

Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Glarus in der Covid-19-Pandemie

Bericht zuhanden der Staatskanzlei des Kantons Glarus

Luzern, den 31. Januar 2022

I Autorinnen und Autoren

Dr. Christof Schwenkel (Projektleitung)

Chiara Büchler, BA (Projektmitarbeit)

Dr. Stefan Rieder (Qualitätssicherung)

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung GmbH

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

I Auftraggeber

Staatskanzlei des Kantons Glarus

I Zitiervorschlag

Schwenkel, Christof; Büchler, Chiara; Rieder, Stefan (2021): Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Glarus. Schlussbericht zuhanden der Staatskanzlei des Kantons Glarus. Luzern.

I Laufzeit

Mai 2021 bis Dezember 2021

I Projektreferenz

Projektnummer: 21-038

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	4
1. Einleitung	10
1.1 Phasen der Pandemie im Kanton Glarus	12
1.2 Fragestellungen	13
1.3 Methodisches Vorgehen	14
2. Konzeption und Vorbereitung auf die Krise	15
2.1 Rechtliche Grundlagen	16
2.2 Weitere Grundlagen	17
3. Umsetzung des Krisenmanagements	20
3.1 Organisation	21
3.2 Zusammenarbeit im Kanton	26
3.3 Zusammenarbeit mit dem Bund und interkantonale Zusammenarbeit	30
4. Outputs des Krisenmanagements	31
4.1 Entscheidungsgrundlagen, Lagedarstellung und Verordnungen	32
4.2 Kommunikation gegenüber Bevölkerung und Medien	33
4.3 Beurteilung ausgewählter Massnahmen	34
Anhang	40
A 1 Interviewpartner/-innen	41



Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Seit Anfang 2020 stellt der Umgang mit der Covid-19-Pandemie sowie ihren gesundheitlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen eine zentrale Aufgabe für Regierung und Verwaltung im Kanton Glarus dar. Entscheide mussten unter hohem Zeitdruck gefällt werden, neue Gremien für die Zusammenarbeit wurden eingesetzt und die Verwaltung hatte über einen grossen Zeitraum eine Mehrbelastung zu tragen.

Interface Politikstudien Forschung Beratung wurde von der Regierung des Kantons Glarus beauftragt, eine externe Evaluation des Krisenmanagements durchzuführen. Diese soll aufzeigen, inwiefern die Regierung angemessen auf die Krise vorbereitet war und ob die Strukturen und Abläufe im Kanton Glarus ein effektives und effizientes Krisenmanagement ermöglichten. Die Evaluation beurteilt das Krisenmanagement im Zeitraum von Februar 2020 bis August 2021. Neben einer Dokumentenanalyse wurden persönliche Interviews mit insgesamt 22 Schlüsselakteuren/-innen geführt. Dazu zählten sowohl Regierungsmitglieder und Verwaltungsmitarbeitende als auch verwaltungsexterne Personen. Im Folgenden fassen wir die Ergebnisse der Evaluation zusammen und formulieren Empfehlungen zuhanden des Kantons Glarus.

I Beurteilung der Konzeption

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass dem Kanton bereits vor Eintreten der Krise angemessene Grundlagen für das Krisenmanagement zur Verfügung standen – sowohl rechtliche Grundlagen zum Bevölkerungsschutz und zum Vollzug des Epidemiengesetzes als auch andere Grundlagen wie eine Gefährdungsanalyse, der Pandemieplan Grippe (Influenza) oder das Konzept für Information und Kommunikation von Regierung und Verwaltung. Die Kantonsverfassung liess die notwendige Verschiebung der Landsgemeinde zu.

Kritisch kann aus Sicht der Evaluation gesehen werden, dass die rechtlichen Grundlagen zum Bevölkerungsschutz zwar Epidemien und Seuchen als Krisenereignisse vorsehen, in ihrer Konzeption jedoch besser für plötzlich auftretende Ereignisse wie eine Naturkatastrophe oder einen Unfall als für eine lang anhaltende Pandemie geeignet sind. Dies, obwohl das Risiko einer Pandemie als grösstes bevölkerungsschutzrelevantes Risiko des Kantons Glarus antizipiert worden war. In der Kantonsverfassung fehlten zudem teilweise Grundlagen darüber, wie die Rechtssetzung in dringlichen Fällen im Detail umzusetzen ist. Weiter war der kantonsärztliche Dienst zu gering dotiert, um die im Ernstfall vorgesehenen Aufgaben bewältigen zu können.

So gab es zwar Grundlagen, jedoch waren sie zu wenig bekannt beziehungsweise nur in den Departementen bekannt, die für ihre Erstellung federführend waren. Die Ergebnisse aus der Gefährdungsanalyse flossen zudem nur bedingt in die Pandemie-Vorsorgeplanung ein und in den letzten Jahren vor Ausbruch der Covid-19-Krise hatten

keine Übungen für einen Krisen- oder Pandemiefall stattgefunden. Defizite werden auch darin gesehen, dass nicht militärisch geschulten Personen in der Kantonsverwaltung grundlegende Kenntnisse in der Stabsarbeit fehlten, die für die Krisenbewältigung wichtig gewesen wären. Dass ein betriebliches Kontinuitätsmanagement am Anfang der Pandemie noch nicht – wie in der Legislaturplanung vorgesehen – umgesetzt wurde, ist weniger problematisch zu sehen. Wäre es aufgrund von Krankheit zu grösseren Ausfällen in der Kantonsverwaltung gekommen, hätte sich eine bessere Vorbereitung bei der betrieblichen Vorsorgeplanung aber vermutlich bezahlt gemacht.

Die Knappheit an Schutzmaterialien zu Beginn der Krise hat gezeigt, dass eine verbindlichere Regelung hierzu im Pandemieplan sinnvoll gewesen wäre. Dies betrifft einerseits die Vorgaben an Leistungserbringer und andererseits den beim Kanton vorgesehenen eigenen Grundstock an FFP2-Masken. So blieb unklar, wie gross dieser sein sollte und wie die Bewirtschaftung der Masken hätte erfolgen sollen. Der Pandemieplan wurde in kurzer Zeit auf Covid-19 angepasst und stellte trotz Lücken und Unsicherheiten zum Zeitpunkt der Erarbeitung eine nützliche Grundlage für die Krisenbewältigung dar.

I Beurteilung der Umsetzung

Zentrale Gremien für die Umsetzung des Krisenmanagements waren neben den ordentlichen Strukturen die kantonale Führungsorganisation (KFO) und ab Mai 2020 die Taskforce Corona sowie weitere Taskforces, die in den Departementen eingesetzt wurden.

Die KFO nahm am 17. März 2020 ihre Arbeit auf. Ihr Aufbau erfolgte weitgehend gemäss den Grundlagen zum Bevölkerungsschutz und die zentralen Verwaltungsstellen waren in der Organisation vertreten. Schwierigkeiten beim Aufbau bestanden aus Sicht der Evaluation in der ungenügenden Klärung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen der Leitung und dem Stabschef. Zudem waren Mediziner/-innen unzureichend vertreten, was auch auf die geringe Dotierung des kantonsärztlichen Dienstes zurückzuführen ist. Ausserdem war die Besetzung der KFO-Leitung durch ein Dreiergremium nicht optimal. Eine grosse Schwäche sieht die Evaluation darin, dass über einen längeren Zeitraum Ressourcen für die KFO zur Verfügung gestellt werden mussten, die in den ordentlichen Verwaltungsstrukturen fehlten. Die Zahl der Rapporte hätte reduziert werden müssen, um die Aufgabenlast in den jeweiligen Departementen und Abteilungen besser bewältigen zu können.

Die KFO konnte Führungsunterstützung leisten und hat zur Koordination zwischen den Departementen beigetragen. Der Zusammenarbeit in der KFO ist jedoch insgesamt kein gutes Zeugnis auszustellen. Ein Konflikt führte dazu, dass die Hauptabteilungsleiterin Gesundheit im April 2020 aus der Organisation ausgeschlossen wurde. Dies erschwerte den Informationsaustausch zwischen dem Departement Finanzen und Gesundheit (DFG) und der KFO und die Organisation war nicht mehr imstande, eine gesundheitliche Krise in angemessener Form zu bewältigen. Auch die Zusammenarbeit zwischen dem Stabschef und der Leitung der KFO ist problematisch zu sehen. Kompetenzüberschreitungen wären zu vermeiden gewesen und eine stärkere politische Führung in der KFO hätte Klarheit für die Beteiligten schaffen können. Ursachen für die angesprochenen Probleme sehen wir einerseits darin, dass der militärische Führungsstil in der KFO bei einzelnen Mitgliedern auf Ablehnung stiess. Andererseits zeigte die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz wenig Sensibilität für eine nicht militärische Führungskultur respektive wenig Flexibilität im Umgang mit den Instrumenten der Stabsarbeit.

Angesichts der Konflikte in der KFO sowie im Hinblick auf ein effizientes und zielorientiertes Krisenmanagement erachten wir es als sinnvoll, dass die KFO ab Mai 2020

faktisch aufgelöst wurde und man die Aufgaben wieder an die Departemente übergab. Die Gründung einer Taskforce Corona beim DFG für den interdepartementalen Austausch erachten wir ebenfalls als sinnvoll. Vorteile liegen in der im Vergleich zur KFO schlankeren Organisation und der klaren Federführung durch das Gesundheitsdepartement. Nachteilig ist zu sehen, dass die Koordination zwischen den Departementen mit der Zeit schlechter wurde und die koordinierte Krisenkommunikation im Vergleich zur KFO weniger einfach war. Zudem hätten wir es nützlich gefunden, auch nach Auflösung der KFO stärker auf das Know-how und die Führungsunterstützung durch die Abteilung Militär und Zivilschutz zu setzen. Die Schaffung von Taskforces in den Departementen (Schulorganisation, Wirtschaft und Heime) mit Einbindung externer Akteure/-innen und einem flexiblen Sitzungsrhythmus hat sich grundsätzlich bewährt.

Die Kantonsverwaltung hat in der Krise viel geleistet und die kurzen Wege sowie die hohe Bekanntheit der Ansprechpartner/-innen in einer kleinen Verwaltung erwiesen sich als nützlich. So konnten auch kurzfristig Aushilfen und Kompensationen zwischen den Departementen organisiert werden. Die Kleinheit der Verwaltung stellt aus unserer Sicht aber auch eine Gefahr für das Krisenmanagement dar. So begünstigt sie zufällige und wenig systematische Absprachen und birgt ein Klumpenrisiko bei einzelnen Schlüsselpersonen.

Eine Einbindung von Vertretern/-innen der Gemeinde erfolgte vor allem themenspezifisch und konnte beispielsweise durch die Taskforces Schulorganisation und Heime auf effiziente Art und Weise erfolgen. Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Bund funktionierte ebenfalls. Hierzu leisteten regelmässige Telefonkonferenzen, aber auch direkte Kontakte von Beteiligten mit der Bundesverwaltung einen Beitrag. In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Glarus und dem Bund erachtet die Evaluation die kurzen Fristen für Stellungnahmen und die Vollzugsvorbereitung sowie die Konsultation über die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) als kritisch. In der interkantonalen Zusammenarbeit ist insbesondere die Kooperation über die (regionalen) Konferenzen hervorzuheben. Verschiedentlich hätten die Verantwortlichen im Kanton eine stärkere horizontale Koordination für gut befunden, beispielsweise um die Umsetzung der Massnahmen des Bundes regional einheitlicher zu gestalten.

I Beurteilung der Outputs

Die verantwortlichen Personen im Krisenmanagement verfügten im Verlauf der Pandemie über Grundlagen, um ihre Entscheide auf Daten und Wissen abzustützen. Bei der Darstellung der Lage und der Sammlung der Informationen gab es jedoch verschiedentlich Probleme. So wurden insbesondere in den ersten Wochen der Pandemie Informationen zu langsam zusammengetragen und die Verantwortlichkeiten bei der Informationsbeschaffung waren nicht klar. Ein Cockpit für die Darstellung der Lage, das mit der Zeit aufgebaut wurde, erachten wir als nützlich. Die Leistungserbringer kritisieren die Anforderungen an die Informationsweitergabe und den dadurch verursachten Mehraufwand. Bezüglich der Qualität der kantonalen Verordnungen und Weisungen gibt es keine grundsätzlichen Kritikpunkte.

Die Kommunikation gegenüber Medien und der Bevölkerung hat in der Krise gut funktioniert und Informationsbedürfnisse konnten befriedigt werden. Insbesondere nahm die Fachstelle Information und Kommunikation ihre Aufgaben gut wahr. Neben Medienmitteilungen und der Durchführung von Medienkonferenzen bewirtschaftete sie auch die Informationsseite des Kantons. Für die Medienschaffenden stellte die Koordination in der KFO einen Vorteil dar. Kritisch ist zu sehen, dass nach dem faktischen Ende der

KFO die Departemente Kommunikationsaktivitäten weniger diszipliniert über die Fachstelle abwickelten.

