. Dadurch erhielt der Bundesrat die Kompetenz, weitreichende Massnahmen gegenüber einzelnen Personen und der ganzen Bevölkerung zu erlassen. Der Vollzug der Massnahmen und die Beaufsichtigung der Umsetzung blieben jedoch stets Aufgabe der Kantone. Zudem konnten die Kantone eigene Massnahmen treffen, sowohl im Hinblick auf die Eindämmung der Pandemie und den Schutz der Bevölkerung wie auch zur Abfederung der negativen Folgen der Pandemie. Es galt ebenfalls dafür zu sorgen, dass der Verwaltungsbetrieb aufrechterhalten werden konnte. Schliesslich musste erhöhten Informationsbedürfnissen – innerhalb der Verwaltung und von der Bevölkerung – Rechnung getragen werden.

Die Bewältigung der Covid-19-Krise blieb bis zum Frühjahr 2022 eine zentrale Aufgabe für die Behörden des Kantons Schwyz. Am 22. Oktober 2022 hat der Kantonsrat Schwyz das Postulat P 1/22 (Welche Lehren zieht der Regierungsrat aus der Covid-19-Pandemie?) für erheblich erklärt. Das Grundanliegen des Postulats ist es, aufgrund der bei der Krisenbewältigung gesammelten Erfahrungen Lehren für nächste Krisen zu ziehen und aufgrund dieser Lehren Verbesserungen im Krisenmanagement des Kantons Schwyz vorzunehmen. Der Regierungsrat hat in der Folge das Departement des Innern ermächtigt, den Auftrag für eine externe Evaluation zu vergeben. Die Verantwortlichen des Kantons haben Interface Politikstudien Forschung Beratung AG beauftragt, diese Evaluation durchzuführen.

Der vorliegende Bericht hält die Ergebnisse dieser Evaluation fest. Er zeigt auf, ob der Kanton angemessen auf die Krise vorbereitet war und legt dar, inwiefern die Umsetzung des Krisenmanagements effektiv und effizient erfolgt ist. Im Bericht werden Schwachstellen benannt und Empfehlungen im Hinblick auf zukünftige Krisen formuliert.

1.2 Evaluationsgegenstand und Fragestellungen

Gegenstand der Evaluation ist das Krisenmanagement des Kantons Schwyz während der Pandemie. Der Fokus der Analyse liegt auf der Krisenvorsorge, den Strukturen und Prozessen der Umsetzung sowie den zur Bewältigung der Krise erbrachten Leistungen (Outputs), wie Testen und Impfen, Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen

¹ Medienmitteilung des Kantons Schwyz vom 27. Februar 2020.

² Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101).

oder Massnahmen zur Sicherstellung des Schulbetriebs unter Berücksichtigung der epidemiologisch notwendigen Schutzvorkehrungen. Die Wirkungen des Krisenmanagements für die Bevölkerung und die Wirtschaft werden nicht abgehandelt.

Nachfolgend werden die Fragestellungen aufgeführt, die die Evaluation leiteten und die im vorliegenden Bericht beantwortet werden.

I Generelle Fragen

1. *Krisenvorsorge*: Waren Regierung und Verwaltung angemessen auf die Krise vorbereitet (rechtliche Grundlagen, Strukturen und Prozesse)?
2. *Strukturen der Krisenorganisation*: Waren die Kompetenzregelung und die Zuteilung der Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen Stufen der Organisation in der Krise adäquat und zweckmässig?
3. *Prozesse der Krisenorganisation*: Wie war die Zusammenarbeit mit und zwischen den verschiedenen Stellen und Partnern (z.B. Departemente und Ämter, Bezirke und Gemeinden, Institutionen des Gesundheitswesens) und welche Lehren werden daraus gezogen?
4. *Outputs des Krisenmanagements*: Wurden die vom Kanton getroffenen Massnahmen von den zuständigen Stellen mit der nötigen Effizienz und Effektivität umgesetzt?
5. *Schwachstellen und Empfehlungen*: Was kann rückblickend als erfolgreich beurteilt werden respektive was funktionierte gut im Krisenmanagement? Welche Schwachstellen zeigen sich? Was gilt es im Hinblick auf künftige Krisen zu beachten und zu verbessern?

I Ergänzende Fragen basierend auf dem Postulat P 1/22

6. *Umsetzung Empfehlungen des Bundes*: Welche Empfehlungen des Bundes existierten für einen solchen Krisenfall? Welche davon wurden befolgt, welche nicht? Falls Empfehlungen des Bundes nicht befolgt wurden, warum nicht?
7. *Führung*: Hat sich das Zusammenspiel innerhalb des Regierungsrats (auch hinsichtlich der Kompetenzen des Bildungsdepartements) und mit den Krisenorganisationen bewährt? Wenn nein, wie könnte man die Führungsfähigkeiten und -tätigkeiten im Krisenfall verbessern?
8. *Personelle Ressourcen in Spitälern*: Sollten künftig im Krisenfall Rückgriffsmöglichkeiten auf ausgebildetes, aber inaktives Pflegepersonal (z.B. pensionierte Pflegenden) geschaffen werden oder sollten die Spitäler generell höhere Kapazitäten vorhalten müssen?
9. *Mittel der Digitalisierung*: Müssten die Mittel der Digitalisierung im Hinblick auf die Krisenbewältigung und -kommunikation «aufgerüstet» werden?

1.3 Methodisches Vorgehen

Evaluationen sind Beurteilungen auf der Basis von nachvollziehbaren Vergleichen. In der vorliegenden Evaluation 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.

Für die Beurteilung des Krisenmanagements im Kanton Schwyz kamen folgende Methoden zum Einsatz:

- *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 zählen wir unter anderem Protokolle von Sitzungen, Beschlüsse des Regierungsrats und des Krisenführungsstabs, Medienmitteilungen sowie Mitteilungen zur internen Kommunikation. Zudem haben wir vorhandene interne Berichte berücksichtigt, die die kantonalen Behörden bereits erstellt haben (insb. Auswertungsbericht KFS «Corona 2020», Schlussbericht des Regierungsrats zu den Covid-19-Härtefallmassnahmen zuhanden des Kantonsrats).
- *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.



2. Konzeption des Krisenmanagements

In diesem Kapitel zeigen wir auf, über welche rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen der Kanton Schwyz zur Krisenbewältigung verfügte, inwiefern Übungen und Schulungen zur Krisenbewältigung durchgeführt wurden, ob ausreichend Schutzmaterial zur Verfügung stand und wie die zu Krisenbeginn verfügbare IT-Infrastruktur im Hinblick auf die Pandemiebewältigung zu beurteilen ist. Schliesslich beurteilen wir die Konzeption des Krisenmanagements im Kanton Schwyz zusammenfassend.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Im Kanton Schwyz lagen die folgenden rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung des Krisenmanagements und die Bewältigung der Covid-19-Pandemie vor:

- *Gesundheitsgesetz vom 16. Oktober 2002 (GesG, SRSZ 571.110)*: Das Gesetz verleiht dem Regierungsrat die Oberaufsicht über das Gesundheitswesen und die Kompetenz, nähere Bestimmungen zum Vollzug des Epidemiengesetzes zu erlassen.³ Zudem überträgt es dem Amt für Gesundheit und Soziales die Verantwortung für die Koordination der medizinischen Katastrophen- und Nothilfe und die Durchführung von Massnahmen gegen ansteckende Krankheiten.⁴
- *Kantonale Vollziehungsverordnung zum Epidemiengesetz und zum Tuberkulosegesetz vom 23. Januar 1984 (VzEpTG, SRSZ 571.211)*: Die Verordnung regelt die Zuständigkeiten der in die Krisenbewältigung involvierten Akteure. So ist beispielsweise festgehalten, dass der Regierungsrat Massnahmen zur Verhütung und Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten anordnet, das Departement des Innern das Epidemiengesetz (EpG, SR 818.101) vollzieht und der Kantonsarzt die Massnahmen zur Bekämpfung der Krankheit leitet.
- *Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 16. März 2005 (SRSZ 512.100)*: Das Gesetz regelt die Aufgabenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und Partnerorganisationen (z.B. Polizei, Gesundheitswesen, Zivilschutz) sowie die Organisation und die Finanzierung von Bevölkerungs- und Zivilschutz.⁵ Zudem wird der Kanton dazu verpflichtet, die Information der Bevölkerung und die Erteilung von Verhaltensweisungen sicherzustellen und ein einheitliches System für die Kommunikation innerhalb und zwischen den Führungsorganen und den Partnerorganisationen sowie mit der Bevölkerung zu schaffen.⁶ Schliesslich ist festgehalten, dass der kantonale Führungsstab (KFS) die Verantwortung für die operative Führung bei Katastrophen, Notlagen und in bewaffneten Konflikten trägt, die Entscheidungsgrundlagen zuhanden der politischen Behörden erarbeitet, deren Entscheide vollzieht und die

³ § 4 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. i Gesundheitsgesetz.

⁴ § 6 Abs. 3 Bst. e–f Gesundheitsgesetz.

⁵ § 1 Abs. 1 Bst. a–b des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz.

⁶ § 5 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz.

erforderlichen Massnahmen koordiniert.⁷ In Krisensituationen wird der KFS durch den Regierungsrat oder den Stabschef aufgeboten.⁸

- *Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 29. November 2005 (SRSZ 512.111)*: Diese Verordnung regelt den Vollzug der nationalen und kantonalen Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz.⁹ Darin werden unter anderem die Zusammensetzung und die Aufgaben des KFS in Krisenzeiten und in Nicht-Krisenzeiten konkretisiert.¹⁰ Es ist auch festgehalten, dass die Einsatzbereitschaft der Führungsorgane und der Einsatzkräfte mittels Aus- und Weiterbildungen sicherzustellen ist.¹¹

Der Kanton Schwyz verfügte somit über gesetzliche Grundlagen zur Bewältigung einer Krise. Allerdings waren diese nicht in allen Bereichen ausreichend auf die Pandemiebewältigung ausgelegt. Gemäss dem kantonalen Verwaltungsgericht gab es sowohl beim GesG als auch bei der VzEpTG rechtliche Lücken in Bezug auf die kantonale Zuständigkeitsordnung zur Bewältigung der Pandemie.¹² So war zum Beispiel offen, ob die Kantonspolizei im Rahmen ihrer Amts- und Vollzugshilfe ermächtigt war, aus epidemiologischen Gründen Auflagen für eine Kundgebung zu erteilen. Gemäss dem Verwaltungsgericht lag das Problem darin, dass das GesG und die VzEpTG nicht an das aktuelle Epidemien-gesetz des Bundes angepasst waren und deshalb die kantonalen Zuständigkeiten gegenüber einzelnen Personen sowie gegenüber der Bevölkerung und einzelnen Personengruppen unklar blieben. Mehrere Interviewpartnerinnen und -partner teilten die kritische Haltung des Verwaltungsgerichts. Sie wiesen darauf hin, dass die rechtlichen Grundlagen veraltet und nicht auf eine Pandemie im Umfang der Covid-19-Pandemie ausgerichtet seien. Erwähnt wurde beispielsweise auch der Umstand, dass nicht geregelt war, ob sich der Regierungsrat virtuell hätte treffen dürfen oder nicht.

2.2 Konzeptionelle Grundlagen

Neben den gesetzlichen Grundlagen verfügte der Kanton Schwyz zu Krisenbeginn insbesondere über zwei pandemierelevante konzeptionelle Grundlagen: eine Gefährdungsanalyse und einen Pandemieplan. Grundlagen für eine systematische Lagedarstellung fehlten hingegen.

I Gefährdungsanalyse

Die Verantwortlichen des Kantons Schwyz konnten auf eine Gefährdungsanalyse aus dem Jahr 2016 zurückgreifen. Diese wurde in Anlehnung an den Leitfaden KATAPLAN des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS) erstellt. An der Erarbeitung der Analyse waren unter anderem Vertretende des Kantonalen Führungsstabs (KFS), der Staatskanzlei, der Kantonspolizei, des Amtes für Gesundheit und Soziales (AGS), des Amtes für Informatik und des Zivilschutzes sowie der Kantonsarzt und ein Vertreter des BABS beteiligt gewesen. Die Gefährdungsanalyse umfasst 23 für den Kanton Schwyz relevante Gefährdungsszenarien, die in einer Risikomatrix vergleichend dargestellt sind. Das Szenario Pandemie wird darin – gemeinsam mit dem Szenario Stromausfall – als grösstes bevölkerungsschutzrelevantes Risiko mit einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit und einem hohen Schadensausmass beurteilt. Weiter sind in der Gefährdungsanalyse die wesentlichen Herausforderungen beschrieben. Dazu gehören zum Beispiel die Durchhaltefähigkeit der betroffenen Organisationen, das Vorhandensein von Kompetenzen zur

⁷ § 11 Abs. 4–5 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz.

⁸ § 12 Abs. 1 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz.

⁹ § 1 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz.

¹⁰ § 8–12 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz.

¹¹ § 14 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz.

¹² Vgl. VGE III 2020 212 vom. 7. Januar 2021.

Ereignisbewältigung, die Definition klarer Aufgabenbereiche, die Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs und die Krisenkommunikation. Basierend auf diesen Herausforderungen sind in der Gefährdungsanalyse Massnahmen identifiziert, um das System krisenresistenter zu organisieren. So soll unter anderem ein kantonales Business Continuity Management (BCM) während Krisen zur Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs beitragen, Übungen im Verbund sollen die Kompetenzen zur Ereignisbewältigung stärken und es sollen Führungskräfte in der Krisenkommunikation ausgebildet und geschult werden.

Der Regierungsrat legte in seinem Aufgaben- und Finanzplan 2020–2023 als Schwerpunkt fest, bis zum Ende der Legislatur die Massnahmen aus der Gefährdungsanalyse schrittweise umzusetzen.¹³ Gemäss Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner kam es bei der Umsetzung der 2016 formulierten Massnahmen jedoch aufgrund der Pandemie zu Verzögerungen. Zu Beginn der Pandemie hätte deshalb ein BCM gefehlt und die Führungskräfte seien in der Krisenkommunikation noch nicht geschult geworden. Dies habe sich nachteilig auf die Pandemiebewältigung ausgewirkt, meinten Interviewpartnerinnen und -partner. So hätte ad hoc entschieden werden müssen, welche Aufgaben fortgeführt und welche zurückgestellt werden. Bei der Kommunikation hätten die Führungskräfte aufgrund mangelnder Vorbereitung zu viele Ressourcen aufwenden müssen, um sämtliche Medienanfragen zu bearbeiten. Diese Ressourcen hätten für andere Arbeiten gefehlt. Positiv hoben Interviewpartnerinnen und -partner hervor, dass die Umsetzung der Massnahmen aus der Gefährdungsanalyse nach der Pandemie wieder aufgenommen worden seien.