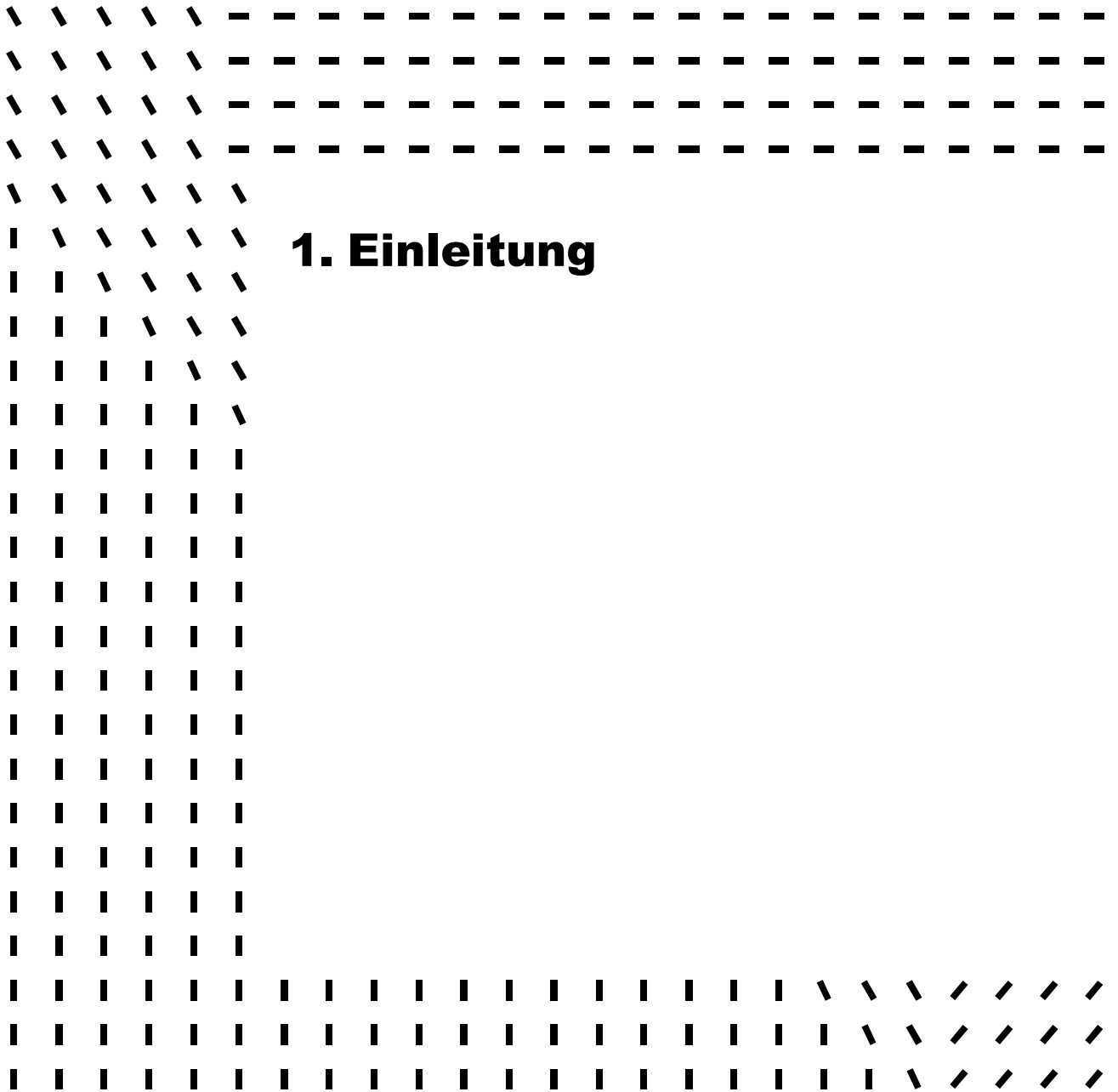
Die Evaluation illustriert an fünf Themenbereichen die Erarbeitung von Massnahmen und nimmt eine Beurteilung vor. Besonders positiv sind dabei die Prozesse und Massnahmen zur *finanziellen Unterstützung von Härtefällen* zu sehen. Hier wurden aus unserer Sicht schnell zielführende und angemessene Entscheide gefällt. Bezüglich *Schutz und Betrieb von Schulen* waren die Massnahmen zwar umstrittener, die Entscheide waren aber auch hier von den Beteiligten mehrheitlich abgestützt. Sowohl bei den wirtschaftlichen Massnahmen wie beim Thema Schulen zeigt sich der Nutzen der Taskforces (Wirtschaft und Schulorganisation). Beim *Schutz und Betrieb der Pflege- und Behindertenheime* war der Spielraum des Kantons aufgrund der hohen Autonomie dieser Einrichtungen begrenzt und Kontrollen durch den Kanton haben erst relativ spät stattgefunden. Die Prozesse *beim Kauf und bei der Verteilung von Schutzmaterialien* haben funktioniert, jedoch ist es im Nachhinein als unglücklich zu betrachten, dass der Kanton FFP2-Masken in Umlauf brachte, obwohl deren Mängel bekannt waren. Die Massnahmen, die infolge der Absage der Landsgemeinde 2020 getroffen wurden (aufschiebender Entscheid zu dringlichen Geschäften durch den Landrat) beurteilen wir als angemessen. Die *politische Handlungsfähigkeit des Kantons* konnte zwar aufrechterhalten werden, eine negative Auswirkung war hingegen die Verzögerung einiger Geschäfte und Projekte.

I Empfehlungen

Auf Grundlage der Ergebnisse der Evaluation leiten wir die folgenden sechs Empfehlungen zuhanden des Kantons Glarus ab:

1. Für die Vorbereitung auf künftige Krisen ist es von zentraler Bedeutung, dass der Kanton weiss, welche Materialien (etwa Schutzmaterialien) in welcher Zahl an welchem Ort vorhanden sind. Dies sollte auch für Material gelten, das in anderen Krisen benötigt wird (Erdbeben, Stromausfall). Wir empfehlen, verbindlichere Regeln aufzustellen und insbesondere auch die Bewirtschaftung des Materials (ob durch den Kanton selbst oder durch Dritte) seriös zu handhaben respektive zu überwachen. Die Umsetzung der Empfehlung ist mit den laufenden Arbeiten des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) in Folge der Auswertung des Krisenmanagements des Bundes abzustimmen.
2. Wir empfehlen eine regelmässige Durchführung von Schulungen im Krisenmanagement und von Krisenübungen. Damit soll insbesondere der Umgang mit der Stabsarbeit in der Kantonsverwaltung gestärkt werden. Es scheint uns sinnvoll, auch verwaltungsexterne Personen, die in einer Krise wichtige Funktionen einnehmen, einzubeziehen. Krisenübungen sollten unter Beteiligung der je nach Szenario federführenden Regierungsräte/-innen stattfinden. Wir empfehlen, dass der Stabschef und die ihm unterstellte Verwaltungsstelle (aktuell die Hauptabteilung Militär und Zivilschutz) Schulungen und Übungen nicht allein, sondern zusammen mit Vertretenden anderer Departemente an die Hand nehmen. Damit soll der Sensibilität für eine nicht militärische Führungskultur Rechnung getragen werden.
3. Um Blockaden und Verzögerungen bei der Umsetzung von Vorhaben zu verhindern, empfehlen wir Regeln für den Fall zu erlassen, dass die Landsgemeinde nicht oder über einen längeren Zeitraum nicht stattfinden kann. Dies könnte einerseits zusätzliche Kompetenz für den Landrat und andererseits mögliche Urnenabstimmungen bedeuten. Prüfwert wäre hier auch die Möglichkeit eines Referendums gegen dringliche Entscheide, die der Landrat in einer Krise fällt («Kästlibeschluss»).

4. Wir empfehlen, die Organisation des kantonsärztlichen Dienstes so zu gestalten, dass dieser auch in Krisenzeiten die ihm zugedachten Aufgaben übernehmen kann. Dabei könnten auch Krisenkantonsärzte/-innen bestimmt werden, die sich verpflichten, in einer Krise zur Verfügung zu stehen. Wichtig scheint uns auch eine klare Regelung von Stellvertretungen. Auch für andere Bereiche (z.B. kantonstierärztlicher Dienst) wäre zu prüfen, ob die zuständigen Personen in einer allfälligen Krise die Aufgaben bewältigen könnten.
5. Wir empfehlen, bei der künftigen Einsetzung einer KFO die Kompetenzen klar zu regeln und zu kommunizieren. Die Leitung sollte der Regierungsrat des federführenden Departements übernehmen. Der Aufbau sollte je nach Krise massgeschneidert sein und eine Flexibilität bei der Teilnahme an Sitzungen beziehungsweise Rapporten ermöglichen.
6. Wir empfehlen, die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie zu sichern und zu verbreiten, sodass dieses Wissen auch beim Abgang von beteiligten Personen aus der Verwaltung erhalten bleibt. Bei der Einführung des betrieblichen Kontinuitätsmanagements in der Verwaltung sollen Lehren aus der Pandemie berücksichtigt werden.



1. Einleitung

Mitte Dezember 2019 traten in der chinesischen Stadt Wuhan erstmals Fälle eines neuartigen Virus der Coronafamilie auf (SARS-CoV-2), das sich rasch in der ganzen Welt ausbreitete. Nachdem auch in der Schweiz erste Personen an Covid-19 erkrankt waren, verkündete der Bundesrat am 28. Februar 2020 die besondere Lage gemäss Epidemien-gesetz.¹ Am 16. März 2020 erfolgte aufgrund einer befürchteten Überlastung des Ge-sundheitswesens der Übergang in die ausserordentliche Lage.² Wie alle anderen Schwei-zer Kantone hatte der Kanton Glarus in der besonderen und der ausserordentlichen Lage Kompetenzen an den Bund zu übertragen. Der Vollzug von Massnahmen und die Beauf-sichtigung der Umsetzung blieben aber stets Aufgabe der Kantone.

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie wurde so ab März 2020 zur zentralen Aufgabe des Kantons. Während es zu Beginn der Krise galt, die Ausbreitung des Virus zu verhin-dern und das Gesundheitswesen aufrechtzuerhalten, traten im Verlauf der Pandemie zunehmend die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen in den Vordergrund. Gleichzeitig galt es, das politische Tagesgeschäft nicht zu vernachlässigen. Innerhalb des Kantons konnte der Regierungsrat gestützt auf Art. 99 der Kantonsverfassung dringliche Entscheide ausserhalb des ordentlichen Rechtsetzungs- und Beschlussprozesses treffen (also ohne Zustimmung von Landrat oder Landsgemeinde, die aber sobald als möglich eingeholt werden musste). Am 17. März 2020 setzte der Regierungsrat eine kantonale Führungsorganisation (KFO) ein, die bis zur Rückgabe der fachlichen Verantwortung an die Departemente im Mai 2020 operativ tätig war. Seit diesem Zeitpunkt ist die Taskforce Corona unter Federführung des Departements Finanzen und Gesundheit (DFG) tätig und unter anderem mit Aufgaben zur interdepartementalen Koordination betraut.

Der Kanton Glarus hat Interface Politikstudien Forschung Beratung beauftragt, eine externe Evaluation des kantonalen Krisenmanagements während der Covid-19-Pandemie durchzuführen. Ziel der Evaluation ist es, aufzuzeigen, ob der Kanton angemessen auf die Krise vorbereitet war und ob die Umsetzung des Krisenmanagements effektiv und effizient erfolgte. Untersucht wurde der Zeitraum von Februar 2020 bis Sommer 2021. Die Evaluation soll dazu dienen, Schwachstellen aufzuzeigen und Empfehlungen für Optimierungen im Hinblick auf künftige Krisen abzuleiten. Die Wirksamkeit der ge-sundheits- und wirtschaftspolitischen Massnahmen, die aus dem kantonalen Krisenma-nagement resultieren, ist nicht Gegenstand der Evaluation. Bei der Evaluation wurden zudem inhaltliche Schwerpunkte gesetzt, so dass die Bereiche Testen, Impfen und Contact Tracing (als wichtige Outputs des Krisenmanagements) oder die Massnahmen zur Unterstützung von Kulturakteuren nicht eingehend betrachtet worden sind. Im Fol-

¹ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG, SR 818.101), Art. 6.

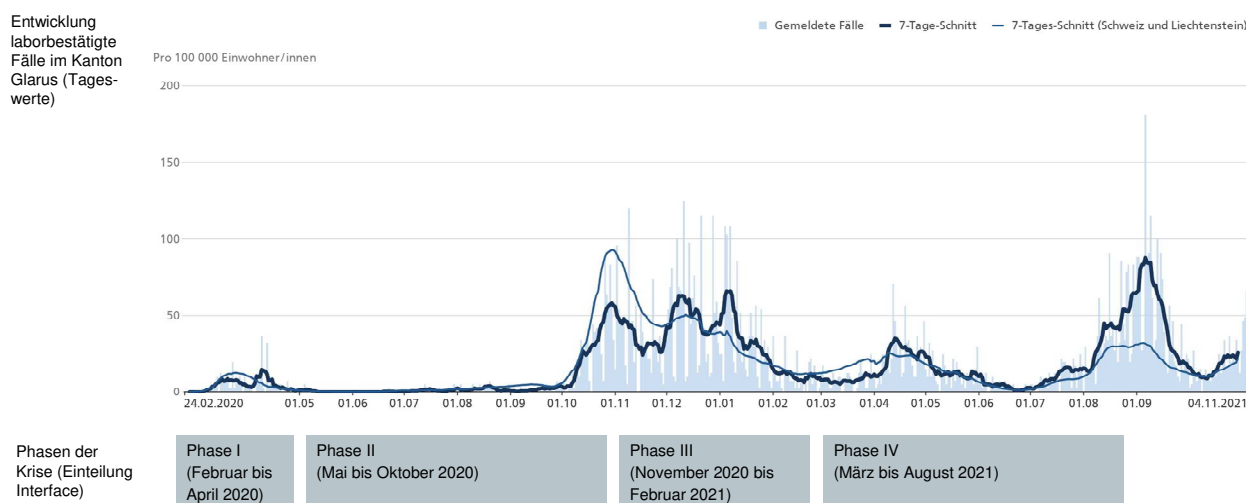
² Aufgrund der definierten Lage konnte der Bundesrat gemäss Art. 184 (Ziff. 3) und 185 (Ziff. 3) der Bundesverwaltung Verordnungen und Verfügungen erlassen.

genden zeigen wir als Erstes die zeitliche Einteilung der Pandemie im Kanton Glarus auf. Danach präsentieren wir die Evaluationsfragen und schliesslich stellen wir das methodische Vorgehen dar.

1.1 Phasen der Pandemie im Kanton Glarus

Für die Evaluation haben wir den Verlauf der Covid-19-Pandemie im Kanton Glarus in vier Phasen aufgeteilt. Diese illustrieren wir in der folgenden Darstellung entlang der Entwicklung der epidemiologischen Lage im Kanton. Da die Erhebungen im Sommer 2021 durchgeführt wurden, berücksichtigt die Evaluation nur den Zeitraum bis August 2021.

D 1.1: Zeitliche Übersicht über die Pandemie



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf BAG, <https://www.covid19.admin.ch>.

Im Folgenden werden wichtige Ereignisse für die jeweilige Phase aufgezeigt.

- *Phase I (Februar bis April 2020):* Ab Februar 2020 wurden Vorbereitungen für den Fall einer Ausbreitung der Covid-19-Pandemie auf den Kanton Glarus getroffen. Ein erster Infektionsfall im Kanton wurde am 10. März 2020 bekannt. Am 17. März setzte der Kanton die KFO ein – einen Tag nach Verkündung der ausserordentlichen Lage gemäss Epidemien-gesetz durch den Bund. Im April starben im Alterszentrum Bühli in Ennenda elf infizierte Bewohner/-innen. Gesunde Bewohner/-innen wurden vorübergehend ins Seminarhotel Lihn in Filzbach umquartiert. Ab Anfang April kamen im Kanton Soldaten der Schweizer Armee zur Unterstützung bei der Bewältigung der Pandemie zum Einsatz. Weitere Themen, die den Kanton in der ersten Phase beschäftigten, waren die Organisation von Fernunterricht und -betreuung, die Schliessungen von Restaurants, Geschäften und Kulturbetrieben, erste Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie sowie die Verschiebung der Landsgemeinde. Ebenfalls in der ersten Phase mussten der Kanton und das Kantonsspital feststellen, dass die FFP2-Masken, die sie gekauft hatten und die in kantonalen Gesundheitseinrichtungen verwendet wurden, Mängel aufwiesen.
- *Phase II (Mai bis Oktober 2020):* Der Bund beschloss am 27. April 2020 eine sukzessive Lockerung der Massnahmen. Im Kanton Glarus gab die KFO am 6. Mai die Gesamteinsatzleitung und die fachliche Verantwortung an die Departemente zurück und die Taskforce Pandemie wurde eingesetzt. Gemäss dem Kanton war die KFO damit bis auf Weiteres nicht mehr operativ tätig und konnte sich für einen erneuten

Einsatz bereithalten. Am 19. Juni beschloss der Bundesrat die Rückkehr der Schweiz in die besondere Lage. Die Kompetenzen der Krisenbewältigung wurden damit vom Bundesrat wieder vermehrt zu den Kantonen verschoben. Während sich die Lage in den Hochsommermonaten entspannte, nahm im Herbst die Zahl der infizierten Personen in der ganzen Schweiz und auch im Kanton Glarus wieder stark zu. Erstmals in der 184-jährigen Geschichte der Landsgemeinde in moderner Form musste diese, nachdem sie zunächst auf September 2020 verschoben wurde, definitiv abgesagt werden. Einzelne Landsgemeindegeschäfte wurden (vorübergehend) vom Landrat in Kraft gesetzt.

- *Phase III (November 2020 bis Februar 2021):* Im November 2020 verschärfte der Bund die Massnahmen wieder. Neue Einschränkungen waren beispielsweise eine Maskentragpflicht für Oberstufenschüler/-innen oder eine Sperrstunde für Restaurants und öffentliche Einrichtungen. Neben bestehenden wirtschaftlichen Hilfen beantragte die Regierung im November 2020 zusätzlich 1,9 Millionen Franken für wirtschaftliche Härtefälle, was der Landrat bewilligte (mit Gültigkeit bis zur nächsten Landsgemeinde). Im Dezember 2020 kam es zu einem grösseren Ausbruch mit Todesfällen im Alterszentrum Schwanden. Der Beginn der Weihnachtsferien in den Schulen wurde vorgezogen und die Skigebiete im Kanton öffneten nach einer Schliessung erst am 30. Dezember wieder (mit Kapazitätsbeschränkungen). Im Januar musste die höchste Zahl von laborbestätigten Todesfällen im 7-Tage-Schnitt verzeichnet werden. Am 5. Januar 2021 wurden im Kanton Glarus die ersten Personen gegen das Covid-19-Virus geimpft. Ab Ende Januar gingen die Infektionszahlen zurück. Für Diskussionen sorgte im Februar die Frage der Öffnung von Restaurantterrassen in Skigebieten.
- *Phase IV (März bis August 2021):* Ab März erfolgte im Kanton Glarus der Ausbau flächendeckender Covid-19-Präventivtests. Die Landsgemeinde wurde erneut verschoben. In den Schulen wurden im März die Schutzmassnahmen gelockert. Der Bund entschied im Zeitraum ab März sukzessive über verschiedene weitere Öffnungsschritte, beispielsweise in den Bereichen Gastronomie, private Treffen und Homeoffice-Pflicht. Mit steigender Verfügbarkeit der Impfstoffe konnten immer mehr Personen geimpft werden – ab Juni war im Kanton eine Anmeldung für alle Personen über 16 Jahren möglich. Steigende Infektionszahlen gab es im Sommer 2021 vermehrt bei jüngeren Personen. Die Landsgemeinde konnte Anfang September, mit einer Maskenpflicht, wieder stattfinden.

1.2 Fragestellungen

Mit dem vorliegenden Bericht sollen erste Lehren aus dem Krisenmanagement während der Phasen zwischen Februar 2020 und Sommer 2021 gezogen werden. Sie sollen bei der Bewältigung des weiteren Verlaufs der Krise wie auch bei künftigen Krisen helfen. Ziel ist es, zu beurteilen, ob die Strukturen und Abläufe im Kanton Glarus ein effektives und effizientes Krisenmanagement ermöglichten, und Verbesserungspotenzial aufzudecken.

Im Rahmen der Evaluation werden die folgenden Fragen zu den Evaluationsgegenständen Konzeption, Umsetzung und Output beantwortet:

D 1.2: Evaluationsfragestellungen

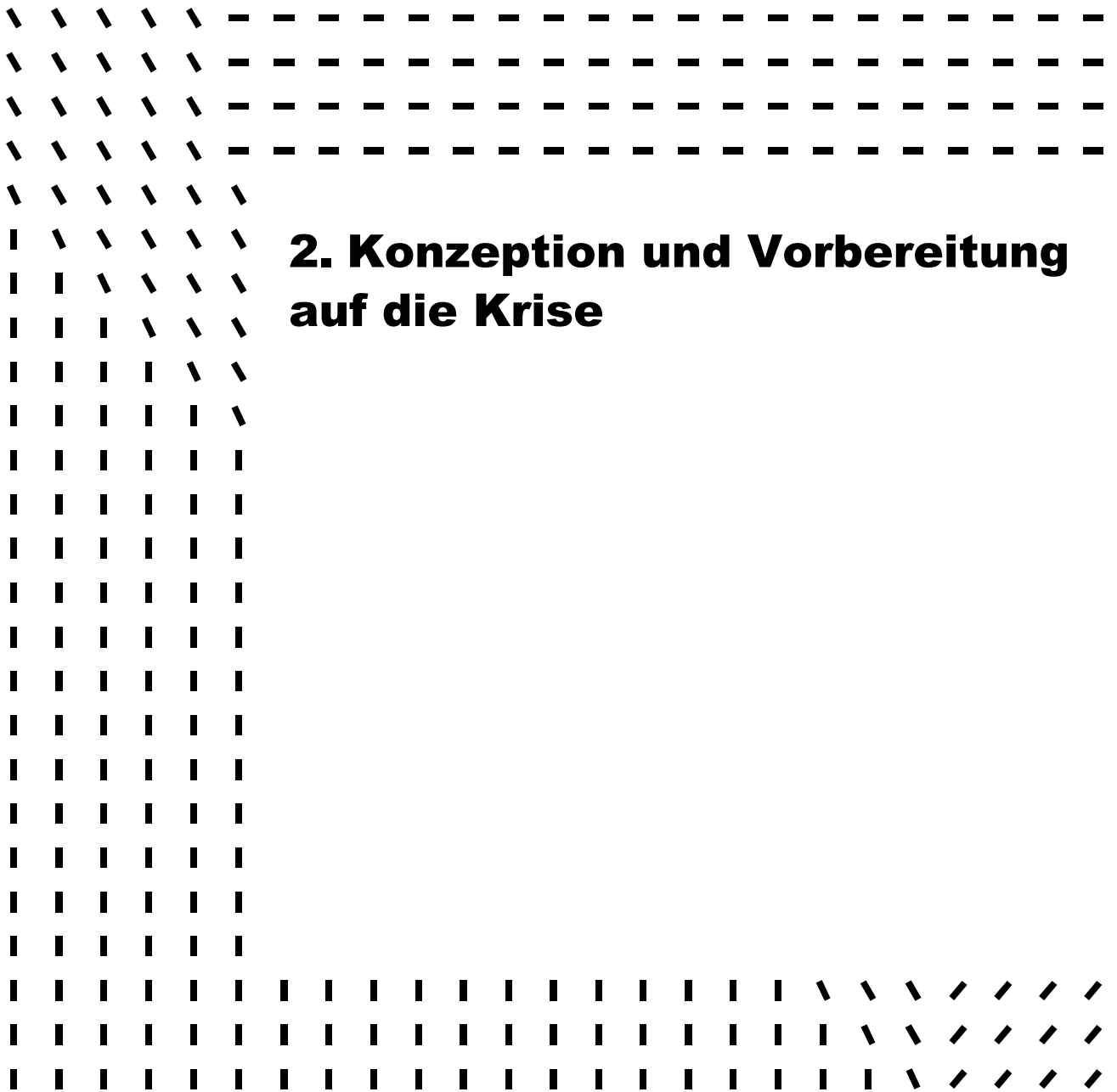
<i>Konzeption</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Lagen dem Kanton angemessene Grundlagen für das Krisenmanagement vor? – Lagen dem Kanton angemessene Grundlagen für das betriebliche Kontinuitätsmanagement vor? – War die Pandemie-Vorsorgeplanung zweckmässig? – Waren die Grundlagen den relevanten Akteuren/-innen im Kanton bekannt?
<i>Umsetzung</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Erfolgte der Aufbau der Krisenorganisation gemäss den Grundlagen?

<i>Output</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Waren die Grundlagen praxistauglich? – Wurden die richtigen Gremien geschaffen und war ihre Zusammensetzung ausgewogen? – War die Zusammenarbeit <i>innerhalb</i> der verschiedenen Gremien des kantonalen Krisenmanagements effizient und zielführend? Wo lagen die Stärken, wo die Schwächen? – War die Zusammenarbeit <i>zwischen</i> den verschiedenen Gremien des Krisenmanagements beziehungsweise in der Kantonsverwaltung effizient und zielführend? Wo lagen die Stärken, wo die Schwächen? – War die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Bund, mit den Gemeinden, anderen Kantonen beziehungsweise weiteren Akteuren/-innen effizient und zielführend? Wo lagen die Stärken, wo die Schwächen? <ul style="list-style-type: none"> – Waren die notwendigen Grundlagen rechtzeitig vorhanden, um abgestützte Entscheide zu treffen? Wo lagen die Stärken, wo die Schwächen in der Beschaffung und Weitergabe von Informationen? – Konnte das Krisenmanagement die notwendigen Produkte (Entscheidungsgrundlagen, Lagedokumente, Verordnungen, Kommunikation) rechtzeitig und in guter Qualität erarbeiten? – Erfolgte Information und Kommunikation rechtzeitig und adressatengerecht? Waren die Zuständigkeiten klar? – Wie beurteilen die Akteure/-innen im Krisenmanagement und die Verantwortlichen für den Vollzug die Erarbeitung der Massnahmen in ausgewählten Themen (Einbezug der relevanten Akteure/-innen, Rechtzeitigkeit der Erarbeitung der Massnahmen, Ausgestaltung des Vollzugs, Kommunikation, Grundlagen)? <ul style="list-style-type: none"> – Bei Massnahmen für Schutz und Betrieb von Schulen? – Bei Massnahmen für Schutz und Betrieb von Pflege- und Behindertenheimen? – Bei der wirtschaftlichen Unterstützung von Härtefällen? – Bei Massnahmen zur Gewährleistung der politischen Handlungsfähigkeit im Kanton (Landrat, Landsgemeinde, Gemeindeversammlungen)? – Bei der Beschaffung von Schutzmaterialien?
---------------	--

Quelle: Interface auf Grundlage der Offerte.