I Pandemieplan

Der Pandemieplan des Kantons Schwyz aus dem Jahr 2015 basiert auf dem Influenza-Pandemieplan Schweiz des Bundesamts für Gesundheit (BAG) aus dem Jahr 2013. Ziel des kantonalen Pandemieplans ist es, die Grundlagen dafür zu schaffen, dass im Kanton Schwyz während einer Pandemie die lebenswichtigen Bereiche des öffentlichen Lebens aufrechterhalten, Verdachts- und Erkrankungsfälle frühzeitig erkannt, Menschen vor Ansteckungen geschützt sowie Erkrankte schnell und optimal behandelt werden können. Der Pandemieplan enthält eine Übersicht über die rechtlichen Grundlagen und regelt die Krisenorganisation und die Zuständigkeiten der verantwortlichen Organe, namentlich Regierungsrat, Arbeitsgruppe Pandemie, KFS, Kantonsärztlicher Dienst, Kantonsapotheker/-in, Veterinäramt, Informationsbeauftragte/-r und AGS. Insbesondere wird festgehalten,

- dass der Regierungsrat die Oberaufsicht über den Vollzug des Epidemiengesetzes ausübt, indem er Massnahmen zur Verhütung und Weiterverbreitung von übertragbaren Krankheiten anordnet und über allfällige Entschädigungsbegehren entscheidet sowie einzelne Aufgaben an private Organisationen überträgt und mit diesen Vereinbarungen abschliesst.
- dass der KSF alle Vorbereitungen, die zum Schutz der Bevölkerung erforderlich sind, trifft und koordiniert. «Im Einsatzfall stellt er die operative Führung sicher.»¹⁴
- dass eine «Arbeitsgruppe Pandemie» unter anderem mit Vertretungen des AGS, des AMFZ und der Kantonspolizei sowie dem Beauftragten für Information und Kommunikation des Kantons unter der Leitung des stellvertretenden Kantonsarztes/der stellvertretenden Kantonsärztin eingesetzt wird, die die aktuelle Situation überwacht und die Massnahmen im Rahmen des kantonalen Pandemieplans vorbereitet.

¹³ Regierungsrat des Kantons Schwyz (2019): Aufgaben- und Finanzplan 2020 – 2023: Vorlage des Regierungsrates zu Handen des Kantonsrates, Schwyz, S. 126.

¹⁴ Departement des Innern – Kantonsärztlicher Dienst (2015): Pandemieplan Kanton Schwyz 2015, S. 18.

- dass der zuständige Kantonsarzt/die zuständige Kantonsärztin die Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten leitet.

Weiter beschreibt der Pandemieplan die wichtigsten Massnahmen in den einzelnen Pandemiephasen (z.B. Kontaktmanagement, Quarantäne und Isolierung, Impfungen, Massnahmen zur Vermeidung von sozialen Kontakten). Der Pandemieplan beinhaltet auch Informationen über die Massnahmen und die Verantwortlichkeiten im Bereich der Krisenkommunikation sowie eine Lagerstrategie in Bezug auf Schutzmaterialien und Medikamente. Schliesslich sieht der Pandemieplan vor, dass die Spitäler im Kanton Schwyz im Vorfeld einer Krise eigene Pandemiepläne erarbeiten und dass der Kanton diese kontrolliert.

Mit dem Pandemieplan verfügte der Kanton Schwyz über eine wichtige Vorbereitungs-massnahme zur Bewältigung einer Pandemie. In Berücksichtigung der Vorgaben des Bundes sind darin die Massnahmen, die der Kanton in den unterschiedlichen Pandemiephasen trifft, aufgeführt und beschrieben. Allerdings beruht der Pandemieplan des Kantons Schwyz nicht auf dem aktuellen Pandemieplan des Bundes von 2018.¹⁵ Dieser enthält eine Checkliste zuhanden der Kantone, die beispielsweise eine Klärung der Rollen der Gemeinden, Konzepte für Schulschliessungen oder Pandemiepläne für Alters- und Pflegeheime sowie Spitex-Organisationen verlangt. Darüber hinaus erwähnt der Pandemieplan des Kantons Schwyz nur an wenigen Stellen die Kooperation mit den Nachbarkantonen – namentlich bei der Koordination und beim Informationsaustausch im Rahmen des Kontaktmanagements und des Social Distancing.

Als problematisch ist der Umstand zu beurteilen, dass der kantonale Pandemieplan vielen Interviewpartnerinnen und -partnern nicht bekannt war. Dies vermag möglicherweise zu erklären, weshalb die Krisenorganisation während der Pandemie nur zum Teil auf den Vorgaben des Pandemieplans beruhte (siehe Abschnitt 3.1).

Diejenigen, die den kantonalen Pandemieplan kannten, wiesen mehrheitlich darauf hin, dass es gut war, über diese Grundlage zu verfügen, auch wenn sie verschiedene Schwachpunkte aufwies: *Erstens* würden im Pandemieplan viele operative und strategische Aufgaben an den Kantonsarzt/die Kantonsärztin übertragen. Zur Bewältigung dieser Arbeiten sei der kantonsärztliche Dienst jedoch nicht mit genügend Ressourcen ausgestattet worden. Dies habe die Krisenbewältigung erschwert. Der Pandemieplan sei *zweitens* zu umfangreich und folglich wenig hilfreich gewesen. *Drittens* seien die Vorgaben im Bereich der Kommunikation im Pandemieplan nicht ausreichend gewesen.

Laut den meisten Befragten sollte der Pandemieplan überarbeitet werden. Insbesondere sollten auf der organisatorischen Ebene die Erfahrungen der Corona-19 Pandemie integriert werden. Zudem sollten die Aufgaben aller Departemente, die von der Pandemie betroffen waren, also nicht nur die des Departements des Innern und des Sicherheitsdepartements, sondern auch die Aufgaben des Volkswirtschafts-, Bildungs- und Finanzdepartements, im Pandemieplan berücksichtigt werden. So sei beispielsweise das Bildungsdepartement unvorbereitet auf die Krise gewesen und habe daher seine Krisenorganisation ad hoc aufbauen müssen. Eine Berücksichtigung von weiteren Departementen könne dazu beitragen, dass die Bewältigung einer Pandemie in der Kantonsverwaltung nicht nur als eine Aufgabe des Departements des Innern beziehungsweise des AGS wahrgenommen wird. Auch sollte nicht nur die Rolle der Spitäler, sondern auch jene weiterer Leistungserbringer (z.B. Hausärzteschaft, Spitex sowie Alters- und Pflegeheime) im Pandemieplan

¹⁵ Bundesamt für Gesundheit (2018): Influenza-Pandemieplan Schweiz. Strategien und Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie. Bern, aktualisierte Fassung.

berücksichtigt werden. Schliesslich sollten Lehren bezüglich Organisation spezifischer Massnahmen der Pandemiebewältigung, wie zum Beispiel Impfen, Testen und Contact-Tracing, berücksichtigt werden.

I Lagedarstellung

Nicht vorbereitet war im Kanton Schwyz die Lagedarstellung. Gemäss Aussagen in den Interviews musste ein System mit einem Reporting-Set aufgebaut und Daten aus unterschiedlichen Quellen manuell zusammengeführt und dargestellt werden. Auch die Kommunikation der Daten sei herausfordernd gewesen. So habe es sich beispielsweise als Nachteil erwiesen, dass auf der Website des Kantons keine Diagramme dargestellt werden konnten. Die Lagedarstellung mittels besserer statistischer Grundlagen und Instrumente sei ebenfalls ein Aspekt, der in einem Pandemieplan vorzubereiten sei, wurde in den Interviews betont.

2.3 Übungen und Schulungen

Gemäss Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner führt der KFS jährlich Krisenübungen durch. Die letzte Übung zum Pandemiefall habe im Rahmen der nationalen Sicherheitsverbandsübung 2014 stattgefunden. Die Lehren daraus seien im kantonalen Pandemieplan von 2015 berücksichtigt worden. An der Übung hatten lediglich Kernmitglieder des KFS teilgenommen, von den in den Interviews befragten Schlüsselpersonen können die meisten keine Erfahrung mit Krisenübungen vorweisen. Diese Problematik wurde vom KFS bereits aufgenommen. So wurde sowohl im Auswertungsbericht des KFS zu dessen Einsatz im Frühjahr 2020 sowie in den Interviews festgehalten, dass der KFS bei seinen künftigen Übungen anstrebt, die betroffenen Amtsleitungen einzubeziehen. Die Beteiligten sollen auf diese Weise ein besseres Verständnis für die Stabsarbeit und die Rolle des KFS erhalten. Zudem würden departementsübergreifende Übungen auch die Zusammenarbeit zwischen den Departementen fördern. Vereinzelt wurde in den Interviews auch gefordert, externe Akteure (z.B. Gesundheitsinstitutionen) in die Übungen einzubeziehen. Dadurch könne die Zusammenarbeit in der Krise zwischen der Verwaltung und Externen verbessert werden. Darüber hinaus wurde der Wunsch nach Kommunikationsschulungen geäussert, um die vielen Medienanfragen besser bewältigen oder auch mit aufbrachten Bürgerinnen und Bürgern besser umgehen zu können.

2.4 Schutzmaterial

Laut der Lagerstrategie des kantonalen Pandemieplans unterhält der Kanton ein eigenes Lager mit Schutzmaterialien (insb. Masken, Handschuhe, Desinfektionsmittel) und, falls notwendig, auch mit Medikamenten (z.B. kontingentierte antivirale Medikamente). Diese Medikamente sollen im Bedarfsfall auf Anordnung des Kantonsapothekers/der Kantonsapothekerin durch die Polizei an die Gemeinden verteilt und von diesen gelagert werden. Die Hausärzteschaft und die Spitex können dort die Medikamente in Absprache mit dem Kantonsapotheker/der Kantonsapothekerin beziehen. Im Pandemieplan wird weiter festgehalten, dass die Schutzmaterialien durch die Gesundheitsinstitutionen selbst beschafft werden müssen. Der Kanton hat aber – zumindest bei den Spitälern und beim ambulanten Pflegepersonal (d.h. der Spitex) – die Aufsicht über die Beschaffung, die Lagerhaltung und die Versorgung mit Schutzmasken. Bei weiteren Gesundheitsinstitutionen, wie Alters- und Pflegeheimen, Hausarztpraxen und Apotheken, ist es gemäss Pandemieplan nicht Aufgabe des Kantons, die Beschaffung, die Lagerhaltung und die Versorgung mit Schutzmaterialien zu kontrollieren.

Wie im Pandemieplan vorgesehen, führte der Kanton ein Materiallager. Gemäss Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner waren die Bestände aber teilweise veraltet. Sie konnten daher bei Ausbruch der Pandemie nur zum Teil verwendet werden. Die Spitäler hätten zwar ebenfalls über einen gewissen Bestand an Schutzmaterialien verfügt, dieser sei

aber eher knapp bemessen gewesen. Die ambulanten Leistungserbringer und auch die Alters- und Pflegeheime verfügten gemäss Interviewpartnerinnen und -partnern über eher ungenügende oder gar keine Schutzmaterialbestände. Die Befragten hoben jedoch hervor, dass der Kanton in Zusammenarbeit mit dem Bund und externen Akteuren rasch Schutzmaterial habe beschaffen und an die verschiedenen Gesundheitsinstitutionen verteilen können. Aufgrund der anfangs knappen Bestände musste bei der Verteilung eine Priorisierung und eine Mengenbeschränkung vorgenommen werden, so dass nicht alle Gesundheitseinrichtungen im selben Mass profitieren konnten. Dies führte vereinzelt zu Kritik. Für die Zukunft wünschen sich die Befragten, dass der Kanton die Gesundheitsinstitutionen bei der Beschaffung und der Lagerhaltung entlastet und die Bestände besser kontrolliert.

2.5 IT-Infrastruktur

Die meisten befragten Personen gaben an, dass der Kanton Schwyz zu Beginn der Pandemie in Sachen IT schlecht aufgestellt gewesen sei. IT-Infrastruktur für das Arbeiten im Homeoffice habe es nur sehr beschränkt gegeben. Homeoffice sei vor der Pandemie kaum ein Thema gewesen. Viele Mitarbeitende hätten keinen Laptop und keinen Zugang zum System gehabt. Auch Online-Tools für die Kommunikation hätten zu Beginn der Pandemie nicht zur Verfügung gestanden. Gemäss Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner reagierte der Informatikdienst aber schnell auf die neue Situation und ermöglichte das Arbeiten und Kommunizieren von zuhause aus. Viele der befragten Personen sehen aber bei der kantonalen Verwaltung noch immer Optimierungspotenzial. Es brauche eine Vision und eine digitale Aufrüstung mit entsprechenden Investitionen.

2.6 Zusammenfassende Beurteilung der Konzeption des Krisenmanagements

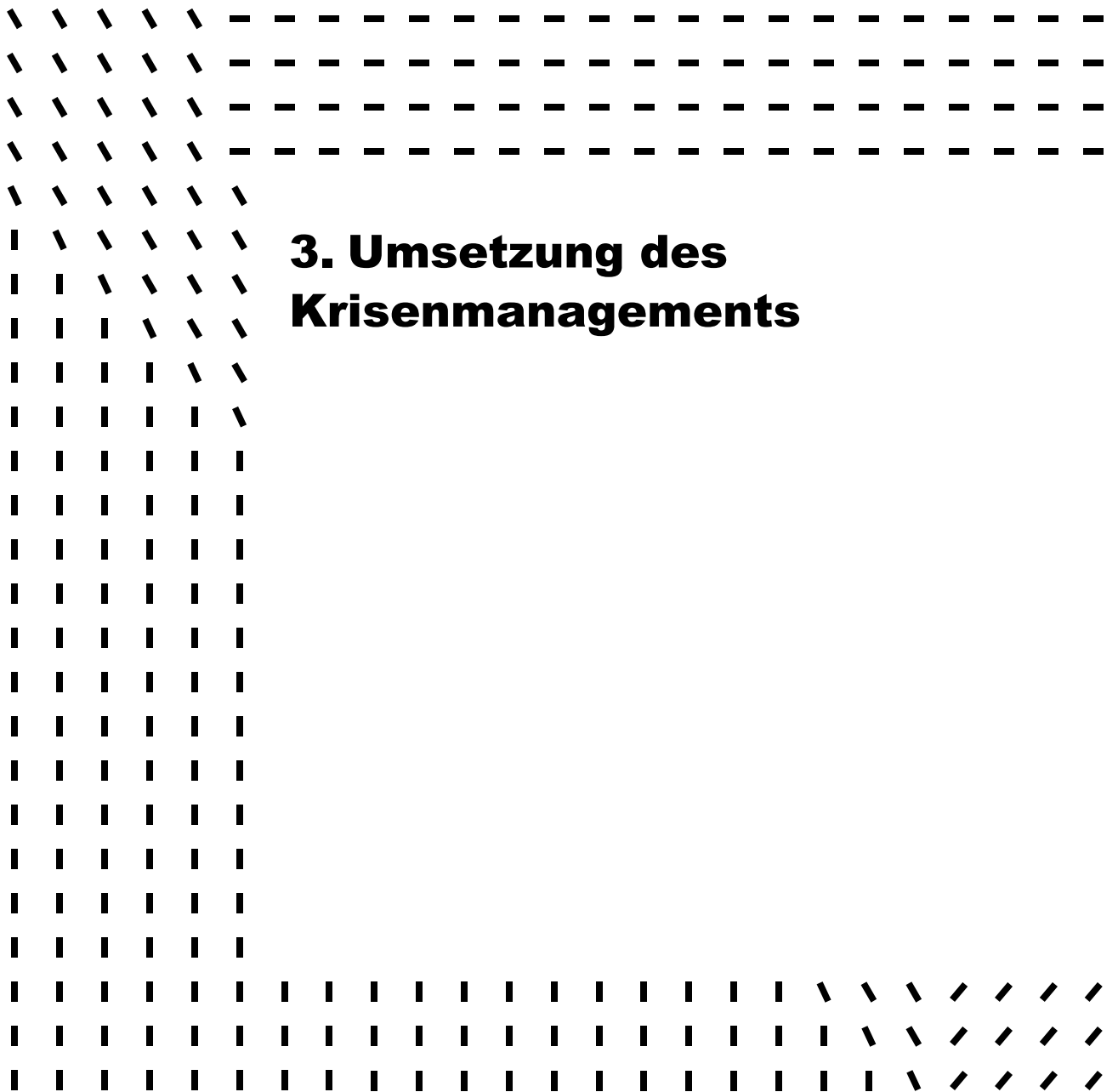
Darstellung D 2.1 fasst die Beurteilung der Grundlagen und Vorkehrungen des Kantons Schwyz zur Bewältigung der Pandemie entlang der Kriterien zur Beurteilung eines zweckmässigen und wirksamen Krisenmanagements zusammen.