1.3 Methodisches Vorgehen

Für die Beantwortung der Evaluationsfragen wurden erstens ausgewählte Dokumente und Daten zum kantonalen Krisenmanagement ausgewertet. Zweitens wurden insgesamt 22 leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselakteuren/-innen geführt. Dazu zählten sowohl Mitarbeitende der Verwaltung und Regierungsmitglieder als auch externe Personen. Die Gespräche fanden zwischen Juli und September 2021 statt, und zwar zum Teil vor Ort in Glarus (8 Interviews) und zum Teil per Videotelefonie (14 Interviews). Die Auswahl der Interviewpartner/-innen erfolgte gemeinsam mit der Auftraggeberin. Eine Liste der Interviewten findet sich in Anhang A 1.



2. Konzeption und Vorbereitung auf die Krise

Dieses Kapitel widmet sich der Konzeption für das Krisenmanagement im Kanton. Hierzu gehören erstens die rechtlichen Grundlagen, die für das Krisenmanagement eine Rolle spielten. Zweitens betrachten wir weitere Grundlagen – beispielsweise zur Krisenvorsorge – die für den Ernstfall erarbeitet worden sind.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Auf Stufe Bund stellen das Epidemien- und die Epidemienverordnung sowie das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz (mit Verordnung BevV) die zentrale rechtliche Grundlage für den Einstieg in die Bekämpfung der Pandemie dar. Auf Stufe Kanton waren insbesondere die folgenden rechtlichen Grundlagen wichtig für das Krisenmanagement:

- Gesetz über den Bevölkerungsschutz (Bevölkerungsschutzgesetz, BevG GL) vom 6. Mai 2012
- Verordnung zum Gesetz über den Bevölkerungsschutz (Bevölkerungsschutzverordnung, BevV) vom 27. August 2013
- Epidemien- und Vollzugsverordnung (VV EpG) vom 15. Dezember 2015
- Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988

Während das *Gesetz über den Bevölkerungsschutz* den Aufbau der kantonalen Führungsorganisation (KFO) regelt, die sich aus einem oder mehreren Mitgliedern des Regierungsrats, einem Stab, geleitet vom Stabschef, der Führungsunterstützung und bei Bedarf weiteren Fachleuten³ zusammensetzt, sind die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse in der zugehörigen *Verordnung* definiert (Erteilen von Aufträgen, operative Entscheide, strategische Massnahmen durch Vertretung Regierungsrat in der KFO⁴). Weiter werden die Einheiten genannt, die den Kernstab der KFO bilden sollen (Kapo, Militär und Zivilschutz, Feuerwehrenspektorat, Umwelt, Wald und Energie, koordinierter Sanitätsdienst). Zudem ist in der Verordnung festgelegt, dass die Ausbildung der KFO-Mitglieder dem Stabschef obliegt und dass die Mitglieder insbesondere in Führung und Stabsarbeit zu schulen sind.⁵ Planungen sind auf eine regelmässig zu aktualisierende Gefahrenanalyse abzustützen.

Die *VV EpG* legt fest, dass die Kantonsärztin oder der Kantonsarzt die Epidemien- und Vollzugsverordnung vollzieht (soweit das Bundesrecht oder das kantonale Recht keine andere Zuständigkeit vorsehen). Weiter wird darin geregelt, dass der Regierungsrat für die notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen zuständig ist, insbesondere den Erlass eines kantonalen Notfallplans (Pandemieplan). Die Anordnung von Massnahmen gegenüber der

³ Art. 7 BevG GL.

⁴ Art. 5 BevV GL.

⁵ Art. 11 BevV GL.

Bevölkerung und bestimmten Personengruppen liegt schliesslich in der Verantwortlichkeit des Departements Finanzen und Gesundheit (DFG).

Die Zuständigkeiten von Landrat und Regierungsrat in Bezug auf die Rechtssetzung werden in der Kantonsverfassung festgelegt: Art. 89 der Kantonsverfassung sieht vor, dass der Landrat in dringlichen Fällen für die Rechtssetzung anstelle der Landsgemeinde zuständig ist. In Notlagen und anderen Fällen zeitlicher Dringlichkeit legt weiter Art. 99 fest, dass der Regierungsrat für Verordnungen und Verfügungen, insbesondere zur raschen Einführung von Bundesrecht, zuständig ist. Die vom Landrat getroffenen Erlasse gelten in dringlichen Fällen bis zur nächsten ordentlichen Landsgemeinde (Art. 89), während die von der Regierung erlassenen Verordnungen und Verfügungen sobald als möglich dem Landrat oder der nächsten Landsgemeinde vorgelegt werden müssen (Art. 99). Ausserdem ist in der Kantonsverfassung vorgesehen, dass der Regierungsrat die Landsgemeinde verschieben kann (Art. 63). Es fehlen in der Kantonsverfassung jedoch teilweise Grundlagen darüber, wie die Rechtssetzung in dringlichen Fällen im Detail umzusetzen ist. So ist beispielsweise unklar, welche von der Regierung getroffenen Entscheidungen nach Ende einer Krise vor die Landsgemeinde oder den Landrat müssen.

Aus Sicht der beteiligten Personen aus Verwaltung und Regierung waren damit die notwendigen rechtlichen Grundlagen für das Krisenmanagement grundsätzlich vorhanden. Ausserhalb des Departements Sicherheit und Justiz (DSJ) waren jedoch laut den Befragten die Grundlagen zum Bevölkerungsschutz wenig bekannt. Positiv wird in den Interviews angemerkt, dass die rechtlichen Grundlagen dem Kanton bei der Krisenbewältigung ausreichend Flexibilität ermöglichten. Kritisch kann aus Sicht der Evaluation gesehen werden, dass die rechtlichen Grundlagen zum Bevölkerungsschutz zwar Epidemien und Seuchen als Krisenereignisse vorsehen, sich in ihrer Konzeption jedoch besser für ein plötzlich auftretendes Ereignis wie eine Naturkatastrophe oder einen Unfall, als für eine langanhaltende Notlage eignen. Dies spiegelt sich auch in der Zusammensetzung des Kernstabs wider, in dem Blaulichtorganisationen und der Leiter der Abteilung Umwelt, Wald und Energie (nicht aber die Leitung der Abteilung Gesundheit) vorgesehen sind. Die Verfassung legt das Vorgehen in dringlichen Fällen und die Verschiebung der Landsgemeinde fest. Sie regelt jedoch nicht, wie zu verfahren ist, wenn die Landsgemeinde über einen längeren Zeitraum nicht stattfinden kann.⁶

2.2 Weitere Grundlagen

Für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie im Kanton Glarus sind aus Sicht der Evaluation die folgenden weiteren Grundlagen, die bereits vor Beginn der Pandemie vorlagen, wichtig:

- Gefährdungsanalyse Glarus (kantonale Risikoübersicht, repräsentative Szenarien für die Notfallvorsorge, Herausforderungen und Handlungsbedarf, Szenarienkatalog) vom 16. Dezember 2013
- Grundlagen zur Vorsorgeplanung Glarus (Defizitanalyse, Handlungsbedarf und Massnahmenkatalog) vom 17. Februar 2016
- Pandemieplan – Grippe (Influenza) vom Juni 2009

⁶ In einer Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (Urnenabstimmungsverordnung, UAV) vom 21. April 2021 wurden Voraussetzungen und Grundsätze für die Durchführung von Urnenabstimmungen anstelle der Landsgemeinde oder anstelle von Gemeindeversammlungen in der Pandemie festgelegt. Diese betrafen die Wahl von Behördenmitgliedern und Sachabstimmungen für den Fall, dass 2021 keine ordentliche Landsgemeinde hätte durchgeführt werden können.

- Konzept für Information und Kommunikation von Regierungsrat und Verwaltung des Kantons Glarus vom 12. Dezember 2017
- Behelf Information und Kommunikation (KFO)

Im Jahr 2013 hat das DSJ durch die Firma Basler und Hoffmann eine *Gefährdungsanalyse* erarbeiten lassen. Darin wurden verschiedene Gefahrenszenarien für den Kanton analysiert und Empfehlungen zur Krisenvorsorge formuliert. Das Risiko einer Pandemie wurde als grösstes bevölkerungsschutzrelevantes Risiko des Kantons Glarus beurteilt. Im beschriebenen Pandemie-Szenario kam es neben einer Überlastung der Gesundheitsversorgung auch zu Lieferengpässen bei Schutzmasken und Desinfektionsmitteln. Die *Grundlagen zur Vorsorgeplanung* mit der Defizitanalyse weisen schliesslich unter anderem auf Schwächen bezüglich der Durchhaltefähigkeit in langanhaltenden Notlagen, das Fehlen eines umfassenden Bildes über die Qualität von verfügbaren materiellen Ressourcen, auf Unklarheit bezüglich der Fähigkeiten der zur Verfügung stehenden Personen und auf unzureichende Stellvertretungen hin. Aus Sicht der Evaluation bilden die Analyse und die Grundlagen zur Vorsorgeplanung ein nützliches Instrument – auch wenn trotz der Priorisierung einer Pandemie als Ereignis der Fokus der Analyse auf sicherheitsrelevanten Vorfällen lag.

Aus der Gefährdungsanalyse resultierte eine Liste mit 33 Massnahmen, die zumindest teilweise umgesetzt worden sind. Die Massnahme zur Einführung eines betrieblichen Kontinuitätsmanagements⁷ für die kantonale Verwaltung nahm das DSJ als Legislaturziel (Umsetzung für 2019 geplant) in die Legislaturplanung auf. Im Anschluss an die Gefährdungsanalyse führte zudem die Firma EBP eine vertiefte Prüfung der Hauptabteilung Militär und Zivilschutz durch. Trotz wichtiger Hinweise betrachteten die Interviewten die Gefährdungsanalyse und die Grundlagen zur Vorsorgeplanung nur als sekundär für die Pandemie-Vorsorge. Aus Sicht der Evaluation liegt dies insbesondere darin, dass die Durchführung der Analyse und die Umsetzung von Massnahmen hauptsächlich im DSJ angegangen wurden und Personen aus anderen Departementen die Grundlagen zu wenig kannten. Das Legislaturziel zum betrieblichen Kontinuitätsmanagement (mit Verwundbarkeitsanalyse pro Departement und Massnahmen) wurde nicht wie geplant 2019 – also vor Ausbruch der Pandemie – umgesetzt.

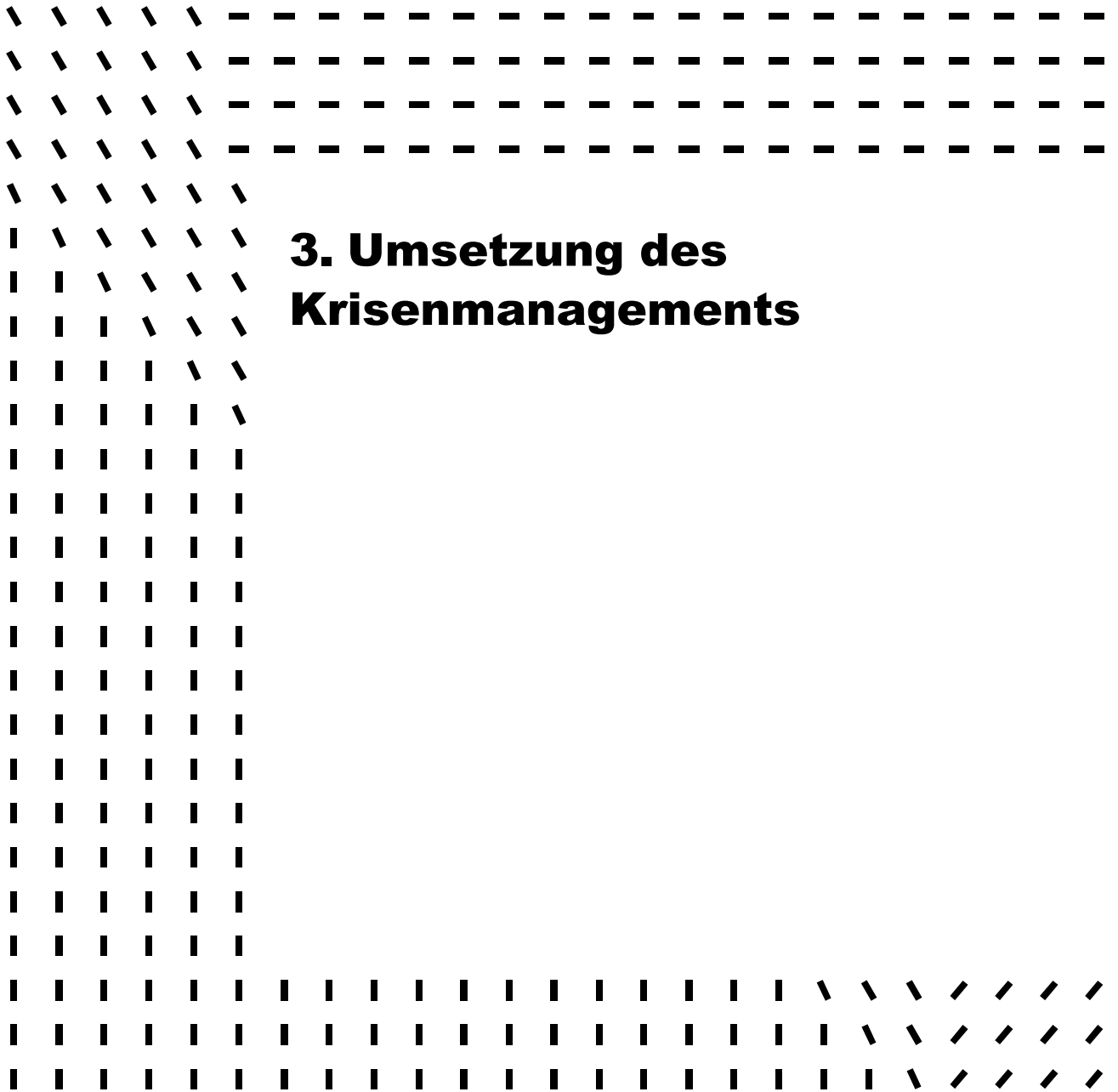
Ein *kantonaler Pandemieplan Grippe (Influenza)* lag vor und wurde zuletzt im Juni 2009 (aufgrund der Erkenntnisse aus der Schweinegrippe) vom damaligen Kantonsarzt angepasst. Der Pandemieplan beschrieb das Vorgehen bei der Vorsorge für die Pandemie und ihrer Bewältigung. So ist für die normale und die besondere Lage eine Taskforce Pandemie vorgesehen (unter der Leitung des Kantonsarztes bzw. der Kantonsärztin). In der ausserordentlichen Lage kommt gemäss Pandemieplan der kantonale Führungsstab zum Einsatz. Dabei liegt die Entscheidung beim Kantonsarzt beziehungsweise bei der Kantonsärztin als Chef/-in der Taskforce (nach Rücksprache mit dem Bund), ab wann die ausserordentliche Lage gelten soll. Bezüglich Schutzmaterialien sieht der Pandemieplan vor, dass das Kantonsspital, Arztpraxen und Spitex-Organisationen für die Beschaffung von speziellen Atemschutzmasken, wie etwa FFP2-Masken, selbst verantwortlich sind. Zudem wird dargelegt, dass der Kanton Glarus vorsorglich für die Bevölkerung einen Grundstock an Hygienemasken beschafft habe, die dezentral über die Gemeinden abgegeben werden sollen. Über die Menge dieser Masken respektive die Lagerhaltung gibt der Pandemieplan keine Auskunft. Anfang 2020 wurde der Pandemieplan Influenza von der Kantonsärztin mit Unterstützung des Departements Finanzen und Gesundheit (DFG) grundlegend überarbeitet, sodass am 3. März 2020 die Regierung den Pandemieplan