D 2.1: Beurteilung der Konzeption des Krisenmanagements entlang der Beurteilungskriterien

	<i>Beurteilungskriterien</i>	<i>Beurteilung</i>
1.1	Die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung des Krisenmanagements und der Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie lagen vor und waren zweckmässig.	teilweise erfüllt
1.2	Gefahrenanalysen lagen vor und erlaubten eine laufende Beobachtung von Risiken.	erfüllt
1.3	Eine aktuelle Pandemieplanung lag vor, berücksichtigte die relevanten Themenbereiche und war den relevanten Personen bekannt.	teilweise erfüllt
1.4	Organisationsform und Abläufe für die Krise waren festgelegt.	erfüllt
1.5	Grundlagen für die Krisenkommunikation lagen vor und waren bekannt.	nicht erfüllt
1.6	Grundlagen für die Darstellung der Lage waren vorhanden.	nicht erfüllt
1.7	Grundlagen zur Priorisierung von Aufgaben/Verzichtsplanung und für die betriebliche Pandemievorsorge waren vorhanden.	nicht erfüllt
1.8	Krisenübungen wurden durchgeführt und es wurden Lehren daraus gezogen.	teilweise erfüllt
1.9	Den Mitarbeitenden stand die nötige Infrastruktur zur Verfügung.	teilweise erfüllt

Quelle: Darstellung Interface.

Der Kanton Schwyz verfügte über rechtliche Grundlagen für die Umsetzung des Krisenmanagements und zur Ergreifung von Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie. Diese Grundlagen wiesen jedoch Lücken auf (Kriterium 1.1). Im Bereich der konzeptionellen Grundlagen lag eine Gefahrenanalyse mit einer Darstellung der für den Kanton Schwyz relevanten Krisen und ihren Wahrscheinlichkeiten vor (Kriterium 1.2). Der Kanton verfügte zudem über einen Pandemieplan, der relevante Themenbereiche berücksichtigt. Der Pandemieplan wurde jedoch seit 2015 nicht aktualisiert. Es fehlen wichtige Elemente, deren Erarbeitung der Bund 2018 den Kantonen nahegelegt hatte. Zudem war der Pandemieplan vielen Akteuren nicht bekannt (Kriterium 1.3). Im Pandemieplan sind Organisationsform und Abläufe grundsätzlich festgelegt. Sie kamen in der Pandemie so aber nicht zur Anwendung (Kriterium 1.4). Im Bereich der Krisenkommunikation fehlte dem Kanton eine konzeptionelle Grundlage (Kriterium 1.5). Ebenso fehlten Grundlagen für die Darstellung der Lage (Kriterium 1.6). Eine Priorisierung von Aufgaben respektive eine Verzichtsplanung und ein betrieblicher Pandemieplan lagen ebenfalls nicht vor (Kriterium 1.7). Im KFS werden regelmässig Krisenübungen durchgeführt. Die Lehren aus einer nationalen Sicherheitsverbandsübung zum Pandemiefall sind in den Pandemieplan eingeflossen. Allerdings haben an dieser Übung nur Mitglieder des Kernteams des KFS teilgenommen (Kriterium 1.8). Zu Beginn der Pandemie war der Kanton Schwyz im Bereich der IT-Infrastruktur schlecht aufgestellt. Den Mitarbeitenden stand erst mit der Zeit die nötige Infrastruktur für das Arbeiten im Homeoffice zur Verfügung (Kriterium 1.9).



3. Umsetzung des Krisenmanagements

In diesem Kapitel gehen wir zuerst näher auf die Krisenorganisation, das heisst insbesondere auf die Führungsstrukturen, die Zuständigkeiten und die Abläufe, ein. Dann äussern wir uns zur Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure sowie zur Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs während der Krise. Schliesslich beurteilen wir die Umsetzung des Krisenmanagements im Kanton Schwyz zusammenfassend.

3.1 Führungsstrukturen, Zuständigkeiten und Abläufe

Das AGS setzte Ende Februar 2020 den *Sonderstab Corona* zur Analyse der Situation und zur Erarbeitung von möglichen Massnahmen ein. Der Sonderstab bestand aus dem Kantonsarzt, der Kantonsapothekerin sowie aus Vertretenden des Regierungsrats, der Staatskanzlei und verschiedener Sicherheitsorganisationen. Geleitet wurde der Sonderstab vom damaligen Amtsvorsteher des AGS.

Der erste bestätigte Coronafall im Kanton Schwyz trat am 3. März 2020 ein. Am 16. März 2020 rief der Bundesrat die ausserordentliche Lage in der Schweiz aus. Darauf passte der Kanton Schwyz noch am selben Tag seine Krisenorganisation an und übergab die Führungsverantwortung dem *KFS*. Die Leitung übernahm der damalige Stabschef des KFS. Ziel dieser organisatorischen Anpassung war es, die Mitarbeitenden des Departements des Innern zu entlasten, damit sich diese auf ihre Kernaufgaben konzentrieren konnten. Der Wissenstransfer von der alten in die neue Organisationsstruktur wurde dadurch sichergestellt, dass die bisherigen Mitglieder des Sonderstabs auch Teil des KFS waren. Weitere Fachpersonen aus unterschiedlichen Bereichen wurden bei Bedarf beigezogen. Der Unterschied in der Organisationsstruktur zwischen Sonderstab und KFS bestand insbesondere darin, dass die Führungsverantwortung nicht mehr beim AGS, sondern beim KFS lag und dass zusätzliche Personen in die Krisenorganisation einbezogen wurden. Die folgende Darstellung liefert eine Übersicht über die Zusammensetzung des KFS.

D 3.1: Zusammensetzung des KFS (März bis Juni 2020)

Kernstab KFS	Vertretende des Regierungsrats	Weitere Vertretende des Kantons
- Stabschef KFS (Leitung)	- Vorsteher Sicherheitsdepartement	- Sekretär Bildungsdepartement
- Stv. Stabschef KFS	- Vorsteherin Departement des Innern	- Kantonsapothekerin
- Ausbildungschef Zivilschutz		- Vorsteher Amt für Arbeit
- Polizeikommandant		- Stv. Polizeikommandant
- Kommunikation Staatskanzlei		
- Vorsteher AGS		
- Kantonsarzt		
- Stabschef Kantonspolizei		
- Feuerwehrinspektor		
- Chef Kantonaler Territorial Verbindungsstab		

Quelle: Protokolle KFS.

Gemäss dem Auswertungsbericht des KFS¹⁶ traf der KFS im Rahmen seiner Kompetenzen Entscheide und bereitete Entscheidungen des Regierungsrats vor. Er führte mehrere Lagerberichte durch, verfasste Medienmitteilungen und Lagebulletins für Gemeindeführungsstäbe, regionale Führungsstäbe und Bezirksführungsstäbe und organisierte zwei Medienkonferenzen. Weiter arbeitete er mit dem Bundesstab Bevölkerungsschutz und der Sanitätsdienstlichen Koordinationsstelle (SANKO) zusammen. Zudem gründete er eine Arbeitsgruppe für die Beschaffung von Schutzmaterial im Kanton Schwyz. Die Bearbeitung von Gesuchen für Einsätze von Armee und Zivilschutz lief ebenfalls über den KFS. Zwei Mitglieder des Regierungsrats nahmen an den Lagerberichten des KFS teil und stellten so den Informationsfluss zwischen dem KFS und dem Regierungsrat sicher.

Am 27. Mai 2020 entschied der Bundesrat angesichts der epidemiologischen Entwicklung in der Schweiz, die ausserordentliche Lage per 19. Juni 2020 zu beenden und in die besondere Lage zurückzukehren. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz reagierte auf die neue Situation, indem er die Verantwortung für die Krisenbewältigung vom KFS auf die ad hoc gegründete *Arbeitsgruppe Corona* übertrug. Obwohl das Krisenmanagement damit in die ordentlichen Strukturen der Kantonsverwaltung übergehen sollte, wurde die Arbeitsgruppe durch den stellvertretenden Stabschef des KFS respektive durch den Leiter der Stabsstelle Katastrophenhilfe des Amts für Militär, Feuer- und Zivilschutz (AMFZ) geleitet. Mehrere Personen des KFS waren Teil des neuen Gremiums, wodurch der Wissenstransfer von der alten in die neue Struktur sichergestellt werden konnte. Im Vergleich zum KFS hatte die Arbeitsgruppe weniger Mitglieder. Insbesondere der Regierungsrat, aber auch das Bildungs- und das Volkswirtschaftsdepartement, waren nicht mehr vertreten. Stattdessen kamen mit der stellvertretenden Vorsteherin des AGS und dem stellvertretenden Kantonsarzt zwei zusätzliche Personen des AGS neu zur Arbeitsgruppe Corona hinzu. Die folgende Darstellung liefert eine Übersicht über die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe Corona.

D 3.2: Zusammensetzung der Arbeitsgruppe Corona (Juni bis Oktober 2020)

<i>Kernstab KFS</i>	<i>Weitere Vertretende des Kantons</i>
– Stabschef KFS	– Chef Prävention und Kommunikation Kantonspolizei
– Stv. Stabschef KFS (Leitung)	– Rechts- und Beschwerdedienst Sicherheitsdepartement
– Polizeikommandant	– Stv. Vorsteherin AGS
– Kommunikation Staatskanzlei	– Stv. Kantonsarzt
– Stabschef Kantonspolizei	
– Vorsteher AGS	
– Kantonsarzt	

Quelle: Protokolle Arbeitsgruppe Corona.

Die Arbeitsgruppe Corona verfolgte die Lage im Kanton Schwyz und stand in Kontakt zu den Bundesbehörden und Fachleuten aus anderen Kantonen (insb. aus der Zentralschweiz). Die Arbeitsgruppe informierte den Regierungsrat über die aktuelle Lage, veröffentlichte Fallzahlen und war für die Information der Bevölkerung (z.B. über die Website des Kantons und Medienmitteilungen) zuständig. Schliesslich erarbeitete die Arbeitsgruppe im September 2020 für verschiedene Institutionen (u.a. Alters- und Pflegeheime, Schulen, Unternehmen) Szenarien mit Massnahmen und Verantwortlichkeiten für unterschiedliche Eskalationsstufen des weiteren Pandemieverlaufs. Im Zeitraum von Juni bis Oktober 2020 hielt die Arbeitsgruppe zehn Sitzungen ab. Am 20. Oktober 2020 entschied

¹⁶ Vgl. Sicherheitsdepartement, Kantonaler Führungsstab Schwyz (2020): Auswertungsbericht KFS «Corona 2020». Einsatz kantonalen Führungsstab Schwyz (KFS) 16. März 2020 bis 19. Juni 2020. Schwyz.

der Regierungsrat aufgrund der erwarteten Verschärfung der epidemiologischen Lage, das Krisenmanagement wieder dem Sonderstab Corona zu übertragen.

Der *Sonderstab Corona* führte am 23. Oktober 2020 unter der Leitung des Vorstehers des AGS seine erste Sitzung durch. Damit ging die Leitung des Krisenmanagements vom AMFZ an das AGS über. Im Vergleich zur Arbeitsgruppe Corona gab es personell nur wenige Änderungen. Neu waren Vertretende des Bildungs- und Volkswirtschaftsdepartements wieder Teil des Gremiums. Die folgende Darstellung zeigt eine Übersicht über die Zusammensetzung des Sonderstabs Corona.

D 3.3: Zusammensetzung des Sonderstabs Corona (Oktober 2020 bis Januar 2022)

<i>Kernstab KFS</i>	<i>Weitere Vertretende des Kantons</i>
- Stabschef KFS	- Rechts- und Beschwerdedienst Sicherheitsdepartement
- Stv. Stabschef KFS	- Stv. Vorsteherin AGS
- Polizeikommandant	- Stv. Kantonsarzt
- Kommunikation Staatskanzlei	- Sekretär Bildungsdepartement
- Stabschef Kantonspolizei	- Vorsteher Amt für Arbeit
- Vorsteher AGS (Leitung)	- Leiter Arbeitsinspektorat
- Kantonsarzt	

Quelle: Protokolle Sonderstab Corona.

Der Sonderstab Corona führte die Aufgaben der Arbeitsgruppe Corona weiter, erhöhte aber die Frequenz seiner Sitzungen. Mit Zunahme der Fallzahlen in der Schweiz und im Kanton Schwyz nahm auch die Anzahl der zu bewältigenden Aufgaben des Sonderstabs Corona zu. So war das Gremium unter anderem für die Umsetzung der Massnahmen im Zusammenhang mit Veranstaltungen, Skigebieten, Demonstrationen sowie Schulen und Betrieben (z.B. Repetitives Testen, Schutzkonzepte) verantwortlich. Der Sonderstab war bis Ende Januar 2022 im Einsatz. Per 1. April 2022 hat der Bundesrat schliesslich die Rückkehr in die normale Lage beschlossen.

Neben den beschriebenen verwaltungsübergreifenden Führungsgremien zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie gab es innerhalb des AGS das Gremium *Alltag+Corona*. Dieses Gremium führte zwischen Mai 2020 und November 2021 regelmässig amtsinterne Koordinationssitzungen durch. Mitglieder des Gremiums waren insbesondere die Vorsteherin und der Departementssekretär des Departements des Innern, der Vorsteher des AGS und dessen Stellvertreterin sowie der (stellvertretende) Kantonsarzt und die Kantonsapothekerin. Als einzige Person ausserhalb des Departements des Innern war eine Vertretende des Rechts- und Beschwerdediensts des Sicherheitsdepartements mit dabei. Die Kommunikation zwischen den departementsübergreifenden Führungsgremien und dem Gremium *Alltag+Corona* war sichergestellt, da mehrere Personen in beiden Gremien Einsitz hatten. Zu den Aufgaben des Gremiums *Alltag+Corona* gehörten beispielsweise der amtsinterne Austausch zur Lage im Kanton, die Organisation der Impf-Kampagne oder die Zusammenarbeit mit den Gesundheitsinstitutionen.

Die Organisation des Krisenmanagements war ein zentrales Thema in den Interviews mit den verwaltungsinternen Personen. Dabei haben die Befragten unterschiedliche Stärken und Schwächen der Krisenorganisation identifiziert.