⁷ Identifizierung der im Krisen- und Ereignisfall absolut notwendigen Leistungen der kantonalen Verwaltung und ihrer Aufrechterhaltung bei Eintritt verschiedener Szenarien.

Coronavirus Covid-19 verabschieden konnte. Die Gespräche mit den Beteiligten aus der kantonalen Verwaltung zeigten, dass die Erarbeitung des Plans aufgrund der geringen personellen Dotierung des kantonsärztlichen Dienstes und des nur kurz zurückliegenden Stellenantritts der neuen Kantonsärztin eine besondere Herausforderung darstellte. Zudem habe aufgrund der Geschwindigkeit der Ereignisse im Februar grosse Unsicherheit darüber bestanden, wo genau die Schwerpunkte bei der Anpassung zu legen seien. Grundsätzlich habe sich der Pandemieplan Coronavirus Covid-19 aus Sicht der Interviewpartner/-innen aber als nützliche Grundlage erwiesen. Lücken wurden beispielsweise bei der Frage der Zuständigkeit für die Informationsbeschaffung und bei der Regelung zu Verantwortlichkeiten in der ausserordentlichen Lage verortet.

Eine zentrale Grundlage für die Kommunikation in der Krise stellt das *Konzept für die Information und Kommunikation von Regierungsrat und Verwaltung* aus dem Jahr 2017 dar. Darin ist festgehalten, dass grundsätzlich die Staatskanzlei für die Krisenkommunikation der Regierung verantwortlich ist. In Katastrophen und Notlagen ist die Information und Kommunikation separat geregelt und erfolgt nach dem *Behelf der Kantonalen Führungsorganisation*. Schon bevor die KFO im März 2020 ihre Arbeit aufnahm, hatten der Kommunikationsverantwortliche des Kantons (ein Vertreter der Staatskanzlei) gemeinsam mit dem Ratschreiber ein Kommunikationskonzept der Kantonalen Führungsorganisation zur Bewältigung der Lage «COVID-19» erstellt, das den Behelf ergänzen sollte. Das Konzept legt die Ziele der Kommunikation dar und zeigt Zuständigkeiten und Massnahmen auf. Die Interviewpartner/-innen beurteilten die Grundlagen für die Kommunikation positiv. Besonders nützlich sei die Definition eines «single point of contact» im Kommunikationskonzept gewesen. Damit war auch eine Grundlage vorhanden, um die informelle Kultur bei der Kommunikation im Kanton zu durchbrechen. Insgesamt habe das Kommunikationskonzept die Arbeit in der KFO aber auch in den Phasen II bis IV erleichtert. Man habe gemerkt, dass der Kanton Grundlagen für eine einheitliche und koordinierte Kommunikation geschaffen habe.

Ein wichtiges Defizit in der Krisenvorbereitung ist laut den interviewten Personen darin zu sehen, dass im Kanton Glarus in den vergangenen Jahren keine Übungen für einen Krisen- oder Pandemiefall stattgefunden haben. Trotz bestehender Grundlagen hatten weder die Mitarbeitenden der Verwaltung noch weitere für die Krisenbewältigung vorgesehene Akteure/-innen die Möglichkeit, gemeinsam Abläufe in Krisenfällen durchzuspielen. Kenntnisse in der Stabsarbeit wurden so auch kaum an nicht militärisch geschulte Personen in der Kantonsverwaltung weitergegeben. An den Sicherheitsverbandsübungen des Bundes (zuletzt 2014 und 2019) nahm auch der Kanton Glarus teil. Laut den Interviewten war davon aber nur das DSJ betroffen. Ein Lerneffekt für andere Bereiche der Kantonsverwaltung und der Regierung sei ausgeblieben.



Dieses Kapitel widmet sich der Umsetzung des Krisenmanagements durch den Kanton Glarus während der Pandemie. Dazu gehören die Organisation des Krisenmanagements und die Zusammenarbeit innerhalb des Kantons beziehungsweise mit dem Bund und mit anderen Kantonen.

3.1 Organisation

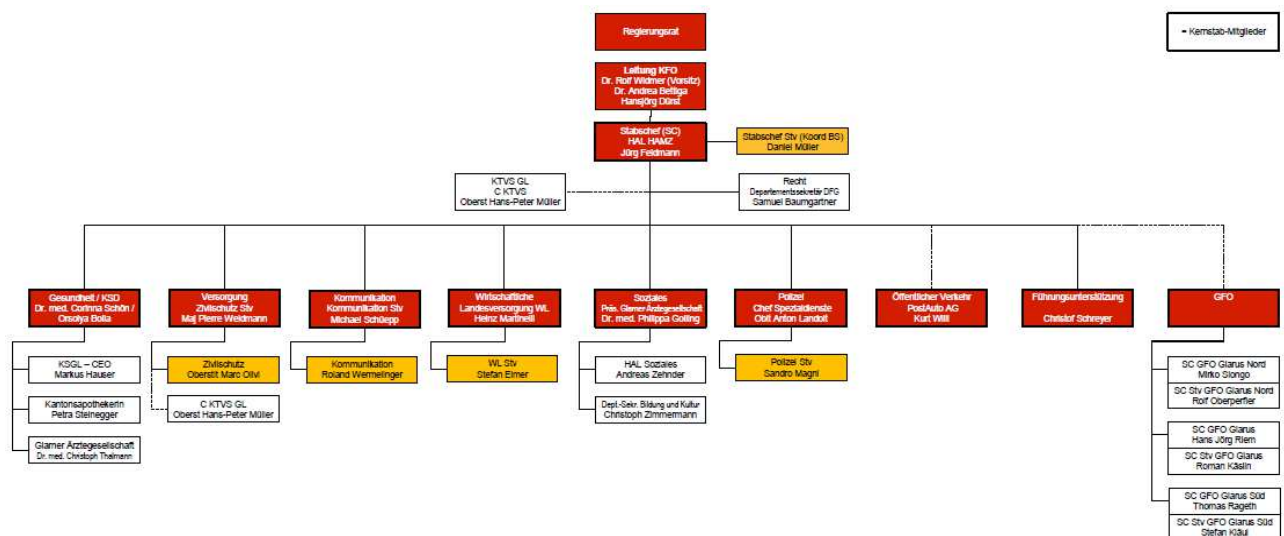
Bei der Organisation des Krisenmanagements ist zwischen Phase I und der Zeit ab Juni 2020 zu differenzieren.

I Phase I bis Mai 2020 (KFO und Taskforces)

Die Kantonale Führungsorganisation (KFO) wurde am 17. März 2020 vom Regierungsrat eingesetzt. Der Aufbau wurde gemäss der Hauptabteilung Militär und Zivilschutz bereits im Februar zwischen verschiedenen Amtsleitungen besprochen und auf Grundlage einer Problemanalyse festgelegt. Die Regierung setzte als Leitung der KFO ein Dreiergremium ein, bestehend aus den Regierungsräten Andrea Bettiga (DSJ) und Rolf Widmer (DFG) sowie dem Ratschreiber Hansjörg Dürst. Stabschef der Führungsorganisation wurde, wie in den Grundlagen vorgesehen, Jürg Feldmann, der Leiter der Hauptabteilung Militär und Zivilschutz.

Das Organigramm der KFO präsentierte sich im März 2020 wie folgt.

D 3.1: Organigramm KFO



Quelle: Organigramm KFO (Version vom 23. März 2020).

In der Linie unter dem Stabschef wurden so insgesamt acht Teilstäbe⁸ sowie die Führungsorganisationen der drei Glarner Gemeinden verortet. In der Organisation waren die Bereiche, die sich bei der Bewältigung der Pandemie als zentral erweisen sollten, wie folgt abgedeckt:

- *Gesundheit*: Die Hauptabteilungsleiterin Gesundheit leitete den Teilstab Gesundheit. Weitere Mitglieder waren der kantonsärztliche Dienst (mit der Kantonsärztin Corinna Schön), die stellvertretende Kantonsapothekerin sowie Vertreter des Kantonsspitals Glarus (KSGL) und der Ärztesgesellschaft. Ausserdem war der Departementssekretär des DFG Mitglied des Kernstabs. Später wurde zudem die Fachstelle Heimwesen in die KFO einbezogen. Mit Philippa Golling war eine weitere Medizinerin und Vertreterin der Glarner Ärztesgesellschaft als Leiterin des Teilstabs Soziales Mitglied der KFO.
- *Wirtschaft*: Vertreten durch den Leiter des Amtes für Wirtschaft, Heinz Martinelli, im Teilstab Wirtschaftliche Landesversorgung.
- *Bildung*: Vertreten durch den Sekretär des Departements Bildung und Kultur (DBK), Christoph Zimmermann.
- *Kommunikation*: Den Teilstab Kommunikation führte Roland Wermelinger, Leiter der Fachstelle Information und Kommunikation. Ausserdem übernahm der Ratssekretär Michael Schüepp Kommunikationsaufgaben in der KFO.
- *Führungsunterstützung und Zivilschutz*: Vertreten durch den Stabschef Jürg Feldmann, seinen Stellvertreter Daniel Müller sowie den Teilstab Versorgung und Zivilschutz. Zudem war die Kantonspolizei in einem Teilstab in die KFO eingebunden.

Mit der Einbindung weiterer Bereiche (beispielsweise öffentlicher Verkehr) und der Gemeinden umfasste die KFO zu Beginn rund 30 Personen. Der Aufbau der Führungsorganisation war weitgehend der Krise angepasst. Die am stärksten von der Pandemie betroffenen Departemente DFG, DBK sowie Volkswirtschaft und Inneres (DVI) waren über die Hauptabteilungsleitenden beziehungsweise die entsprechenden Mitarbeitenden und im Fall des DFG durch den Departementsvorsteher vertreten. Aus Sicht der Evaluation waren die zentralen Verwaltungsstellen und die Regierungsmitglieder damit beim Aufbau der KFO vertreten. Gemäss den Gesprächen hat auch die Einsetzung der KFO gut funktioniert, und die Beteiligten zeigten anfangs eine hohe Bereitschaft zur Mitarbeit in der KFO.

Die KFO sollte gemäss BevV in der Krise die Aufgabe der Gesamteinsatzleitung und der operativen Führung übernehmen. Weiter hatte sie die damit zusammenhängenden Entscheide zu fällen, insbesondere über die Zuteilung der zur Verfügung stehenden Einsatzmittel. Die Einsetzung der KFO als zentrales Gremium des Krisenmanagements beurteilten die Beteiligten grundsätzlich positiv. Die KFO habe zu Beginn der Pandemie den schnellen Einsatz vieler Ressourcen zur Krisenbewältigung ermöglicht. Insbesondere für die Koordination und den Informationsaustausch sei das Zusammenführen der unterschiedlichen Bereiche in der KFO nützlich gewesen.

Bei der Betrachtung des Aufbaus der KFO sind jedoch auch eine Reihe von Schwierigkeiten zu Tage getreten. Diese werden im Folgenden dargestellt:

⁸ Der Begriff «Teilstab» wird im Zusammenhang mit der KFO als Synonym für «Fachbereich» verwendet. Beide Begriffe finden in den dokumentierten Grundlagen zum Krisenmanagement Verwendung.