Von mehreren Personen wurde positiv beurteilt, dass der Kanton Schwyz mit der Einführung des Sonderstabs Corona Ende Februar 2020 einen wichtigen Schritt tat, um schnell eine erste Analyse der Situation vornehmen und Massnahmen diskutieren zu können. Aus

Sicht sämtlicher Interviewpartnerinnen und -partner war es jedoch wichtig und richtig, kurze Zeit später den KFS zu aktivieren. Aus Sicht von mehreren befragten Personen waren die richtigen Personen in den Krisengremien involviert. Einzelne Befragte fanden es auch gut, dass Regierungsrätinnen und -räte Einsitz in gewissen Krisengremien hatten. Auf diese Weise seien die politisch Verantwortlichen nahe am Ereignis dran und direkt informiert gewesen. Zudem hätten sie eine politische Würdigung in die Entscheidungsvorbereitung einbringen können. Unnötige Diskussion über Massnahmen, die politisch ohnehin nicht durchsetzbar gewesen wären, seien so verhindert worden. Schliesslich wurde in den Interviews das Gremium Alltag+Corona als nützliches Arbeitsgremium für die Schlüsselpersonen des AGS für den internen Austausch und die interne Kommunikation beschrieben.

Im Zusammenhang mit der Krisenorganisation wurden in den Interviews aber auch verschiedene Aspekte kritisch beurteilt:

Erstens hätten sich viele der Befragten ein stärkeres Engagement und eine stärkere politische Führung von Seiten der Regierung des Kantons Schwyz gewünscht. Es wurde kritisiert, dass die Regierung ihre Führungsverantwortung während der Pandemie zu wenig wahrgenommen und schwierige Entscheide – zum Beispiel im Zusammenhang mit Kontrollen von Schutzmassnahmen – der Verwaltung überlassen habe. Solche Entscheide hätten immer auch eine politische Komponente gehabt, so dass sie von der Regierung hätten gefällt werden sollen.

Zweitens fehlte aus Sicht der meisten Befragten nach der Auflösung des KFS ein starkes, departementsübergreifendes Krisengremium mit weitreichenden Kompetenzen und klaren Verantwortlichkeiten. Dies habe zur Folge gehabt, dass es dem Krisenmanagement nicht nur auf der politischen, sondern auch auf der operativen Ebene an einer starken Führung in der Krise mangelte. Es habe keinen departementsübergreifenden Krisenmanager/keine departementsübergreifende Krisenmanagerin mit weitreichenden Kompetenzen gegeben, der/die den Lead übernommen, die diversen Aufgaben koordiniert und Aufträge verteilt hätte. Gemäss den Aussagen von mehreren befragten Personen hatte dies auch damit zu tun, dass die Krisenorganisation in einer Struktur erfolgte, die weder geplant noch eingeübt war. Zu Beginn der Pandemie sei der Sonderstab Corona geschaffen worden, der weder strukturell noch prozedural verankert gewesen sei. Die im Pandemieplan vorgesehenen Zuständigkeitsregelungen seien nie zum Tragen gekommen (siehe Abschnitt 2.2).

Drittens haben die Interviews ergeben, dass die mit der Bewältigung der Pandemie beauftragten Fachämter während der Pandemie verwaltungsintern zu wenig entlastet worden sind. Mitarbeitende des Departements des Innern hätten kaum auf Unterstützung bei der Bewältigung der vielfältigen Krisenaufgaben zurückgreifen können (z.B. beim Aufbau des Contact Tracing, im Zusammenhang mit der Kommunikation oder der Beantwortung von Medien- und Bürgeranfragen). Auch das Amt für Arbeit habe zum Beispiel im Bereich der Kontrollen von Schutzmassnahmen wenig Unterstützung erfahren. Als Ursache dieses Problems wurde unter anderem die Tatsache erwähnt, dass der KFS respektive das AMFZ nach der Auflösung des KFS im Sommer 2020 keinen offiziellen Auftrag mehr hatte und somit auch keine Ressourcen zur Verfügung stellen konnte. Die Rolle des KFS in einer längerdauernden Krise sei nicht ausreichend definiert gewesen. Zudem hätte – wie im vorangehenden Abschnitt beschrieben – ein übergeordnetes Krisengremium gefehlt, das personelle Ressourcen für die besonders geforderten Fachämter hätte organisieren können. Um dem Problem ungenügender verwaltungsinterner Unterstützung zu begegnen, hätten sich verschiedene befragte Personen einen längeren Einsatz des KFS gewünscht. Es müsse ein Weg gefunden werden, wie der KFS respektive das AMFZ besonders beanspruchte Fachämter in einer länger andauernden Krisensituation mit seinen

spezifischen Kompetenzen unterstützen kann. Während der Covid-19-Pandemie habe man die Qualitäten des KFS respektive des AMFZ, insbesondere die spezifischen Kompetenzen im Krisenmanagement, zu wenig nutzen können. Der Entscheid, den KFS Ende Juni 2020 wieder aufzulösen und die Krise fortan in den ordentlichen Strukturen der kantonalen Verwaltung zu bewältigen, wurde von einzelnen Personen aber auch begrüsst und als richtig bezeichnet. Als Begründung wurde angegeben, dass der KFS ein Gremium für ausserordentliche Lagen sei.

Viertens kritisierten einige befragte Personen, dass Mitglieder des Regierungsrats in Krisenstäben vertreten waren. Aus Sicht der befragten Personen sollte in einer Krise eine klare Trennung zwischen Stabsarbeit und Politik sichergestellt werden. Die Anwesenheit der Regierungsräte habe die fachliche Stabsarbeit erschwert. Stabsarbeit bestehe darin, Entscheide vorzubereiten und Anträge zuhanden der Regierung zu formulieren.

Fünftens wurde kritisiert, dass gewisse zentrale Stellen der Verwaltung nicht von Anfang an oder nicht in allen Phasen der Pandemie ausreichend in die Krisenorganisation einbezogen wurden. Erwähnt wurde zum Beispiel das Personalamt, das in der ersten Phase im KFS nicht dabei war. Es sei zentral, das Personalamt von Anfang an in die Krisenorganisation einzubinden, um die interne Kommunikation und die Unterstützung im Zusammenhang mit zusätzlichem Personal sicherzustellen.

3.2 Zusammenarbeit

In den folgenden Abschnitten gehen wir auf die verschiedenen Zusammenarbeitsformen ein und zeigen auf, wie diese von den Interviewpartnerinnen und -partnern beurteilt wurden.

I Zusammenarbeit innerhalb der Gremien des Krisenmanagements

Aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner, die in den Krisengremien vertreten waren, war die Zusammenarbeit in den Gremien des Krisenmanagements mehrheitlich kameradschaftlich und lösungsorientiert. Natürlich habe es unterschiedliche Ansichten, harte Diskussionen und zum Teil Spannungen gegeben. Eine besondere Herausforderung seien einerseits die unterschiedlichen Arbeitsweisen und die unterschiedliche Krisenkompetenz (z.B. unterschiedliches Verständnis für Stabsarbeit und Prozesse) der Beteiligten gewesen. Andererseits sei die Zusammenarbeit dadurch erschwert worden, dass sich die Akteure zum Teil nicht kannten und sich nicht gewohnt waren, departementsübergreifend zusammenzuarbeiten. Für die Zukunft sei es wichtig, Kontakte, zum Beispiel in Form von departementsübergreifenden Krisenübungen in Nicht-Krisenzeiten, aufzubauen und zu pflegen, damit die Zusammenarbeit in einer Krisensituation gut funktionieren könne.

I Zusammenarbeit zwischen Departementen

Die Zusammenarbeit zwischen Departementen funktionierte gemäss Aussagen der befragten Personen nicht überall gleich gut. Positiv hervorgehoben wurde die Zusammenarbeit zwischen dem Departement des Innern und dem Finanzdepartement, und dabei namentlich zwischen AGS und Personalamt, als es darum ging, zusätzliche Personen für das Contact Tracing zu rekrutieren. Das Personalamt sei in dieser Sache sehr unterstützend gewesen. Ebenfalls positiv bewertet wurde die Zusammenarbeit zwischen dem Departement des Innern und dem Bildungsdepartement. Das Bildungsdepartement habe einen guten Kontakt zum Kantonsarzt gehabt und sei von diesem gut unterstützt worden, als es zum Beispiel um das repetitive Testen in Schulen ging. Weiter weisen die Interviewpartnerinnen und -partner auf eine gelungene Zusammenarbeit zwischen dem Sicherheitsdepartement und dem Volkswirtschaftsdepartement hin, wo der Rechts- und Beschwerdedienst, die Kantonspolizei und das Amt für Arbeit bei Kontrollen der Umsetzung von Schutzmassnahmen gut kooperiert hätten.

Aus Sicht der Befragten seien aber insbesondere zu Beginn der Pandemie (u.a. auch aufgrund mangelnder politischer und operativer Führung) Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen den Departementen hin und her geschoben worden. Gemäss Aussagen von Interviewpartnerinnen und -partnern war die Zusammenarbeit zwischen den Departementen durch arbeitskulturelle Differenzen herausgefordert. Auf der einen Seite sei ein Departement, das ereignisorientiert arbeite und sich gewohnt sei, Probleme strukturiert zu lösen. Auf der anderen Seite ein Departement, das fachlich orientiert agiere und dessen Stärke es sei, verschiedene Sichtweisen zusammenzubringen und Lösungen gemeinsam zu erarbeiten. Aus den Interviews geht hervor, dass sich die Akteure teilweise nicht kannten und dass das gegenseitige Verständnis für die unterschiedlichen Arbeitsweisen fehlte. Es sei während der Pandemie nur zum Teil gelungen, die unterschiedlichen Arbeitsweisen zusammenzubringen und von den jeweiligen Stärken zu profitieren.

I Zusammenarbeit innerhalb und mit der Regierung

Die Zusammenarbeit innerhalb der Regierung war gemäss Aussagen der befragten Personen während der Pandemie gut. Durch die Präsenz einzelner Regierungsratsmitglieder in Krisengremien war der Informationsfluss von den Krisengremien in die Regierung sichergestellt. In den Phasen, in denen kein Mitglied der Regierung im Krisengremium vertreten war, gelangten Informationen über die involvierten Schlüsselpersonen aus den Departementen via den jeweiligen Departementsvorstehenden in die Gesamtregierung.

I Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Bezirken

Der Kontakt zu den Gemeinden erfolgte in der Phase, in der der KFS im Lead war, über den Einbezug der Führungsstäbe der Gemeinden. Dies funktionierte gemäss Interviewpartnerinnen und -partner gut. Allerdings hätten sich nicht alle Gemeinden respektive Gemeindeführungsstäbe gleich stark eingebracht. Viele der Verantwortlichen der Gemeindeführungsstäbe seien auch nicht geschult oder vorbereitet gewesen. Die Abklärungen in den Interviews haben ergeben, dass die Gemeinden in der Zeit nach dem KFS nicht mehr systematisch einbezogen wurden.

I Zusammenarbeit mit dem Zivilschutz

Der Zivilschutz kam zu Beginn der Pandemie gemäss Aussagen in den Interviews nur vereinzelt zum Einsatz (z.B. Unterstützung in Testzentren, Logistik, Hotline). Danach wurde auf den Einsatz des Zivilschutzes verzichtet. In den Interviews zeigte sich, dass nicht für alle Befragten klar und verständlich war, warum nicht stärker auf den Zivilschutz zurückgegriffen wurde. Die Verantwortlichen begründeten dies damit, dass die Subsidiarität für einen Zivilschutzeinsatz gemäss den geltenden Kriterien nicht gegeben gewesen sei und dass die eingesetzten Personen in der Wirtschaft gefehlt hätten. Zudem seien die Einsätze oft schlecht planbar und sehr kurzfristig gewesen.

I Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

In den Interviews zeigte sich, dass die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen je nach Thema unterschiedlich ausfiel. Im *Gesundheitsbereich* gab es einen regelmässigen Austausch zwischen den Zentralschweizer Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren. Der Austausch sei sehr intensiv gewesen und habe gut funktioniert, da man sich bereits kannte und die Wege kurz gewesen seien. Dies bedeute nicht, dass sich die Zuständigen inhaltlich immer einig gewesen seien, wie sich am Beispiel der Öffnung respektive Schliessung von Skigebieten gezeigt habe. Darüber hinaus habe es Kontakte mit Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren der weiteren Nachbarkantone gegeben, die zwar nicht institutionalisiert, aber wertvoll gewesen seien. Die Verantwortlichen des AGS pflegten gemäss eigenen Aussagen einen guten Austausch mit den Verantwortlichen der zuständigen Ämter der umliegenden Kantone, wie den Kantonen Zug, Glarus, Zürich und Luzern. Der Austausch

sei sehr wertvoll gewesen und habe gut funktioniert, weil die Beziehungen in Nicht-Krisenzeiten aufgebaut und gepflegt worden seien.

Im *Wirtschaftsbereich* stand das Amt für Arbeit gemäss eigenen Aussagen in regelmässigem Austausch mit den zuständigen Stellen der übrigen Innerschweizer Kantonen. Dieser Austausch sei sehr wichtig und unproblematisch gewesen.

Im *Bildungsbereich* gab es gemäss eigenen Aussagen einen Austausch mit anderen Kantonen bei Bedarf, zum Beispiel bei der Einführung einer neuen Massnahme oder bei einem Lockerungsschritt. Regelmässige interkantonale Austauschtreffen habe es nicht gegeben.

Im *Sicherheitsbereich* ist die interkantonale Zusammenarbeit traditionell etabliert und intensiv. Die Zentralschweizer Polizeikommandantenkonferenz (ZPKK) habe sich regelmässig getroffen, um sich auszutauschen (z.B. zur Thematik, wie Kontrollen umgesetzt werden). Die Zusammenarbeit sei auch deswegen eingespielt, weil es mit dem World Economic Forum (WEF) einen jährlichen Grosseinsatz gebe, in dessen Rahmen die Zusammenarbeit geübt und gefestigt werde.

I Zusammenarbeit mit dem Bund

In den Interviews mit den Schlüsselpersonen des Krisenmanagements wurde die Zusammenarbeit mit den Bundesstellen auf der fachlichen Ebene als gut bezeichnet. Als wesentliche Herausforderung wurde in mehreren Interviews die Kurzfristigkeit der Informationen des Bundes genannt. Teilweise habe man Informationen auch aus den Medien vernommen. Zudem habe es beim Bund oft Personenwechsel gegeben, was eine zusätzliche Herausforderung dargestellt habe.

I Zusammenarbeit mit Gesundheitsinstitutionen

Zur Bewältigung der pandemiebedingten Herausforderungen in der Gesundheitsversorgung arbeitete der Kanton Schwyz eng mit verwaltungsexternen Akteuren aus dem Gesundheitsbereich zusammen. Zuerst im bilateralen Austausch (u.a. mit den Spitälern und Heimen), später im Rahmen eines Runden Tisches. Am Runden Tisch waren von Seiten des Kantons die Vorsteherin des Departements des Innern, der Vorsteher des AGS und dessen Stellvertreterin, der (stellvertretende) Kantonsarzt, die Kantonsapothekerin sowie eine Vertreterin des Rechts- und Beschwerdedienstes des Sicherheitsdepartements vertreten. Von Seiten der Gesundheitsinstitutionen nahmen am Runden Tisch Vertretende der Spitäler, der Ärzteschaft, der Heime, der Apotheken, der Spitex und der Rettungsdienste teil. Die Akteure kamen ein erstes Mal am 14. Oktober 2020 zusammen und trafen sich anschliessend in unterschiedlichem Sitzungsrhythmus. Der Zweck des Runden Tisches bestand darin, einen aktiven Austausch mit und unter den Leistungserbringern im Gesundheitswesen zu ermöglichen und zu fördern. Dabei wurde beispielsweise die aktuelle Lage in den einzelnen Institutionen besprochen oder Informationen des Kantons an die Institutionen weitergeleitet. Der Runde Tisch der Gesundheitsakteure wurde im Januar 2022 aufgelöst.

Der Einbezug der Gesundheitsinstitutionen im Rahmen des Runden Tisches wurde sowohl von Seiten des Kantons als auch von Seiten der Gesundheitsinstitutionen geschätzt. Gemäss Aussagen in den Interviews wurden alle wichtigen Gesundheitsinstitutionen einbezogen. Für verschiedene Interviewpartnerinnen und -partner war eine besondere Stärke des Runden Tisches, dass sich die Involvierten an den Sitzungen mit dem Kanton auch untereinander austauschen und absprechen konnten. Kritisiert wurde jedoch, dass der Runde Tisch eher zu spät und erst auf Druck der Gesundheitsinstitutionen einberufen worden sei. Der späte Einbezug einzelner Akteure habe zu Beginn der Pandemie für viel Unsicherheit bei diesen geführt. Von einzelnen Interviewpartnerinnen und -partnern wurde

weiter bemängelt, dass die Akteure am Runden Tisch in erster Linie über Entscheide des Kantons informiert worden seien. Ein wirklicher Austausch auf Augenhöhe zur Vorbereitung von Entscheiden habe kaum stattgefunden. Zudem wurde der Austausch von einzelnen externen Partnern als zu operativ wahrgenommen – es sei zu wenig um das Zusammenspiel der verschiedenen Gesundheitsinstitutionen gegangen. Die Verantwortlichen des Kantons teilen die Ansicht, dass der Runde Tisch früher und regelmässiger hätte einberufen werden sollen. Aus Sicht einzelner befragter Personen wäre es gewinnbringend, den Runden Tisch der Gesundheitsakteure in Nicht-Krisenzeiten weiterzuführen, um drängende Themen zu besprechen und Kontakte zu stärken.

Neben dem Runden Tisch der Gesundheitsakteure waren die wöchentlichen Treffen sowie der bilaterale Austausch zwischen Verantwortlichen des Kantons und Vertretenden der drei Spitäler Schwyz, Lachen und Einsiedeln wichtig. Der Austausch mit den Spitälern sei gut und konstruktiv, wenn auch nicht immer spannungsfrei gewesen.

Schliesslich verfasste der Kanton Informationsschreiben, um die einzelnen Leistungserbringer über wichtige Vorgaben zu orientieren.

I Zusammenarbeit mit Akteuren der Wirtschaft

Im Bereich der Wirtschaft wurde kurz nach Beginn der Pandemie ad hoc ein Informations- und Austauschgremium aufgebaut, das als «Runder Tisch» bezeichnet wurde. Dort trafen sich Vertretende des Kantons (Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, Vorsteher des Amtes für Arbeit, Stabschef KFS) mit Vertretenden der Schwyzer Wirtschaft (H+I – Der Schwyzer Wirtschaftsverband, Kantonal-Schwyzischer Gewerbeverband, Schwyz Tourismus, GastroSchwyz). Diese Treffen wurden vom Kanton genutzt, um die Akteure der Wirtschaft zu informieren. Die Vertretenden der Wirtschaft konnten ihrerseits ihre Anliegen einbringen. Das erste Treffen fand bereits am 25. März 2020 statt. Danach wurde der Austausch rund alle zwei Monate wiederholt. Der Zweck des Runden Tisches der Wirtschaft bestand darin, den Austausch zwischen den Vertretenden des Kantons und der Wirtschaft zu fördern, die jeweiligen Interessen und Anliegen zu diskutieren und die aktuelle Lage zu beurteilen. Der Kanton nutzte den Runden Tisch auch dafür, mit den Vertretenden der Wirtschaft das wirtschaftliche Impulsprogramm «Hopp Schwyz» zu entwickeln. Gemäss Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner gab es zusätzlich zum Runden Tisch auch viele persönliche, bilaterale Kontakte zwischen Schlüsselpersonen des Kantons und Akteuren der Wirtschaft. Die befragten Personen des Kantons und der Wirtschaft schätzten den Runden Tisch und die bilateralen Kontakte sehr. Der Runde Tisch der Wirtschaft habe so gut funktioniert, dass er in der Energiekrise wieder aktiviert worden sei. Die Schwyzer Unternehmen wurden zudem über die Website des Kantons über relevante Vorgaben informiert. Befragte wiesen darauf hin, dass die Informationen auf der Website des Kantons für die Betriebe hilfreich gewesen seien.

I Zusammenarbeit mit Akteuren der Bildung

Im Bildungsbereich schuf das Bildungsdepartement ad hoc eine Task Force zur Bewältigung der pandemiebedingten Aufgaben. Die Task Force bestand mit einer Ausnahme aus verwaltungsinternen Personen. Eingebunden waren unter anderem der Vorsteher des Bildungsdepartements, der Departementssekretär, die Vorsteherin des Amtes für Volksschulen und Sport, der Rechts- und Beschwerdedienst des Sicherheitsdepartements und punktuell der Kantonsarzt. Zudem wurde der Rektor der Pädagogischen Hochschule Schwyz als Experte in pädagogischen Fragen einbezogen. Gemäss Aussagen von Interviewpartnerinnen und -partner wurde bewusst darauf verzichtet, weitere Akteure aus dem Bildungsbereich (wie den Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter oder der Lehrerinnen und Lehrer) in die Task Force zu integrieren. Diese Entscheidung wurde damit begründet, dass das Gremium klein und handlungsfähig bleiben sollte. Der Verzicht auf den Einbezug

weiterer Akteure aus dem Bildungsbereich wurde von externer Seite bedauert. Es habe keine systematische Zusammenarbeit der Verantwortlichen des Kantons mit Schulleitenden und Lehrpersonen gegeben, die die Massnahmen in den Schulen umsetzen mussten. Die Akteure im Bildungsbereich seien also primär über Newsletter informiert worden. Positiv beurteilt wurde jedoch die Hotline des Bildungsdepartements, an die sich Schulleitende und Lehrpersonen mit Fragen wenden konnten. Zudem habe die Vorsteherin des Amts für Volksschulen und Sport Kontakt mit dem Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter und dem Verband der Lehrerinnen und Lehrer Kanton Schwyz gepflegt.

3.3 Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs

In den folgenden Abschnitten zeigen wir entlang von unterschiedlichen Aspekten auf, wie der Verwaltungsbetrieb und die Durchhaltefähigkeit im Kanton Schwyz während der Pandemie sichergestellt werden konnte.

I Stellvertretungsregelungen und Business Continuity Management

Stellvertretungsregelungen, eine Vorsorgeplanung (d.h. Vorhaltung wichtiger Güter) und ein Business Continuity Management (mit Überlegungen zur Priorisierung von Aufgaben und zur Stärkung von Kernaufgaben in einer Krise) sind wichtige Grundlagen des Krisenmanagements. In den Interviews zeigte sich, dass es in einigen Ämtern zweckmässige Stellvertreterregelungen gab (z.B. Kantonsapothekerin, Amt für Arbeit). Keine Stellvertretungsregelung gab es hingegen im Bereich der Kommunikation.

Die Interviews haben auch deutlich gemacht, dass die Verwaltung des Kantons Schwyz als Ganze über kein Business Continuity Management verfügte und keine Verzichtspläne vorlag (siehe auch Abschnitt 2.2). Gemäss Aussagen der Befragten wurde ad hoc fortlaufend abgeklärt, welche Aufgaben zwingend zu erfüllen waren und welche zurückgestellt werden konnten. So konnte der Verwaltungsbetrieb im Kanton Schwyz zwar mehrheitlich sichergestellt werden, gewisse Geschäfte und Aufgaben erfuhren aber zum Teil erhebliche zeitliche Verzögerungen. Zudem waren Schlüsselpersonen des Krisenmanagements während der Pandemie sehr stark, teilweise über Gebühr eingespannt.

I Personelle und finanzielle Ressourcen

Wie in den übrigen Kantonen waren die Ämter auch im Kanton Schwyz unterschiedlich stark von der Pandemie betroffen. Die besonders betroffenen Ämter (insb. das AGS und das Amt für Arbeit) waren stark gefordert und gelangten aufgrund der massiv höheren Arbeitslast mit den vorhandenen *personellen Ressourcen* an ihre Grenzen. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass die Verwaltung im Kanton Schwyz ohnehin sehr schlank sei, und deshalb in der Krisensituation schnell an ihre Grenzen gekommen sei. Das AGS und der kantonsärztliche Dienst hätten nicht über die Struktur und die personellen Kapazitäten verfügt, um das Krisenmanagement zweckmässig zu leiten. Es habe keinen institutionalisierten Personalpool der Verwaltung gegeben, auf den die Ämter während der Pandemie hätten zugreifen können. Deshalb mussten externe Personen hinzugezogen werden. Das Personalamt habe die besonders betroffenen Ämter aber bei der Personalrekrutierung unterstützt. Für den Aufbau des Contact Tracing habe das AGS mit dem Personalamt und dem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum Schwyz zusammengearbeitet. Diese Kooperationen hätten sehr gut funktioniert. Das Amt für Arbeit zog für die Bearbeitung der Gesuche für Kurzarbeitsentschädigung gemäss eigenen Angaben innerhalb kürzester Zeit zehn zusätzliche Personen bei. Es seien unter anderem Personen aus dem eigenen Departement (Departementssekretariat, Wirtschaftsförderung) eingesetzt worden. Auch im Bereich der Krisenkommunikation waren die personellen Ressourcen knapp. Im Kanton Schwyz gibt es einen Kommunikationsbeauftragten, der für die Kommunikation von Regierung und Verwaltung zuständig ist. Die Departemente verfügen über keine eigenen Kommunikationsverantwortlichen. So mussten Führungspersonen des

Krisenmanagements viel Zeit in die Kommunikation (u.a. Bearbeitung von Anfragen aus der Bevölkerung) investieren, wodurch wichtige Ressourcen, die für andere Aufgaben hätten eingesetzt werden sollen, gebunden worden seien.

Gemäss Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner waren die *finanziellen Ressourcen* nie ein limitierender Faktor der Pandemiebewältigung. Wurde der Bedarf nachgewiesen, sei es stets möglich gewesen, zusätzliches temporäres Personal einzustellen, Schutzmaterialien zu beschaffen oder Infrastruktur (z.B. für Contact-Tracing, Testen, Impfen) bereit zu stellen.

3.4 Zusammenfassende Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements

Darstellung D 3.4 fasst die Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements des Kantons Schwyz entlang der Kriterien zur Beurteilung eines zweckmässigen und wirksamen Krisenmanagements zusammen.

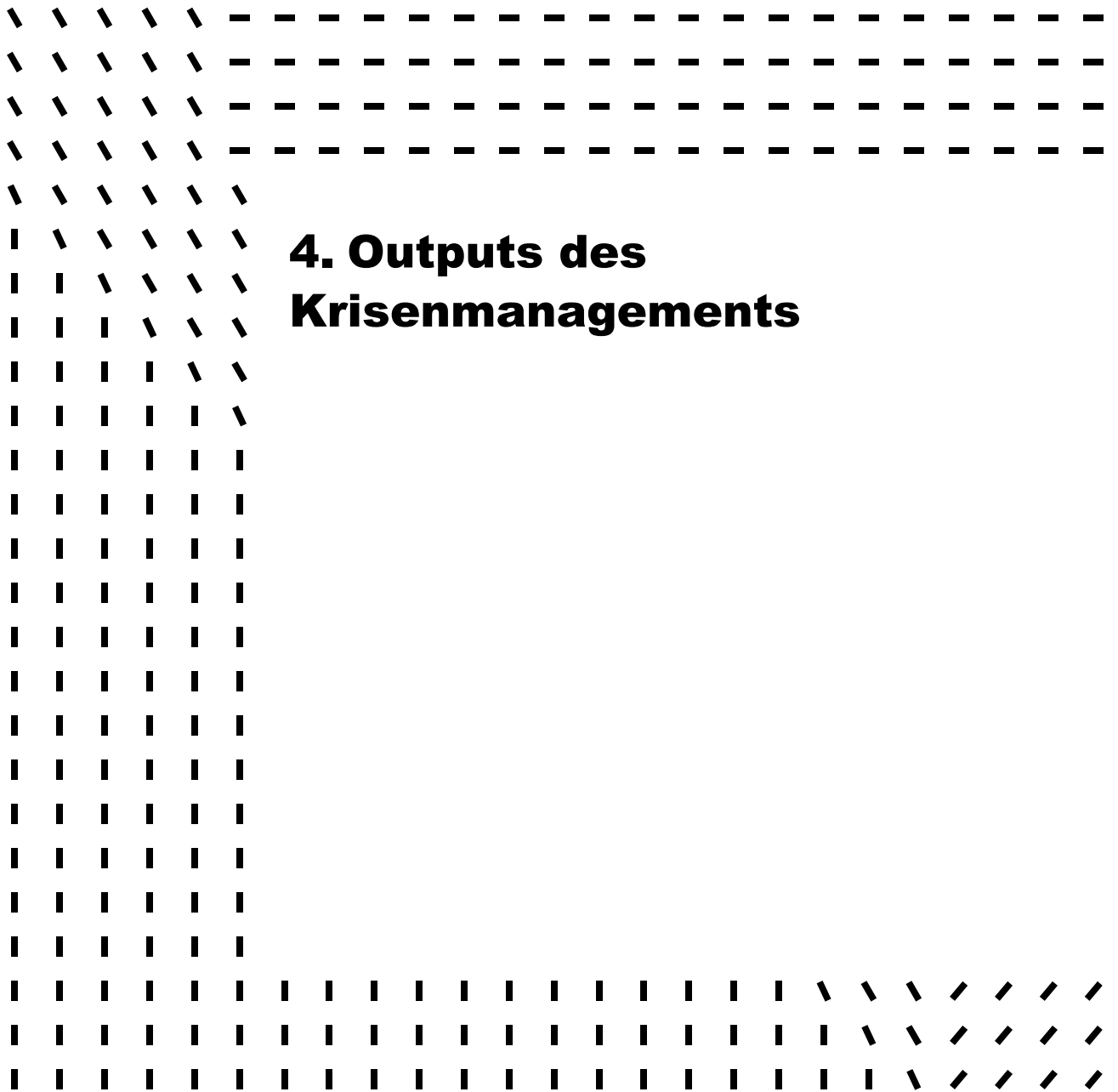
D 3.4: Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements entlang der Beurteilungskriterien

<i>Beurteilungskriterien</i>	<i>Beurteilung</i>
2.1 Die Krisenorganisation wurde rasch aufgebaut, Kompetenzen und Zuständigkeiten waren klar.	nicht erfüllt
2.2 Die verschiedenen Departemente/Verwaltungsstellen arbeiteten konstruktiv zusammen.	teilweise erfüllt
2.3 Regierungsmitglieder arbeiteten konstruktiv zusammen und konnten sachorientiert entscheiden.	erfüllt
2.4 Gemeinden lagen Informationen für den Vollzug vor und Bedürfnisse der Gemeinden flossen in die Entscheidungsfindung des Kantons ein.	teilweise erfüllt
2.5 Schnittstellen mit dem Bund, anderen Kantonen, dem Regierungsrat und weiteren Akteuren waren geklärt und die Zusammenarbeit erfolgte sachgerecht.	teilweise erfüllt
2.6 Der ordentliche Verwaltungsbetrieb funktionierte auch in der Krise, Schlüsselprozesse waren bekannt und wurden aufrechterhalten.	erfüllt
2.7 Die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Krisenbewältigung standen zur Verfügung.	teilweise erfüllt

Quelle: Darstellung Interface.