- Die Zusammensetzung der KFO hat sich im Verlauf ihrer Arbeit negativ verändert. Grund dafür war, dass infolge zunehmender Konflikte zwischen dem Stabschef und der Leiterin der Hauptabteilung Gesundheit Letztere aus der KFO ausgeschlossen wurde (siehe Abschnitt 3.2). Damit war eine zentrale Person nicht mehr in der KFO vertreten, was die Krisenbewältigung und die Koordination klar erschwerte.
- Die Zusammensetzung der KFO-Leitung als Dreiergremium wurde in den Gesprächen kritisch beurteilt. Für eine Mehrheit der Befragten war die Aufgabenverteilung zwischen diesen drei Personen unklar. Zudem sei der Vorsteher des DFG in der KFO kaum präsent gewesen. Weiter sei teilweise unklar gewesen, welches die Aufgaben des Ratsschreibers in der Leitung waren.
- Zu den Aufgaben der KFO gehörten die Information und Beratung der Regierung, die Vorbereitung von erforderlichen Entscheidungsgrundlagen und die Führungsunterstützung. Zu Beginn ihrer Arbeit hätte klar definiert und kommuniziert werden müssen, welche Entscheide die Leitung der KFO (also Regierungsmitglieder) und welche der Stabschef treffen sollte. Dies hätte die von den Gesprächspartnern/-innen genannten Kompetenzüberschreitungen verhindern können. In den Interviews gab es zudem Hinweise darauf, dass trotz Bundeskompetenzen in der ausserordentlichen Lage eine stärkere Übernahme von Führungsverantwortung durch die Regierungsmitglieder in der KFO wünschenswert gewesen wäre.
- Einige Interviewte empfanden die KFO als zu gross, zu breit aufgestellt und zu schwerfällig. Auch das Zusammenführen von Personen unterschiedlicher Hierarchiestufen sei eine Herausforderung gewesen.
- Als wichtige Schwierigkeit ist zu sehen, dass in einem kleinen Kanton die Mitgliedschaft in der KFO Ressourcen bindet, die dann an anderen Stellen fehlen respektive für die es keine oder nur beschränkte Stellvertreterlösungen gibt. Dies war insbesondere im Gesundheitsbereich ein Problem. Beispielsweise fehlten der Hauptabteilungsleiterin Gesundheit Mitarbeitende, die sie von administrativen Aufgaben hätten entlasten können.
- Die Vertretung der Ärzteschaft in der KFO wurde als Problem wahrgenommen. Zum einen lag dies an der geringen Dotierung des kantonsärztlichen Dienstes mit einem Stellenpensum von insgesamt 40 Prozent der beiden Kantonsärztinnen. Dies sahen Interviewpartner/-innen als «Schönwetterlösung» und als ungeeignet für eine Krisensituation. Der Stabschef kritisierte, dass der kantonsärztliche Dienst nicht ad hoc mehr Ressourcen zur Verfügung stellen konnte. Auch wurden für die Kantonsärztin keine ausreichenden Stellvertreterregelungen geschaffen. Weder die Hauptabteilungsleiterin Gesundheit (als Stellvertreterin der Kantonsärztin) noch die zweite Kantonsärztin, die für den Kanton Graubünden verantwortlich war, konnte aufgrund der akuten Krisensituation (in der ganzen Schweiz) daher ausreichende Unterstützung oder Kompensation von Abwesenheiten gewährleisten. Teilweise wurde die faktische Vertretung der Ärzteschaft ab einem gewissen Zeitpunkt als zu einseitig und unzureichend betrachtet. Weitere Leistungserbringer (KSGL, Heime) hätten sich laut einiger Interviewpartner/-innen ebenfalls zu wenig in die KFO eingebracht respektive einbringen können.

Ebenfalls in Phase I setzten die Departemente thematische Taskforces ein. Diese berieten sich über die Massnahmen in ihren jeweiligen Themenbereichen und deckten die Bereiche Gesundheit, Schulen, Wirtschaft und Heime ab. Die Leitung der Taskforces lag bei den jeweiligen Departementsvorstehenden, wenn diese Mitglied der Taskforce waren. Im Folgenden wird die Organisation der Taskforces illustriert:

- Bereits im Februar 2020 wurde eine Taskforce Gesundheit, bestehend aus dem Departementsvorsteher, der Hauptabteilungsleiterin Gesundheit, dem kantonsärztlichen Dienst, der Glarner Ärztesgesellschaft, dem KSGL und weiteren Akteuren/-innen aus dem Gesundheitsbereich eingesetzt. Von März bis Mai 2020 war die Taskforce Gesundheit in die KFO integriert.
- Die Taskforce Schulorganisation setzte sich aus dem Departementsvorstehenden, dem Departementssekretär des DBK, der Hauptabteilungsleiterin Volksschule und Sport, den drei Schulkommissionspräsidien, den Hauptschulleitungen, je einer Vertretung des Schulleiter- und Lehrerverbandes, der Sonderschulen sowie dem Rektor der Kantonsschule zusammen.
- Die Taskforce Wirtschaft bestand aus der Vorsteherin und Mitarbeitenden des DVI sowie verschiedenen Vertretern/-innen von lokalen Wirtschaftsverbänden und Unternehmen.
- In der Taskforce Heime waren unter anderen die Leitung der Fachstelle Heimwesen sowie Vertreter/-innen der Alters- und Pflegeheime im Kanton involviert. Das DFG war hier über unterschiedliche Personen (Hauptabteilung Gesundheit, Kantonsärztin, Departementssekretär) vertreten.

Die Beteiligten waren der Meinung, dass mit dem Modell der Taskforces relevante verwaltungsinterne und -externe Personen schnell und zielführend an einen Tisch gebracht werden konnten. Die Zusammensetzung der Taskforces wurde mehrheitlich positiv beurteilt. Insbesondere habe es die überschaubare Grösse des Kantons ermöglicht, schnell die richtigen Akteure/-innen beizuziehen und einen niederschweligen Austausch sicherzustellen.

Einige Gesprächspartner/-innen kritisierten am Modell der Taskforces, dass verschiedene Stakeholder nicht einbezogen worden seien und der Einsatz «departementaler» Taskforces einen Gesamtüberblick über das Krisenmanagement erschwert habe. Auch wenn sie das Modell nicht grundsätzlich hinterfragten, sahen Interviewte zudem die Gefahr einer Verselbstständigung der Gremien. Aus Sicht der Evaluation können die Taskforces dann kritisch gesehen werden, wenn Doppelspurigkeiten mit der KFO oder der Taskforce Corona bestanden (zum Beispiel, weil sich dieselben Personen bereits in der KFO und in der Taskforce austauschten). Die Taskforces blieben über den ganzen Untersuchungszeitraum hin operativ tätig.

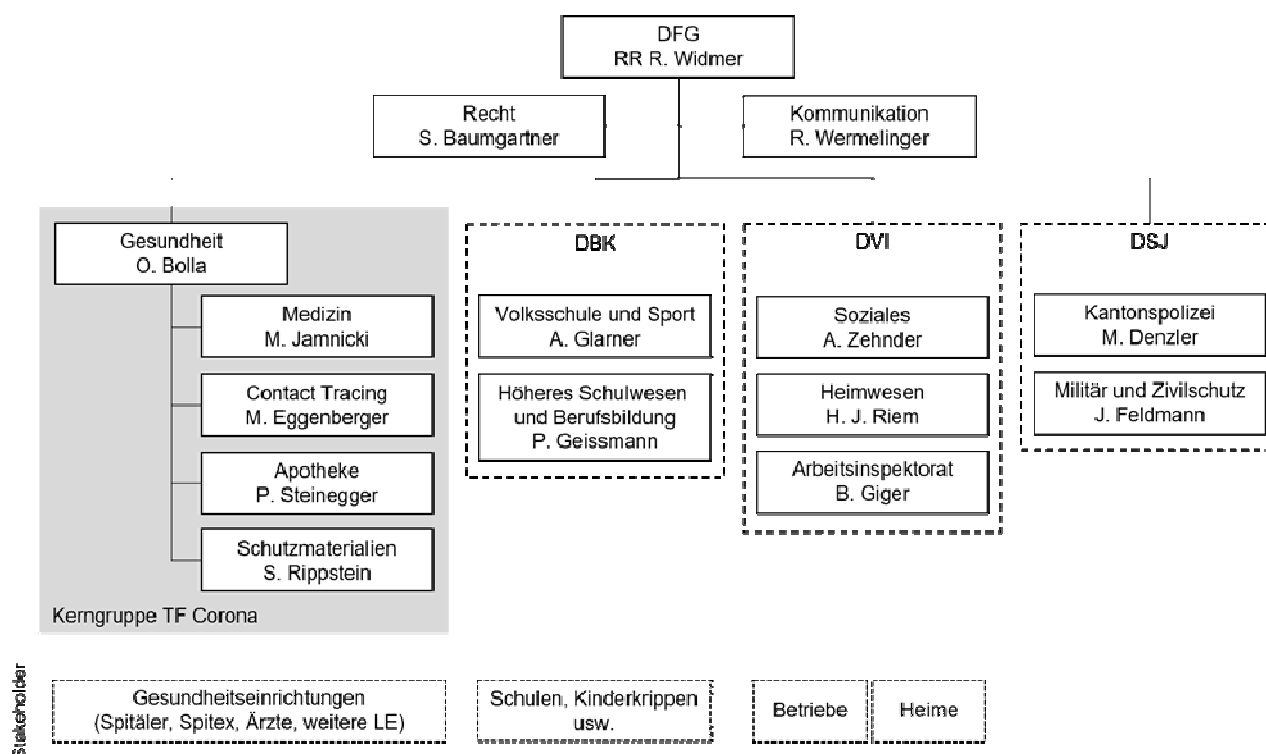
I Phasen II bis IV: Departemente und Taskforce Corona ab Mai 2020

Mit dem moderaten Fortschreiten der Pandemie im Frühling 2020 und aufgrund der internen Probleme in der KFO beschloss die Glarner Regierung Ende April 2020, die Organisation des Krisenmanagements anzupassen.⁹ Auf Antrag des DFG wurde das Krisenmanagement Anfang Mai 2020 wieder von der kantonalen Verwaltung übernommen und die entsprechenden Aufgaben wurden an die Departemente zurückgeführt.

Um den Austausch wichtiger Informationen, die Koordination der zu treffenden Massnahmen und die interdepartementale Vorbereitung von Regierungsgeschäften sicherzustellen, wurde im September 2020 die Einsetzung der Taskforce Corona beschlossen. Sie präsentierte sich wie folgt.

⁹ Departement Finanzen und Gesundheit (DFG) (2020): Coronavirus-Pandemie: Weiteres Vorgehen. Antrag an den Regierungsrat vom 23. April 2020 (unveröffentlichter Entwurf). Glarus.

D 3.2: Organigramm Taskforce Corona



Quelle: Departement Finanzen und Gesundheit (2020): Coronavirus-Pandemie.

Die Leitung der Taskforce Corona hat das DFG inne. Die Fachstelle Kommunikation, vertreten durch ihren Leiter, und der Bereich Recht, abgedeckt durch den Departementssekretär des DFG, nehmen Aufgaben in zwei Stabstellen wahr. In der Linie der Taskforce Corona sind die folgenden Bereiche respektive Personen vorgesehen:

- *Gesundheit*: Die Hauptabteilungsleiterin Gesundheit und die Kantonsärztin, die Kantonsapothekerin und zwei Mitarbeitende der Hauptabteilung Gesundheit, die für Contact Tracing und Schutzmaterialien zuständig sind, bilden die *Kerngruppe Gesundheit* in der Taskforce Corona.
- *Bildung und Kultur*: Das DBK ist über die Hauptabteilungsleitenden Volksschule und Sport sowie Höheres Schulwesen und Berufsbildung in der Taskforce Corona dabei.
- *Wirtschaft und Soziales*: Der Leiter der Hauptabteilung Soziales, die Fachstelle Heimwesen und der Leiter des Arbeitsinspektorats vertreten das DVI.
- *Militär, Zivilschutz und Kantonspolizei*: Der Hauptabteilungsleiter Militär und Zivilschutz (und Stabschef der KFO) vertritt gemeinsam mit dem Kommandanten der Kantonspolizei das DSJ.
- *Stakeholder*: Vertreter/-innen der Gesundheitseinrichtungen, Schulen, Betriebe und Heime werden zur Taskforce hinzugezogen. Sie sind dabei vor allem Kontaktstellen der Kerngruppe Gesundheit.

Die KFO wurde formal nicht aufgelöst, aber faktisch nicht mehr für das Krisenmanagement eingesetzt. Die Befragten befanden die Rückgabe der Verantwortung an die Departemente und den Aufbau der Taskforce Corona mehrheitlich für richtig. Dabei wurden die folgenden Argumente ins Feld geführt:

- Aufgrund der im Vergleich zur KFO schlankeren Organisation der Taskforce Corona sei es dieser besser gelungen, Krisenmanagement und Tagesgeschäft gleichzeitig wahrzunehmen und akute Überlastungssituationen zu vermeiden.
- Gegenüber einer KFO ohne die Hauptabteilung Gesundheit habe die Taskforce Corona mit der Kerngruppe Gesundheit eine klare Verbesserung dargestellt. Die Kerngruppe ist im DFG angesiedelt und vereint die Fachbereiche Medizin, Contact Tracing, Hygiene, Apotheke und Schutzmaterialien. Die Kerngruppe arbeitet gemäss den Interviewten dann mit den anderen Departementen und Hauptabteilungen in der Taskforce zusammen, wenn die Situation es erfordert.