Wie in diesem Kapitel beschrieben wurde, gab es im Kanton Schwyz mehrere Wechsel bei der Krisenorganisation und der Leitung der Krisengremien. Es fehlte jedoch an einer departementsübergreifenden, leistungsfähigen Krisenorganisation mit klaren Kompetenzen und Zuständigkeiten (Kriterium 2.1). Die verschiedenen Departemente und Verwaltungsstellen arbeiteten grösstenteils konstruktiv zusammen. Allerdings gab es wenig Erfahrung in der departementsübergreifenden Zusammenarbeit. Dies führte dazu, dass nur wenig Verständnis für die teilweise unterschiedlichen Arbeitsweisen der Departemente bestand (Kriterium 2.2). Die Mitglieder der Regierung arbeiteten konstruktiv zusammen und konnten auf der Grundlage eines gesicherten Informationsflusses sachorientiert entscheiden (Kriterium 2.3). Die Gemeinden wurden lediglich in der Phase, in der der KFS im Lead war, systematisch informiert und einbezogen (Kriterium 2.4). Während der Pandemie gab es in den meisten Bereichen klare Schnittstellen und eine sachgerechte Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Bundes und der anderen Kantone sowie zwischen den Krisenorganen und dem Regierungsrat. Die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und Akteuren von ausserhalb der Verwaltung war meist gut. Vertretende der Gesundheitsinstitutionen beklagten sich über den zu späten, Akteure des Bildungswesens über den beschränkten Einbezug (Kriterium 2.5). Der Kanton verfügte über

kein BCM, das das Krisenmanagement in der besonderen Lage erleichtert hätte. Der ordentliche Verwaltungsbetrieb konnte nur dank des ausserordentlichen Engagements der Schlüsselpersonen des Krisenmanagements sowie durch die Verschiebung gewisser Geschäfte und Aufgaben aufrechterhalten werden (Kriterium 2.6). Die besonders belasteten Fachämter kamen während der Pandemie aufgrund ihrer personellen Ressourcenausstattung an ihre Grenzen. Sie wurden zwar bei der Rekrutierung von zusätzlichem, temporärem Personal unterstützt, verschiedene Schlüsselpersonen waren aber dennoch einer enormen Arbeitslast ausgesetzt. Die finanziellen Ressourcen waren hingegen nie ein limitierender Faktor (Kriterium 2.7).

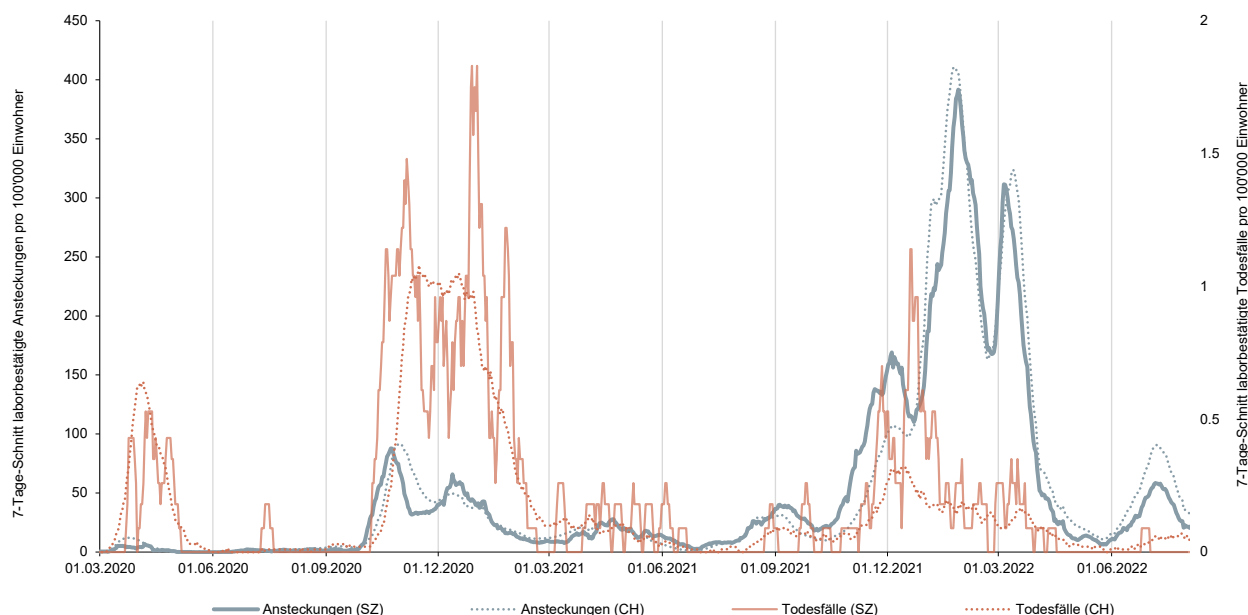


In diesem Kapitel gehen wir auf die Leistungen des Krisenmanagements in den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft, Bildung, Sicherheit und Kommunikation ein. Wir beschreiben die Leistungen und zeigen auf, wie diese von den Interviewpartnerinnen und -partnern beurteilt wurden. Schliesslich beurteilen wir die Leistungen des Krisenmanagements im Kanton Schwyz zusammenfassend.

4.1 Leistungen im Bereich Gesundheit

Die folgende Darstellung zeigt für die Schweiz und für den Kanton Schwyz die Entwicklung des 7-Tagesschnitts der laborbestätigten Ansteckungen pro 100'000 Einwohner und des 7-Tagesschnitts der laborbestätigten Todesfälle pro 100'000 Einwohner.

D 4.1: Entwicklung der laborbestätigten Ansteckungs- und Todesfallzahlen im Kanton Schwyz und der Schweiz, zwischen März 2020 und Januar 2023



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Daten des Bundesamts für Gesundheit vom 18. Juli 2023.

Im Frühjahr 2020 wies der Kanton Schwyz, wie auch andere Deutschschweizer Kantone, etwas tiefere Ansteckungs- und Todesfallzahlen als der Schweizer Schnitt auf. Die zweite Welle im Herbst 2020 startete im Kanton Schwyz hingegen einige Wochen früher als in der restlichen Schweiz, und fiel im Vergleich zur ersten Welle massiv stärker aus. Das Ansteckungsrisiko war im Kanton Schwyz im Oktober 2020 während mehreren Tagen

schweizweit am höchsten.¹⁷ Der Grund für diese Entwicklung lag mutmasslich in einem Jodelmusical mit rund 600 Besucherinnen und Besucher, das Ende September 2020 stattfand und an dem es zu vielen Ansteckungen kam. Der rasante Anstieg an Infizierten führte zu einem Hilferuf des Chefarztes Innere Medizin und der Direktorin des Spitals Schwyz, die in einem Online-Video Gegenmassnahmen zum Schutz der Bevölkerung forderten. Einige Wochen später hatte sich die Lage im Kanton Schwyz wieder beruhigt, und die Fallzahlen und die Todesfälle lagen wieder unter dem Schweizer Schnitt. Im Frühjahr und Sommer 2021 entwickelte sich die Pandemielage im Kanton Schwyz ähnlich zu jener der restlichen Schweiz. Im Herbst 2021 lagen die Ansteckungszahlen im Kanton Schwyz deutlich über dem Schweizer Schnitt. Erst Anfang 2022 glich sich die Situation im Kanton derjenigen der Schweiz an. Die Todesfallzahlen unterlagen zwar starken Schwankungen, sie waren im Kanton Schwyz zwischen Herbst 2021 und Frühjahr 2022 aber tendenziell ebenfalls höher als in der restlichen Schweiz.

Während der Pandemie erbrachte der Kanton Schwyz in Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Gesundheitsinstitutionen sowie weiteren verwaltungsexternen Akteuren eine Reihe von Leistungen zum Schutz der Bevölkerung vor dem Corona-Virus. Dabei versuchte der Kanton gemäss Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner stets, mit Augenmass zu handeln. Nachfolgend gehen wir auf die wichtigsten Leistungen ein.

I Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor einer Ansteckung

Der Kanton Schwyz übernahm bei seinen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor einer Ansteckung mit dem Corona-Virus meist die Empfehlungen des Bundes. Es gab aber kurze Zeitfenster, in welchen im Kanton strengere Massnahmen galten. Als Folge der Zunahme der Fallzahlen beschloss der Regierungsrat im Herbst 2020 die Einführung einer Maskentragpflicht an Veranstaltungen, in Gastronomiebetrieben und in öffentlichen Innenräumen. Er verabschiedete dazu die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (SRSZ 571.212). Nur wenige Tage später weitete er die Maskentragpflicht auf Arbeitsplätze in Innenräumen aus. Zudem wurden öffentliche Veranstaltungen auf eine Teilnehmendenzahl von 30 Personen und private Veranstaltungen auf zehn Personen beschränkt. Der Vergleich zwischen den schweizweiten laborbestätigten Ansteckungszahlen und den Zahlen aus dem Kanton Schwyz zeigt auf, dass es mit der Ausweitung der Maskentragpflicht und den härteren Restriktionen bei den Veranstaltungen weniger Ansteckungen im Kanton Schwyz zwischen Ende Oktober und Anfang Dezember 2020 gab als in der restlichen Schweiz (siehe Darstellung D 4.1). Gleichzeitig haben sich im Kanton Schwyz auch die Todesfallzahlen unterdurchschnittlich entwickelt. Inwiefern diese Entwicklung auf die neue Verordnung zurückzuführen ist, kann die vorliegende Evaluation nicht abschliessend beantworten.

Da die Fallzahlen in der Schweiz Mitte Dezember 2020 noch immer hoch waren, beschloss der Bundesrat neue gesamtschweizerische Einschränkungen. So wurden öffentliche Veranstaltungen (mit Ausnahme von religiösen Feiern) gänzlich verboten. Dadurch wurden die Massnahmen des Kantons Schwyz im Bereich der Veranstaltungen obsolet. Im Januar 2021 beschloss der Bundesrat, Gastronomie- und Kulturbetriebe, Sportanlagen und Freizeiteinrichtungen sowie Läden für Güter des nicht-täglichen Bedarfs erneut gänzlich zu schliessen. Zudem wurden eine Homeoffice-Pflicht und eine allgemeine Maskenpflicht am Arbeitsplatz eingeführt, wodurch es im Kanton Schwyz keine über die vom Bund festgelegten hinausgehenden Massnahmen mehr gab.

¹⁷ Siehe <https://www.nzz.ch/schweiz/schwyz-von-der-insel-der-corona-seligen-zum-covid-hotspot-ld.1581803>, Zugriff am 4. September 2023.

Da die Ansteckungs- und Hospitalisationszahlen im Kanton Schwyz im Herbst 2021 erneut überdurchschnittlich stark anstiegen, beschloss der Kanton neue, über die Vorgaben des Bundes hinausgehende Massnahmen. So galt im Kanton Schwyz ab dem 2. Dezember 2021 eine Maskenpflicht in öffentlich zugänglichen Einrichtungen (u.a. Kinos, Bibliotheken, Museen) und an Veranstaltungen, bei denen eine Zertifikatspflicht bestand. Zudem wurde für Mitarbeitende und für Besucherinnen und Besucher ab 16 Jahren in Spitälern, Alters- und Pflegeheimen sowie Spitex-Organisationen eine Zertifikats- oder Testpflicht eingeführt. Bereits am 6. Dezember 2021 beschloss der Bundesrat jedoch schweizweit weitere Verschärfungen, wodurch die eigenen Massnahmen des Kantons Schwyz obsolet wurden. Lediglich die Zertifikats- und Testpflicht in den Gesundheitsinstitutionen blieb als weitergehende Massnahme bis Anfang Februar 2022 bestehen.

I Sicherstellung der Gesundheitsversorgung

Die covid-spezifische Gesundheitsversorgung und die Grundversorgung konnten während der Pandemie gemäss Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner stets sichergestellt werden. Im Herbst 2020 gab es jedoch eine Phase, in der die Spitäler mit der zunehmenden Zahl an Covid-Patientinnen und -Patienten an die Belastungsgrenze stiessen. In dieser Phase wandten sich die Direktorin und weitere Mitarbeitende des Spitals Schwyz an die Öffentlichkeit und warnten vor einem Corona-Kollaps der Spitäler. Sie bat die Schwyzer Bevölkerung, sich an die Corona-Massnahmen zu halten und eine Maske zu tragen. Sie kritisierte aber auch die Behörden: Die Massnahmen seien zu spät eingeführt und zu wenig konsequent vollzogen worden.

Die inner- und interkantonale Zusammenarbeit zwischen den Spitälern funktionierte aus Sicht der befragten verwaltungsinternen und -externen Personen gut. Schwerstkranke Patientinnen und Patienten seien bei Bedarf in ausserkantonale Spitäler verlegt worden. Dies sei auch in Nicht-Krisenzeiten ein gängiges Vorgehen, da die Schwyzer Spitäler nicht über die nötige Ausstattung verfügen, um Schwerstkranke zu versorgen.

I Schutz und Betrieb von Alters- und Pflegeheimen sowie der Institutionen für Menschen mit Behinderungen

Der Schutz und der Betrieb der Alters- und Pflegeheime sowie der Institutionen für Menschen mit Behinderungen konnten gemäss Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner mehrheitlich sichergestellt werden. In den Interviews wurde von einem grösseren Ausbruch in einem Alters- und Pflegeheim in Oberarth im April 2020 berichtet. Die Heime seien in einer ersten Phase und bei grösseren Ausbrüchen eng vom Kantonsarzt begleitet und unterstützt worden (u.a. Einsatz eines/einer Hygienebeauftragten, Fallbesprechungen). In einer zweiten Phase habe der Kanton Schwyz mehr auf Eigenverantwortung gesetzt. Er überliess es weitgehend den Heimleitungen, strengere Massnahmen zum Schutz ihrer Bewohnerinnen und Bewohner zu erlassen. In den Interviews wurde verschiedentlich auf das Dilemma im Zusammenhang mit den Massnahmen zum Schutz von Heimbewohnerinnen und -bewohnern hingewiesen: Auf der einen Seite stand der Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner vor einer Ansteckung, der nach strengen Schutzmassnahmen und Isolierung rief. Auf der anderen Seite war das Bedürfnis der Bewohnerinnen und Bewohner nach sozialen Kontakten als wichtiges Element der Lebensqualität zu respektieren. In diesem Dilemma sei es fast unmöglich gewesen, einen richtigen Entscheid zu treffen. Verantwortliche der Heime wären froh gewesen, wenn sie bei diesen Entscheidungen von Seiten des Kantons mehr Unterstützung erfahren hätten.

I Vermittlung von Gesundheitsfachpersonen

Die Gesundheitsinstitutionen und der Kanton griffen gemäss Aussagen in den Interviews zum Teil auf ausgebildetes, aber inaktives Gesundheitspersonal zurück. Der Kanton hatte diesbezüglich keine Vorbereitungsarbeiten getätigt. Angesprochen auf die Frage, ob in

Zukunft im Krisenfall Rückgriffsmöglichkeiten auf ausgebildetes, aber inaktives (z.B. pensioniertes) Personal geschaffen werden sollten und/oder die Spitäler generell höhere Kapazitäten vorhalten sollten, gab es positive und kritische Reaktionen. Die Idee, Listen mit geeigneten Personen zu führen und systematisch zu aktualisieren, wurde zwar grundsätzlich positiv bewertet. Mehrheitlich äusserten die Befragten aber Bedenken betreffend Umsetzbarkeit einer solchen Massnahme. Die Lage sei aufgrund des Personal mangels angespannt. Zudem habe pensioniertes Gesundheitspersonal während der Covid-19-Pandemie zur Risikogruppe gezählt und habe nicht eingesetzt werden können. Der Kanton sei der falsche Akteur, um eine solche Liste zu führen. Wenn, dann wäre das Führen einer solchen Liste Aufgabe der Gesundheitsinstitutionen. Spitäler hätten zum Teil bereits Listen ehemaliger Mitarbeitender, um allfällige eigene Engpässe zu überwinden. Der Kanton könnte allenfalls Vorgaben in dieser Richtung in die Leistungsvereinbarungen integrieren, die er mit den Spitälern abschliesst. Die Spitäler seien aber grundsätzlich dafür verantwortlich, auch in einer Krise ihre Leistungen aufrechterhalten zu können.

I Beschaffung von Schutzmaterial

Der Kanton konnte schnell und oft über persönliche Kontakte Schutzmaterial beschaffen und dieses an die verschiedenen Gesundheitsinstitutionen verteilen. Einzelne Gesundheitsinstitutionen kritisierten allerdings, dass sie bei der Beschaffung von Schutzmaterial vom Kanton wenig unterstützt worden seien und viel Zeit und Ressourcen hätten aufwenden müssen, um sich die notwendigen Materialien selbst zu beschaffen. Insgesamt stand im Kanton Schwyz aber mit Ausnahme einer anfänglichen Knappheit stets genügend Schutzmaterial zur Verfügung (siehe auch Abschnitt 2.4).

I Contact Tracing

Im Pandemieplan des Kantons Schwyz war vorgesehen, dass die Lungenliga Schwyz respektive die Lungenliga Zentralschweiz auf Anordnung des Kantonsarztes das Contact Tracing übernimmt.¹⁸ Es zeichnete sich jedoch schnell ab, dass die Lungenliga diese Aufgabe aufgrund zu knapper Ressourcen nicht erfüllen konnte. In der Folge übernahm der Kanton im Herbst 2020 das Contact Tracing selbst. Dies bedeutete für das zuständige AGS einen enormen Aufwand. Dank der Unterstützung des Personalamts gelang es jedoch, schnell ausreichend personelle Ressourcen zu beschaffen, so dass das Contact Tracing sichergestellt werden konnte. Allerdings stiess das kantonale Contact Tracing in einigen Phasen der Pandemie an seine Grenzen. Dies war zum Beispiel im Herbst 2020 der Fall, als die Zahl der Infizierten infolge eines Jodlermusicals in Schwyz rasant anstieg. Die Folge war, dass das Contact Tracing teilweise mehrere Tage im Verzug war und die Ausbreitung des Corona-Virus für eine kurze Zeit nicht mehr kontrolliert werden konnte. Zum Teil mussten die positiv getesteten Personen ihre Kontaktpersonen auch selbst kontaktieren und auf die Quarantänevorschriften hinweisen. Durch die Aufstockung der personellen Ressourcen – teilweise halfen Kantonsmitarbeitende von anderen Ämtern aus – konnte das Contact Tracing im Winter 2020 und Frühjahr 2021 die betroffenen Personen wieder zeitnah kontaktieren. Im Herbst 2021 entschieden sich die Verantwortlichen des Kantons, das Contact Tracing an einen externen Partner – die JDMT Medical Services AG – zu vergeben. Gemäss Aussagen von Interviewpartnerinnen und -partnern funktionierte diese Zusammenarbeit sehr gut. Die Vergabe an einen externen Partner habe sich bewährt.

¹⁸ Die Vereine Lungenliga Schwyz und Lungenliga Zentralschweiz fusionierten im Jahr 2018. In der fusionierten Lungenliga Zentralschweiz sind die Kantone Luzern, Zug, Obwalden, Nidwalden und Schwyz vertreten.

I Testen

Im Kanton Schwyz konnten sich Personen mit Symptomen bei ihren Hausärztinnen und Hausärzten, in verschiedenen Apotheken und in den Testzentren der Spitäler Schwyz, Lachen und Einsiedeln auf das Corona-Virus testen lassen. Ende März 2021 folgte der Regierungsrat der erweiterten Teststrategie des Bundes und genehmigte eine flächendeckende Umsetzung des repetitiven Testens von symptomlosen Personen in Gesundheitsinstitutionen, Betrieben und Schulen. Das Ziel des repetitiven Testens bestand darin, Infektionsherde zu identifizieren und Infektionsausbrüche frühzeitig einzudämmen. Die Durchführung der Tests war für die Institutionen, Betriebe und Schulen sowie für die Mitarbeitenden und die Schülerinnen und Schüler freiwillig und kostenlos. Getestet wurde jeweils einmal pro Woche mittels PCR-Speicheltests. Im Frühjahr 2021 wurden mit Unterstützung der Zurich Versicherung zusätzliche Testzentren im Kanton eröffnet. Zudem wurde in Zusammenarbeit mit der SYNLAB Suisse SA die Rückwärtslogistik (d.h. der Versand der Tests von den Testzentren zu den Laboren) optimiert. Dadurch wurden die Testkapazitäten ausgebaut und die Wartezeit auf die Ergebnisse verkürzt. Die Prozesse des repetitiven Testens wurden über die IT-Plattform «Together we Test», die durch die Hirslanden-Gruppe entwickelt wurde, abgewickelt. Für Betriebe, die das Pooling vor Ort nicht selbst durchführen wollten, bestand die Möglichkeit, die Dienstleistungen über Apotheken zu beziehen. In diesem Fall mussten die Betriebe die dadurch entstandenen Kosten selbst übernehmen.

Die Organisation des Testens im Kanton Schwyz wurde von den Befragten weitgehend positiv beurteilt. Der Aufbau und der Betrieb des Testangebots sowie die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Partnern sei zwar nicht im Detail vorbereitet gewesen, es habe insgesamt aber gut funktioniert. Der Kanton habe in allen Kantonsteilen sicherstellen können, dass die Bevölkerung Zugang zu einem Testangebot hat.

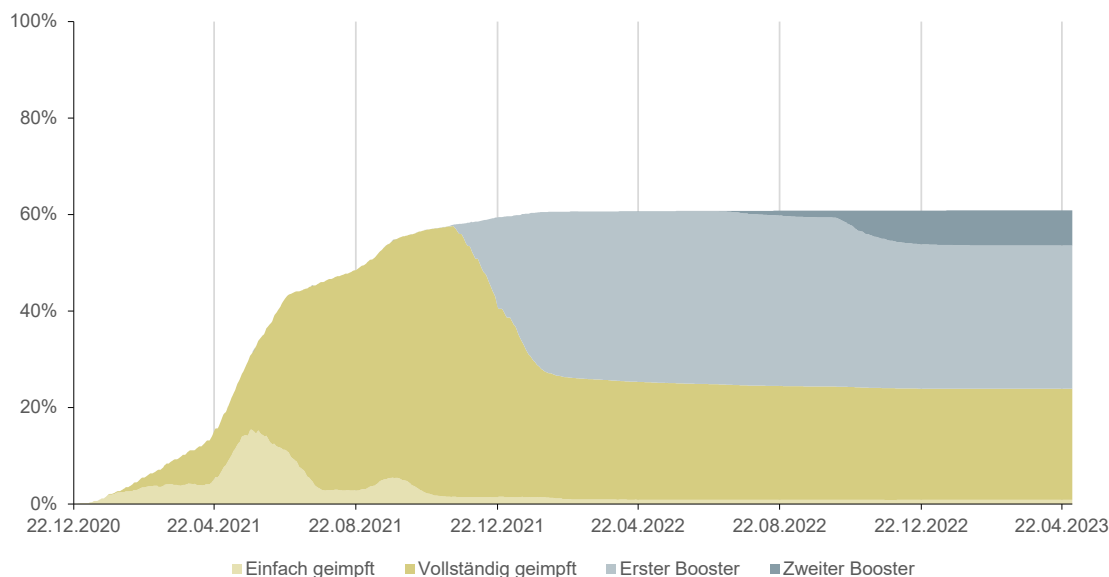
I Impfen

Der Kanton Schwyz orientierte sich in seiner kantonalen Impfkampagne an der Verfügbarkeit des Impfstoffs sowie der Impfstrategie des Bundes. Die Impfung erfolgte schrittweise. Ab dem 23. Dezember 2020 wurden die Bewohnerinnen und Bewohner der Heime geimpft. Dabei kamen mobile Impfequipen der Rettungsdienste zum Einsatz, die die Menschen vor Ort in den Heimen impften. Anschliessend konnten sich zuerst die über 75-Jährigen und dann Erwachsene mit Vorerkrankungen in den Impfzentren in den Spitälern Schwyz, Lachen und Einsiedeln impfen lassen. Später erhielten die über 65-Jährigen, das Gesundheitspersonal und die Haushaltsmitglieder von besonders gefährdeten Personen sowie Personen in Einrichtungen mit erhöhtem Infektions- und Ausbruchsrisiko Zugang zur Impfung. Anschliessend konnte sich die restliche Bevölkerung impfen lassen. Neben den Impfzentren an den Spitälern und den mobilen Impfequipen wurde ab Mitte April 2021 auch in Hausarztpraxen und Apotheken geimpft. Zudem wurde ein Impfbus lanciert, der im Sommer 2021 und während der nationalen Impfwoche im November 2021 in 29 von 30 Schwyzer Gemeinden zu Besuch war und so ein niederschwelliges Angebot für die impfwillige Bevölkerung schuf. Ab Sommer 2021 bis Ende 2022 wurde auch in vier, später in zwei Wochenend-Impfzentren des Kantons geimpft, um so der arbeitstätigen Bevölkerung eine Möglichkeit zur Impfung ausserhalb der Arbeitszeit zu ermöglichen.

Die folgende Darstellung zeigt die Entwicklung des Anteils der geimpften Personen an der Gesamtbevölkerung des Kantons Schwyz zwischen Dezember 2020 und Mai 2023 auf. Rund 61 Prozent der Schwyzer Bevölkerung hat sich in diesem Zeitraum vollständig impfen lassen (d.h. mindestens zwei Impfungen, ohne Booster-Impfung) (vgl. 70% in der Schweiz). Rund 37 Prozent der Schwyzer Bevölkerung hat seit Ende 2021 zusätzlich mindestens eine Booster-Impfung machen lassen (vgl. 45% in der Schweiz). Der Anteil der

vollständig geimpften Bevölkerung blieb im Kanton Schwyz, wie auch in der restlichen Schweiz, seit Anfang 2022 nahezu stabil.

D 4.2: Entwicklung des Anteils der geimpften Personen an der Gesamtbevölkerung im Kanton Schwyz, zwischen Dezember 2020 und Mai 2023



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Daten des Bundesamts für Gesundheit vom 18. Juli 2023.

Die meisten Befragten beurteilten die Impfkampagnen des Kantons Schwyz als sehr gut. Die Verantwortlichen des AGS wiesen darauf hin, dass im Zusammenhang mit dem Pandemieplan vor einigen Jahren ein Impfkonzept erstellt worden sei, auf das zum Teil hätte zurückgegriffen werden können. Man hätte insbesondere von Erfahrungen aus der H1N1-Pandemie des Jahres 2009 profitieren können (z.B. Erkenntnisse zu Impfl Logistik). Besonders positiv wurden der Aufbau und der Betrieb der Impfangebote sowie die Zusammenarbeit mit den mobilen Impfteams der Rettungsdienste und den Schwyzer Spitälern hervorgehoben. Der Kanton habe sich dafür eingesetzt, dass der Bevölkerung schnell ein breites Impfangebot zur Verfügung stand. Von Seiten der Hausärzteschaft wurde kritisiert, dass die Hausärztinnen und Hausärzte nicht von Anfang an impfen durften.

4.2 Leistungen im Bereich Wirtschaft

Die zentralen Leistungen des Kantons zur Unterstützung der Schwyzer Wirtschaft waren die Härtefallmassnahmen sowie die Umsetzung der Regelungen zur Kurzarbeitsentschädigung und Erwerbsersatzentschädigung. Zudem lancierte der Kanton Schwyz in enger Zusammenarbeit mit kantonalen Verbänden und Tourismusverantwortlichen das Impulsprogramm «Hopp Schwyz».

I Covid-19-Härtefallmassnahmen

Die Covid-19-Härtefallmassnahmen waren ein wichtiges Instrument, um Unternehmen, die von den negativen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie besonders stark betroffen waren, finanziell zu unterstützen. Ende 2020 wurde das erste Härtefallprogramm in enger Zusammenarbeit mit den Schwyzer Wirtschaftsverbänden erarbeitet. Es deckte den Zeitraum von Januar 2020 bis Juni 2021 ab. Gestützt auf die revidierten rechtlichen Grundlagen des Bundes beschloss der Regierungsrat im Februar 2022 das zweite Härtefallprogramm. Dieses deckte den Zeitraum von Juli 2021 bis Juni 2022 ab. Gemäss dem Schlussbericht des Regierungsrats an den Kantonsrat zu den Covid-19-Härtefallmassnahmen vom Dezember 2022 wurden im Rahmen der beiden Härtefallprogramme insgesamt

983 Unternehmen mit total 105,67 Millionen Franken unterstützt.¹⁹ Aufgrund von freiwilligen und eingeforderten Rückzahlungen beläuft sich der gesamte Nettoaufwand per 7. Dezember 2022 auf 102,54 Millionen Franken. 18,49 Millionen Franken gehen dabei zulasten des Kantons Schwyz. Der Bund bezahlte die restlichen 84,05 Millionen Franken. Gemäss Aussagen im erwähnten Bericht konnten die eingereichten Anträge in der Regel innert zwei bis vier Wochen behandelt und die Härtefallgelder ausbezahlt werden. In den Interviews mit Vertretenden der Schwyzer Wirtschaft wurde die Arbeit des Amtes für Wirtschaft im Bereich der Härtefallmassnahmen positiv gewürdigt. Die Härtefallmassnahmen seien schnell und professionell aufgegleist worden, sodass die Betriebe im Kanton Schwyz schnell von den Leistungen profitieren konnten.

I Kurzarbeitsentschädigung

Die Kurzarbeitsentschädigung war ein zweites wichtiges Instrument zur Unterstützung der Wirtschaft, für das im Kanton Schwyz das Amt für Arbeit zuständig war. Bei der Umsetzung der Kurzarbeitsentschädigung konnte der Kanton vom Umstand profitieren, dass der Vorsteher des Amtes für Arbeit zu Beginn der Krise als erfahrene Führungskraft vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) angefragt wurde, Teil einer Arbeitsgruppe für die Umsetzung der wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen zu werden. Es habe regelmässige Treffen mit dem SECO gegeben, in denen Weisungen bezüglich den Unterstützungsmassnahmen erarbeitet wurden. Aus diesem Grund habe der Vorsteher des Amtes für Arbeit des Kantons Schwyz stets einen gewissen Wissensvorsprung gehabt, der es erlaubte, die Kurzarbeitsentschädigungen sehr schnell umzusetzen. Innerhalb von drei Tagen seien zehn Stellen zur Bearbeitung der Kurzarbeitsgesuche geschaffen worden. Der Kanton Schwyz habe die Betriebe dadurch rasch und effektiv unterstützen können. Diese Einschätzung teilten die befragten Vertretenden der Schwyzer Wirtschaft. Sie zeigten sich in den Interviews sehr zufrieden mit der Arbeit des Amtes für Arbeit und dem Instrument der Kurzarbeitsentschädigung.