Die Organisation der Taskforce Corona wurde auch kritisiert. Dabei kamen folgende Problembereiche zur Sprache:

- Die Vertreter/-innen der Hauptabteilung Militär und Zivilschutz waren nach der faktischen Auflösung der KFO nur noch marginal am Krisenmanagement beteiligt. Hier sei vorhandenes Know-how nicht genutzt worden. Auch habe eine Organisation gefehlt, die Fakten als Grundlage für die Entscheide hätte aufarbeiten können.
- Die niedergelassene Ärzteschaft und das Kantonsspital sind an der Taskforce Corona nur als Stakeholder beteiligt. Die Kerngruppe Gesundheit konnte den Austausch mit ihnen gemäss den Befragten nicht immer optimal gestalten. Ein engerer Einbezug der Stakeholder in die Kerngruppe wäre daher wünschbar gewesen, um eine stärkere Ausgewogenheit zwischen der Hauptabteilung Gesundheit und den Akteuren/-innen in der Praxis zu ermöglichen.
- Die wichtige Funktion des überdepartementalen Austauschs, die die KFO in der ersten Phase des Krisenmanagements gemäss den Befragten erfüllte, wurde durch die Schaffung der Taskforce Corona nur bedingt aufgefangen. Der Informationsfluss zwischen den beteiligten Departementen und Bereichen sei nach dem Ende der KFO schlechter geworden. Auch für die Koordination der Krisenkommunikation gegenüber Medien und Bevölkerung sei die Taskforce weniger geeignet gewesen als die KFO.

3.2 Zusammenarbeit im Kanton

Dieser Abschnitt widmet sich der Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Gremien des kantonalen Krisenmanagements im Kanton Glarus.

I Zusammenarbeit in der KFO

Die Mitglieder der KFO kamen zu Beginn der Krise dreimal täglich zu Rapporten im Zeughaus zusammen. Dabei wurde gemäss dem Stabschef jeden Morgen zunächst eine Schulung zur aktuellen Phase im Führungsrhythmus durchgeführt. Anschliessend vergab man Aufträge und arbeitete in den Teilstäben. Jeden Mittag wurde ein Lagerapparat durchgeführt. Am Abend fand schliesslich eine Besprechung zu den aktuellen Problemen und Herausforderungen statt. Zudem informierte der Stabschef den Gesamtregierungsrat, vor allem zu Beginn der Krise mit täglichen Rapporten, über die aktuelle Situation.

Während der Anfangsphase im März 2020 habe die Zusammenarbeit in der KFO funktioniert. Gemäss den Befragten war die Einsatzbereitschaft in der Organisation sehr hoch, was sehr geschätzt wurde. Gleichzeitig habe die KFO mit der Beschaffung von Beatmungsgeräten für das KSGL zur Vorbeugung gegen eine potenzielle Eskalation beitragen können. Auch die Führungsunterstützung durch die KFO wurde geschätzt – beispielsweise bei der Beantwortung von E-Mails oder bei der Erstellung von Statistiken in der Verwaltung.

Trotz dieser positiven Aspekte wiesen die Interviewten auf einige Probleme in der Zusammenarbeit innerhalb der KFO hin, die sich im Verlauf der Krise verstärkten. Folgende Bereiche sind hier zu nennen:

- Ein Problem lag darin, dass viele der Beteiligten aus der kantonalen Verwaltung keine Erfahrung mit oder Kenntnisse von der Stabsarbeit hatten. Dies habe die Arbeit in der KFO erschwert. Zwar gab es nach Erkennen der Defizite Schulungen in der Stabsarbeit, dies habe aber auch Ressourcen gebunden, die andernorts gefehlt hätten, und die KFO etwas aus dem Führungsrhythmus gebracht. Die Akzeptanz eines militärischen Führungsstils sei bei einem Teil der KFO-Mitglieder gering gewesen.
- Die Zusammenarbeit in der KFO wurde insbesondere durch einen Konflikt zwischen dem Stabschef und der Hauptabteilungsleiterin Gesundheit belastet. Die Vorstellungen über das geeignete Vorgehen in der Krisenbewältigung seien auseinandergegangen. Vonseiten der Hauptabteilung wurde kritisiert, dass die KFO keine vorausschauende Perspektive eingenommen habe. Zudem habe eine Synthese der verschiedenen Stränge des Krisenmanagements gefehlt. Aus Sicht des Stabschefs hat die fehlende Erfahrung mit Stabsarbeit seitens der Hauptabteilung die Zusammenarbeit erschwert. Auch habe es an Respekt gegenüber der Führung durch den Stabschef gemangelt. Mit der Zeit verschlechterte sich der Informationsfluss zwischen dem Krisenstab und der Hauptabteilung Gesundheit. Der Konflikt zwischen den beiden Schlüsselpersonen in der KFO eskalierte schliesslich mit dem Ausschluss der Hauptabteilungsleiterin Gesundheit aus der KFO durch den Stabschef. Einige der Befragten verwiesen auf die grosse Herausforderung, unterschiedliche Führungskulturen in einer KFO zusammenzubringen. Dem Stabschef habe es auch an Verständnis dafür gemangelt, dass nicht alle beteiligten Personen mit einer militärischen Arbeitsweise vertraut waren.
- Kritisiert wurde die hohe Frequenz der Rapporte. Einige Interviewpartner/-innen fanden es als störend und unnötig, dreimal täglich persönlich im Zeughaus anwesend sein zu müssen. Die Durchführung dreier Sitzungen pro Tag habe die Aufrechterhaltung des Tages- und des weiteren Krisengeschäfts für die Hauptabteilungen und Ämter erschwert.
- Die Instrumente der Stabsarbeit wurden zwar nicht grundsätzlich infrage gestellt, kritisiert wurde jedoch, dass die Abläufe im Krisenmanagement zu wenig flexibel waren und zu viel Zeit für die Arbeit in der KFO aufgewendet werden musste. Die Rapporte und die Arbeit in den Teilstäben der KFO wurden als wenig produktiv eingeschätzt. Da aufgrund der breiten Organisation der KFO bis zu 30 Personen anwesend waren, seien die Sitzungen vor allem für den Informationsaustausch genutzt worden. Gemäss verschiedener Gesprächspartner/-innen sind zu wenig Massnahmen oder Varianten vorgeschlagen und ausgearbeitet worden. Zudem wurde kritisiert, dass der Austausch zwischen der Leitung des Stabs und den Teilstäben nicht umfangreich genug gewesen sei: Die Massnahmen, die in den Teilstäben erarbeitet wurden, seien nicht ausreichend diskutiert worden.
- Vonseiten des Stabschefs habe die zu geringe Verfügbarkeit der Kantonsärztin in der KFO die Zusammenarbeit erschwert. Er habe eine durchgehende Erreichbarkeit aller Beteiligten in der Krise vorausgesetzt.
- Die Entscheidungswege zwischen dem Stabschef und dem Regierungsrat seien nicht konsequent eingehalten worden und gemäss einigen Interviewpartnern/-innen kam es zu Kompetenzüberschreitungen durch den Stabschef. So sei die Entscheidungsfindung dazu, einen Teil der Bewohner/-innen des in der ersten Pandemiephase stark betroffenen Alterszentrums Bühli ins Seminarhotel Lihn umzuquartieren, ohne Rücksprache mit der Leitung der KFO beziehungsweise dem

Gesamtregierungsrat erfolgt. Weiter habe der der Stabschef mit dem Ausschluss der Hauptabteilungsleiterin Gesundheit seine Kompetenzen überschritten.

- Einige der Befragten nahmen die Führung der KFO durch die beiden Regierungsmitglieder und die Präsenz in der KFO als zu schwach war. Mit einer stärkeren Übernahme von Verantwortung hätten Kompetenzüberschreitungen verhindert werden können. Ausserdem hätte die Regierung schneller auf die bekannten Probleme in der KFO reagieren müssen.
- Nach dem Ausscheiden der Hauptabteilungsleiterin Gesundheit und aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit der Kantonsärztin gab es vonseiten der Kantonsverwaltung keine angemessene Vertretung des Gesundheitsbereichs in der KFO. Nach einem Wechsel in der Vertretung der Ärztesgesellschaft in der KFO wurde deren Präsenz verschiedentlich als «Übersteuerung» des DFG beurteilt. Teilweise wurde auch konstatiert, dass sich die Zusammenarbeit in der KFO durch die nicht klar festgelegte Rolle der Vertretung der Ärztesgesellschaft erschwert habe.

I Zusammenarbeit in den Taskforces

Nach der Rückführung der Verantwortung von der KFO in die Departemente wurden weiter verschiedene Mitglieder der Teilstäbe in der Taskforce Corona eingesetzt. Die bereits parallel zur KFO tätigen Taskforces (Wirtschaft, Bildung, Heime) bestanden auch nach Phase I der Pandemie weiter. Der Austausch in den Taskforces erfolgte je nach Situation der Pandemie (teilweise mehrmals wöchentlich, teilweise in längeren Abständen) insbesondere in Telefonkonferenzen.

Die Zusammenarbeit in den Taskforces funktionierte gemäss den Beteiligten grundsätzlich gut. Die Taskforces hätten sich vor allem als Austauschplattformen bewährt, in denen die aktuelle Lage und die Umsetzung von Massnahmen besprochen werden konnten. Insbesondere der Austausch in den Taskforces Schulorganisation und Wirtschaft wurde als nützlich und zielführend betrachtet. In der Taskforce Corona wurde gemäss den Interviewpartnern/-innen vor allem noch über die Entscheide der Regierung informiert, die weitere Zusammenarbeit fand wieder primär in den Departementen statt. Verschiedene Befragte begrüsst es, dass mit der Taskforce Corona die Arbeit in den Departementen wieder besser möglich war und man in der Zusammenarbeit flexibler wurde, da die zeitlichen Ressourcen wieder freier verteilt werden konnten.

Die Zusammenarbeit in der Taskforce Corona und vor allem im Gesundheitsbereich konnte durch eine Neuordnung des kantonsärztlichen Dienstes verbessert werden. Ab Herbst 2020 wurde als Ersatz für die ausgefallene Kantonsärztin ein neuer Kantonsarzt als Vertretung eingesetzt. Dieser ist primär für die Pandemiebewältigung zuständig und entlastet damit die Hauptabteilung Gesundheit.

Im Vergleich zu den Zeiten der KFO hat sich der Informationsfluss zwischen den Departementen gemäss einigen befragten Personen verschlechtert. Es gab auch Stimmen, die in Phase III der Pandemie im Kanton Glarus (ab November 2020) eine Unterstützung durch die KFO gewünscht hätten. Faktisch war der Stabschef der KFO zwar in die Taskforce Corona eingebunden, ihm sei jedoch eher die Aufgabe eines Zuhörers zugekommen und er habe im Krisenmanagement keine aktive Rolle mehr eingenommen. Auch sei die Zusammenarbeit zwischen der Hauptabteilung Militär und Zivilschutz und der Hauptabteilung Gesundheit aufgrund des Konflikts in der KFO nach wie vor belastet. Dies habe sich auch darin gezeigt, dass der Zivilschutz bei der Umsetzung der Impf- und Testkampagne kaum involviert war.

I Zusammenarbeit in der Kantonsverwaltung

Die generelle Zusammenarbeit in der Kantonsverwaltung während der Covid-19-Pandemie wurde in den Gesprächen unterschiedlich beurteilt.

Positiv hätten sich die kurzen Wege im Kanton erwiesen. Dem Prinzip «in der Krise Köpfe kennen» sei in einem Kanton von der Grösse Glarus' leichter zu folgen als in grösseren Gebietskörperschaften. Positiv sei auch gewesen, dass für besonders stark belastete Stellen in der Verwaltung kurzfristig Aushilfen und Kompensationen aus anderen Abteilungen und Ämtern organisiert werden konnten. Beispielsweise wurde das Arbeitsinspektorat, das zu Beginn der Pandemie aus einem Arbeitsinspektor und einer Stellvertretung bestand, mit zusätzlichen Stellenprozenten sowie Angehörigen des Zivilschutzes unterstützt. Die Zusammenarbeit zwischen dem Zivilschutz und dem Arbeitsinspektorat habe gut funktioniert. Der massnahmenbedingte hohe Aufwand des Inspektorats konnte dadurch auf mehrere Personen verteilt werden. Gelobt wurden zudem die Dienstleistungen der kantonalen Informatik. Obwohl der Kanton bei der Umsetzung der Digitalisierungsstrategie noch am Anfang stehe, hätten IT-Lösungen zur Bewältigung der Herausforderungen wie Homeoffice und Kontaktbeschränkungen gut funktioniert. Defizite im IT-Bereich wurden eher bei der Hardware (Laptops) als bei der Software verortet. Auch der Zivilschutz habe die Verwaltung – vor allem in der ersten Phase der Pandemie – mit Expertise im IT-Bereich unterstützt und eine wichtige Rolle im Aufbau eines Cockpits beziehungsweise Monitorings zur Lagedarstellung gespielt.

Gleichzeitig wiesen die Interviewten auf Probleme hin, die sich aus den kurzen Wegen in der kantonalen Verwaltung ergaben. So seien viele Fragen informell und eher zufällig diskutiert worden. Die informellen Kommunikations- und Arbeitsprozesse hätten sich auch darin manifestiert, dass das Krisenmanagement teilweise zu wenig systematisch und ohne Koordination mit den relevanten Akteuren/-innen erfolgte. Zudem wurde auf die Gefahr eines Klumpenrisikos verwiesen, weil einzelne Schlüsselfiguren sehr viel Verantwortung und Aufgaben auf sich konzentrierten. Ein Problem in der Zusammenarbeit, das in den Gesprächen genannt wurde, betrifft den Finanzbereich. So seien aufgrund der Belastung des DFG Aufgaben am DVI hängen geblieben, die eigentlich in die Kompetenz des Finanzdepartements gefallen wären.