I Corona-Erwerbsersatzentschädigung

Mit der Corona-Erwerbsersatzentschädigung führte der Bundesrat eine neue Sozialleistung ein. Damit wurden vor allem Selbständigerwerbende, die ihren Betrieb per 17. März 2020 zwangsschliessen mussten oder die wegen dem Verbot von Veranstaltungen Aufträge verloren hatten, unterstützt. Auch arbeitstätige Eltern mit Kindern unter zwölf Jahren, deren Kinderbetreuung wegen Corona ausgefallen war, oder Personen, die sich wegen des Corona-Virus in Quarantäne begeben mussten, konnten eine Corona-Erwerbsersatzentschädigung erhalten. Das Instrument stützte sich auf bewährte Strukturen und Prozesse. Die Entschädigungen wurden durch die Ausgleichskasse und IV-Stelle Schwyz ausgerichtet. Betroffenen stand als Hilfestellung ein Merkblatt zur Verfügung, das von der Informationsstelle AHV/IV in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen herausgegeben wurde.

I Impulsprogramm «Hopp Schwyz»

Das Impulsprogramm «Hopp Schwyz» hatte zum Ziel, der Schwyzer Bevölkerung den Optimismus zurückbringen und sie dazu zu ermutigen, innerhalb des Kantons einzukaufen, zu investieren und die Freizeit zu verbringen. Mit verschiedenen Kommunikations- und Marketingmassnahmen wurde darauf abgezielt, die Nachfrage und somit die Schwyzer Wirtschaft nach dem Lockdown 2020 wieder anzukurbeln und damit Arbeitsplätze zu sichern. Im Mai 2020 beantragte der Regierungsrat beim Kantonsrat eine Ausgabenbewilligung im Umfang von 2,5 Millionen Franken für das Impulsprogramm zugunsten der Wirtschaft, des Tourismus und der Gastronomie. Unter der Leitung des Amtes für

¹⁹ Vgl. Regierungsrat des Kantons Schwyz (2022): Covid-19-Härtefallmassnahmen: Schlussbericht. Bericht an den Kantonsrat. Beschluss Nr. 961/2022.

Wirtschaft wurden die Schwyzer Wirtschaftsverbände (H+I – Der Schwyzer Wirtschaftsverband, Kantonal-Schwyzerischer Gewerbeverband, Gewerkschaftsbund, Baumeisterverband, GastroSchwyz und Schwyz Tourismus) eng in die Umsetzungsarbeiten eingebunden. Das Impulsprogramm und die Arbeit des Amts für Wirtschaft wurden von den befragten Vertretenden der Schwyzer Wirtschaft sehr geschätzt.

4.3 Leistungen im Bereich Bildung

Der Bildungsbereich war ebenfalls stark von der Pandemie betroffen. Wichtige Massnahmen waren Schulschliessungen, Fernunterricht, Maskenpflicht und repetitives Testen an Schulen. Für den Beschluss von Massnahmen im Bildungsbereich war das kantonale Bildungsdepartement zuständig. Die Umsetzung der Massnahmen erfolgte durch die Schulen. Dort waren Schulleitungen und Lehrpersonen direkt mit den Ängsten und Sorgen der Eltern der Kinder konfrontiert.

Von Seiten des Bildungsdepartements wurde darauf hingewiesen, dass die zuständigen Mitarbeitenden sehr plötzlich und unvorbereitet in die Pandemiebewältigung einsteigen mussten – dies, als der Bundesrat entschied, dass ab dem 16. März 2020 alle Schulen inklusive der Hochschulen geschlossen bleiben mussten. Dass der Kanton über kein Konzept für Schulschliessungen verfügte, erschwerte den Einstieg in die Pandemie.

Der Fernunterricht musste von den Schulen selbst organisiert werden. Das Bildungsdepartement erarbeitete einen Leitfadens für den Fernunterricht, der den Schulen zur Verfügung gestellt wurde. Gemäss Aussagen von Interviewpartnerinnen und -partnern wurde der Fernunterricht je nach Schule und Digitalisierungsstand unterschiedlich umgesetzt. Insgesamt habe er aber gut funktioniert.

Als Präsenzunterricht wieder möglich war, erarbeitete das Bildungsdepartement Vorlagen für Schutzkonzepte, die den Schulen zur Verfügung gestellt wurden. Eine regelmässige Kontrolle der Umsetzung der Schutzmassnahmen an den Schulen sei aus Ressourcengründen nicht möglich gewesen. Es seien jedoch sporadisch Kontrollen durchgeführt worden. Gemäss Aussagen von Interviewpartnerinnen und -partnern stellte die Umsetzung der Schutzmassnahmen für die Schulen eine grosse Herausforderung dar. Die Kommunikation mit den Eltern sei zum Teil sehr anspruchsvoll gewesen. Die Schulleitungen und die Lehrpersonen seien diesbezüglich nicht geschult gewesen. Auch hätten sie dabei kaum Unterstützung vom Bildungsdepartement erhalten. Eine zusätzliche Herausforderung stellte das repetitive Testen an Schulen dar. Gemäss Aussage in einem Interview habe die Logistik zum Teil nicht funktioniert. Zudem habe dies für die Schulen zusätzlichen Aufwand bedeutet.

Interviewpartnerinnen und -partner bemängelten, dass die Entscheide des Bildungsdepartements teilweise zu weit von der Realität des Schulalltags weg gewesen seien. Die Umsetzung der Massnahmen sei zu wenig mitgedacht worden (z.B.: Was bedeuten die Massnahmen für die Verantwortlichen in den Schulen?). In diesem Zusammenhang wurde auch die Kritik geäussert, dass die betroffenen Akteure (insb. Schulleitungen) vom Kanton ungenügend in die Entscheidungsfindung einbezogen worden seien.

Während der Pandemie gab es sehr viele Anfragen von Schulleitenden und Eltern an das Bildungsdepartement. Vorbereitete Strukturen zur Beantwortung dieser Anfragen bestanden keine, so dass der Departementssekretär die Anfragen selbst beantwortete.

4.4 Leistungen im Bereich Sicherheit

Im Bereich der Sicherheit ging es primär um die Kontrolle der Umsetzung von Schutzmassnahmen. Gemäss Aussagen von Interviewpartnerinnen und -partnern war zunächst unklar, wer für diese Aufgabe zuständig war. Nach anfänglichen Diskussionen wurden die Zuständigkeiten für die Kontrollen zwischen der Kantonspolizei und den Arbeitsinspektoren des Amts für Arbeit aufgeteilt. Während die Kantonspolizei die Kontrollen im öffentlichen Raum (inkl. Restaurants, Bars, Clubs) übernahm, setzte das Amt für Arbeit seine Arbeitsinspektorinnen und -inspektoren ein, um Betriebe zu kontrollieren. Diese Aufgabenteilung habe sich bewährt. Die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und dem Amt für Arbeit habe gut funktioniert. Gemäss Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner seien die Kontrollen mit Augenmass durchgeführt worden. Die Kantonspolizei und das Amt für Arbeit hätten sich jedoch von Seiten der Regierung oder der Krisenorganisation mehr Unterstützung gewünscht (z.B. Vorgaben, wie kontrolliert und wann eine Busse ausgesprochen werden soll).

4.5 Kommunikation

Eine weitere wichtige Leistung des Krisenmanagements war die Kommunikation. Dabei lässt sich zwischen der Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung (interne Kommunikation) und der Kommunikation mit der Bevölkerung (externe Kommunikation) unterscheiden.

I Interne Kommunikation

Die Kommunikation innerhalb der kantonalen Verwaltung erfolgte in der ersten Phase der Pandemie durch den KFS. Nach dem Übergang von der ausserordentlichen in die besondere Lage wurde die Verantwortung dem Personalamt und den Departements- und Amtsvorstehenden übertragen. Das Personalamt war für die Kommunikation von Informationen, die alle Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung betrafen (z.B. Verhaltensanweisungen zum Arbeiten im Büro), verantwortlich. Die Departements- und Amtsvorstehenden kommunizierten zuhanden ihrer Mitarbeitenden in Form von internen Mitteilungen oder über informelle Kanäle. Gemäss Interviewpartnerinnen und -partnern spielten informelle Kanäle aufgrund der geringen Grösse der kantonalen Verwaltung und der physischen Nähe eine besonders wichtige Rolle im Kanton Schwyz. Für die interne Kommunikation gab es keine konzeptionelle Grundlage, an der sich das Personalamt oder die Departements- und Amtsvorstehenden hätten orientieren können (siehe auch Abschnitt 2.2). Es habe auch keine Anlaufstelle für die Mitarbeitenden oder ein digitales Portal mit nützlichen Informationen gegeben.

Die interne Kommunikation war aus Sicht mehrerer befragter Personen nicht angemessen. Es sei zu wenig und zu wenig koordiniert informiert worden. Generell sei der Kommunikation in der Kantonsverwaltung zu wenig Gewicht gegeben worden. Wie gut die Mitarbeitenden informiert waren, sei stark vom jeweiligen Amt respektive vom Amtsvorsteher/von der Amtsvorsteherin abhängig gewesen. Die Rolle und die Arbeit des Personalamts im Bereich der internen Kommunikation wurde verschiedentlich kritisch wahrgenommen. Viele der Befragten hätten sich eine regelmässigeren und aktiveren Kommunikation gewünscht. Vor diesem Hintergrund sei es von Vorteil gewesen, dass die Kantonsverwaltung verhältnismässig klein und überschaubar ist. Dies habe es ermöglicht, schnell auf Probleme zu reagieren und Informationen wo nötig über informelle Kanäle weiterzugeben.

Die Befragten zeigten betreffend die interne Kommunikation verschiedene Optimierungsmöglichkeiten auf: *Erstens* sollen Grundlagen für die interne Kommunikation während einer Krise, aber grundsätzlich auch in Nicht-Krisenzeiten, erstellt werden, damit die interne Kommunikation aktiver, kohärenter und weniger abhängig von den jeweiligen

vorgesetzten Personen erfolgt. *Zweitens* soll das Personalamt eine stärkere Rolle einnehmen und in einer Krisensituation von Anfang an in die Krisenorganisation eingebunden werden, damit die interne Kommunikation von Anfang an sichergestellt werden kann. *Drittens* sei zu prüfen, ob im Bereich der internen Kommunikation zusätzliche Kommunikationsinstrumente (z.B. interne Newsletter) eingesetzt werden sollten.

I Externe Kommunikation

In der ersten Phase der Pandemie war der KFS für die Kommunikation mit der Bevölkerung und den Akteuren in den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft und Bildung verantwortlich. In der Phase, in der die besondere Lage galt und der KFS nicht mehr im Einsatz war, waren die Fachämter für die Kommunikation mit der Bevölkerung zuständig. Diese haben dabei zum Teil Unterstützung durch den Kommunikationsbeauftragten des Kantons erhalten. Allerdings waren dessen Kapazitäten beschränkt. Interviewpartnerinnen und -partner wiesen darauf hin, dass im Kanton Schwyz grundsätzlich die Strategie verfolgt worden sei, ergänzend zum Bund, und nicht doppelt zu kommunizieren. Das bedeutete, dass nur dann kommuniziert wurde, wenn es auf kantonaler Ebene spezifische Entscheide und neue Entwicklungen zu kommunizieren gab.

Der Kanton nutzte unterschiedliche Kanäle und Instrumente zur Kommunikation nach aussen. Die breite Öffentlichkeit wurde hauptsächlich über Medienmittelungen angesprochen. Zudem wurden auf der Website des Kantons alle wichtigen Informationen (z.B. geltende Massnahmen, neue Bestimmungen, Wirtschaftshilfen, Test- und Impfzentren) publiziert. Ausserdem wurden im Gesundheitsbereich Hotlines eingerichtet. Dorthin konnten sich Bürgerinnen und Bürger bei Fragen im Zusammenhang mit der Pandemie wenden (Infoline Corona, Hotline Testen und Impfen).

Die Kommunikation des Kantons mit der Öffentlichkeit wurde in den Interviews von verschiedenen Personen als ungenügend bewertet. Die Kommunikation des Regierungsrats sei zu zurückhaltend und zu reaktiv gewesen. Von aussen sei keine Führungsperson, die die Entscheidungen des Kantons vertrat, erkennbar gewesen. Entscheidungen, die in der Bevölkerung nicht populär waren, seien von der Regierung öffentlich zu wenig gestützt worden. Schliesslich verwiesen Interviewpartnerinnen und -partner auch auf die knappen Ressourcen, die der Verwaltung für die Kommunikation zur Verfügung standen. Die Amtsleitungen hätten keine Erfahrung mit der externen Kommunikation gehabt (z.B. Umgang mit Medien und Anfragen aus der Bevölkerung) und seien zu wenig unterstützt worden (siehe auch Abschnitt 2.4).

In den Interviews wurden verschiedene Ansätze zur Optimierung der externen Kommunikation genannt. *Erstens* wurde der Wunsch nach einer aktiveren und moderneren Kommunikation mit der Öffentlichkeit geäussert. Es wurde angeregt, dass der Regierungsrat vermehrt über Pressekonferenzen kommunizieren soll und dass der Einsatz von sozialen Medien als neue Kommunikationskanäle geprüft wird. *Zweitens* solle der Einsatz eines leicht verständlichen und bürgerfreundlichen Newsletters für die externe Kommunikation abgeklärt werden, ähnlich dem Newsletter des Kantons Uri während der Pandemie. *Drittens* könne es sinnvoll sein, die betroffenen Ämter im Bereich der Krisenkommunikation und dem Umgang mit Medien und Anfragen aus der Bevölkerung zu schulen und sie bei der Kommunikation besser zu unterstützen.

4.6 Zusammenfassende Beurteilung der Outputs des Krisenmanagements

Darstellung D 4.3 fasst die Beurteilung der Outputs des Krisenmanagements des Kantons Schwyz entlang der Kriterien zur Beurteilung eines zweckmässigen und wirksamen Krisenmanagements zusammen.

D 4.3: Beurteilung der Outputs des Krisenmanagements entlang der Beurteilungskriterien

	<i>Beurteilungskriterien</i>	<i>Beurteilung</i>
3.1	Vertretende des Kantons sind mit den Outputs aus dem Krisenmanagement zufrieden.	erfüllt
3.2	Die Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung ist rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht.	teilweise erfüllt
3.3	Die Kommunikation gegenüber der Bevölkerung ist rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht.	teilweise erfüllt

Quelle: Darstellung Interface.

Die Ausführungen zu den diversen Leistungen in den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft, Bildung und Sicherheit zeigen, dass der Kanton zusammen mit den verschiedenen Partnern gute Arbeit geleistet hat und die involvierten Akteure mit den Leistungen grösstenteils zufrieden sind (Kriterium 3.1). Die interne Kommunikation war abhängig von den jeweiligen Departements- und Amtsvorstehenden und erfolgte deshalb in unterschiedlich guter Qualität. Die Rolle des Personalamts im Bereich der internen Kommunikation wurde eher als zu schwach und als zu reaktiv wahrgenommen (Kriterium 3.2). Die externe Kommunikation mit der Bevölkerung vermochte nur teilweise zu genügen (Kriterium 3.3).