I Zusammenarbeit im Regierungsrat

Die *Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern* der Regierung habe auch in der Krise funktioniert. Herausfordernd seien die hohe Geschäftslast und die kurzen Fristen bei der Entscheidungsfindung gewesen. Insbesondere zu Beginn der Pandemie sei es zudem vorgekommen, dass trotz geringer Evidenzgrundlage Entscheidungen getroffen werden mussten, was die Abstimmung im Gremium schwierig gemacht habe. Beispielsweise sei kurz vor Weihnachten 2020 bei der umstrittenen Frage des vorzeitigen Ferienbeginns die Nervosität der Regierungsmitglieder spürbar gewesen. Weiter wäre eine teilweise stärkere Zusammenarbeit des DFG mit den anderen Regierungsmitgliedern wünschenswert gewesen. Alle Regierungsmitglieder hätten sich jedoch stets gut informiert gefühlt. Die Interviewten schätzten es, dass es bei Themenbereichen, die in der normalen Lage in die Verantwortung der einzelnen Departementsvorstehenden gefallen wären, aber auch national mit grosser Aufmerksamkeit diskutiert wurden (wie beispielsweise das Thema Terrassen in den Skigebieten), Diskussionen im Gesamtgremium gab. Positiv beurteilt wurde zudem die Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei. Diese habe ihre Funktion als Drehscheibe sehr gut wahrgenommen.

I Zusammenarbeit mit den Gemeinden

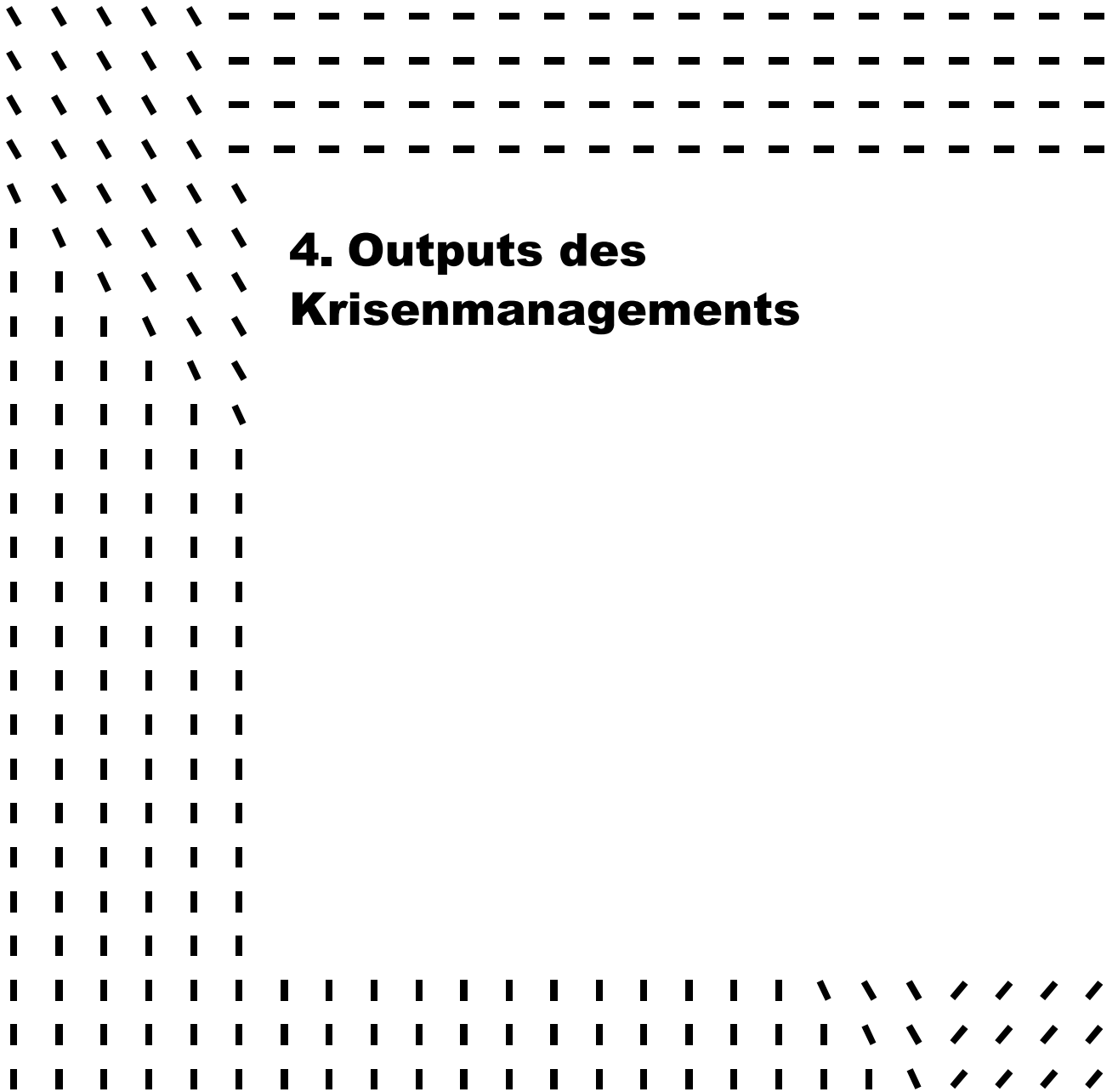
Den drei Glarner Gemeinden kam laut den Interviewpartnern/-innen im kantonalen Krisenmanagement wenig Bedeutung zu. Zentrale Aufgaben für die Gemeinden lagen ne-

ben den Zuständigkeiten für Schulen und Heime in der Umsetzung der Schutzmassnahmen. Die Koordination zwischen Kanton und Gemeinden wurde kaum über Gemeindeführungsstäbe, sondern über die direkte Zusammenarbeit mit und die Einbindung in die Taskforces abgewickelt. Beispielsweise fand im Bereich Alters- und Pflegeheime häufig ein direkter Austausch zwischen den Verwaltungsräten/-innen der Heime und den Heimleitungen statt. Im Schulbereich waren die Gemeinden über die Taskforce Schulorganisation eingebunden.

3.3 Zusammenarbeit mit dem Bund und interkantonale Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit dem *Bund* hat aus Sicht der Mehrheit der Interviewpartner/-innen funktioniert. Wichtig war dabei vor allem, dass die Ansprechpartner/-innen beim Bund bekannt waren. Neben dem Austausch in regelmässigen Telefonkonferenzen – wie zwischen Kommunikationsverantwortlichen oder zwischen Gesundheitsdepartement und BAG – seien auch informelle Kontakte nützlich gewesen (beispielsweise von Regierungsmitgliedern zu den Generalsekretariaten eidgenössischer Departemente). Schwierig seien die Zusammenarbeit mit dem Bund und die Vorbereitung auf den Vollzug von Massnahmen insbesondere durch die kurzen Fristen gewesen, die der Bund den Kantonen für Stellungnahmen gewährt hatte. Teilweise hätten sich die Befragten klarere Regelungen des Bundes gewünscht, teilweise fanden sie kein Verständnis für dessen Entscheide. Die Tatsache, dass das DFG eine Zeit lang die Federführung bei der Konsultation hatte (Konsultation via GDK und nicht via Staatskanzlei) wurde in den Gesprächen kritisch gesehen. Ein weiterer Anlass zur Kritik war die Umsetzung der Strukturen zum Bevölkerungsschutz durch den Bund. Da der Bundesstab Bevölkerungsschutz nicht wie vorgesehen gearbeitet hatte, sei die Anschlussfähigkeit der KFO beschränkt gewesen.

Die *interkantonale Zusammenarbeit* wurde vor allem in den Direktorenkonferenzen, in Fachkonferenzen sowie im direkten Austausch mit den Nachbarkantonen wahrgenommen und in den Gesprächen mehrheitlich als gut beschrieben. Die Zusammenarbeit in den interkantonalen (nationalen und regionalen) Konferenzen wurde geschätzt. Die Befragten nutzten die interkantonalen Konferenzen primär als Austauschplattformen zur Informationsübermittlung. Weiter konnten im Vollzug auch Grundlagen anderer Kantone genutzt werden (beispielsweise vom Kanton Zug für den Fernunterricht). Verschiedene Befragte merkten an, dass sie sich einen stärkeren Austausch und mehr Koordination mit anderen Kantonen gewünscht hätten. So wäre es beispielsweise aus Sicht des Kantonsspitals zielführend gewesen, wenn man sich in der GDK-Ost enger hätte koordinieren können. Eine stärkere regionale Koordination hätte auch dazu beitragen können, dass Massnahmen in der Ostschweiz einheitlicher umgesetzt worden wären. Verschiedene Gesprächspartner/-innen beschrieben die kantonal unterschiedlichen Lösungen in der Krise als störend und als problematisch für die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit.



4. Outputs des Krisenmanagements

Im Folgenden widmen wir uns den Outputs, die aus dem kantonalen Krisenmanagement resultierten. Hierzu gehören Entscheidungsgrundlagen, Lagedarstellungen und Verordnungen sowie die Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und den Medien in der Krise. Schliesslich nehmen wir eine Beurteilung der Outputs für fünf ausgewählte Bereiche vor.

4.1 Entscheidungsgrundlagen, Lagedarstellung und Verordnungen

Die kantonale Führungsorganisation (KFO) konnte die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für den Regierungsrat gemäss den Befragten zwar grundsätzlich zur Verfügung stellen, es gab aber verschiedene Probleme bei der Informationsweitergabe und den Lagedarstellungen. Verschiedene Gesprächspartner/-innen gaben an, dass in der KFO Grundlagen gefehlt hätten, die auch für die Entscheidungen der Regierung relevant gewesen wären. Weiter sei die Informationsweitergabe innerhalb der KFO sowie zwischen den Departementen und den Taskforces in verschiedener Hinsicht herausfordernd gewesen. Zwei Problemstellen können hervorgehoben werden:

- Die Informationsweitergabe während der Einsatzzeit der KFO sei zu langsam erfolgt. Der Zivilschutz sei in der Beschaffung von Informationen zur Lage im Kanton nicht proaktiv tätig gewesen. Daher seien Zahlen zu aktuellen Entwicklungen zu langsam zusammengetragen worden. Auch der Stabschef der KFO wies auf eine fehlende oder zu langsame Informationsbeschaffung hin. Schliesslich sei teilweise auch nicht klar gewesen, welche Akteure/-innen über welche Informationen verfügten und grundsätzlich für ihre Weitergabe verantwortlich waren. Verschiedene Befragte kritisierten, dass sie Informationen teilweise selbst zusammensuchen mussten. Es fehlte innerhalb der KFO eine zentrale Stelle, die dafür verantwortlich gewesen wäre, beziehungsweise eine klare und explizite Zuweisung dieser Aufgabe an einen der Teilstäbe. Weiter waren Schnittstellen in der kantonalen Verwaltung, wie die Hauptabteilung Gesundheit oder die Fachstelle Heimwesen, die gemäss einigen Befragten unter anderem für die Weitergabe spezifischer Informationen oder die Aufbereitung von Informationen zur Lage verantwortlich waren, stark überlastet. Auch daher habe sich eine zeitnahe Informationsweitergabe durch diese Stellen erschwert.
- Die Leistungserbringer, die Informationen zur Verfügung stellen mussten, beschrieben den Beginn der Informationsweitergabe an die KFO und den Bund als aufwendig und nervenaufreibend. Dies darum, weil sehr viele und je nach Ebene unterschiedliche Daten zur Verfügung gestellt werden mussten. Diese mussten in einem Excel-Dokument eingereicht werden. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang im Besonderen, dass der Kanton keinen Zugriff auf die entsprechende Datenbank des Bundes gehabt habe. In einem Gespräch wird die Vermutung geäussert, dass man noch im Sommer 2021 bestimmte Zahlen doppelt, das heisst parallel zu Bund und Kantonen, für den Kanton erhoben habe. Es wurde aber

auch dargelegt, dass die Anforderungen an die Anzahl der zu liefernden Daten zurückgegangen sei und mit Fortschreiten der Pandemie weniger Zahlen, beispielsweise zur Auslastung und zu Hospitationen, geliefert werden mussten. Aus Sicht der Ärzteschaft wurde weiter ausgeführt, dass zu Beginn der Krise sehr viele Informationen und Zahlen weitergegeben wurden und ihre Verarbeitung anspruchsvoll war. Dies aufgrund der Menge und der teilweise vorhandenen Unsicherheiten bezüglich der Verlässlichkeit der Zahlen. So sei man sich zu Beginn der Pandemie beispielsweise nicht sicher gewesen, wie viele Spitalbetten insgesamt zur Verfügung stehen würden. Das habe eine Beurteilung der Krisensituation erschwert.

Die Lagedarstellungen, die in der KFO täglich erarbeitet wurden, beurteilten die Befragten teilweise negativ. Die Lagerberichte seien zu extensiv gewesen. Auch hätten sie andere wichtige Informationen zur Lage im Kanton nicht enthalten. Zu Beginn der Einsatzzeit der KFO waren deren Lagedarstellungen für die Leitung und die Regierung gemäss den Beteiligten nicht ausreichend, um evidenzbasierte Entscheidungen zu treffen. Es habe zu diesem Zeitpunkt kein Monitoring gegeben, das Statusmeldungen aus den Alters- und Pflegeheimen, Informationen über die Schutzmaterialbestände oder Teststatistiken umfasste. Eine beteiligte Person bezeichnete die Situation als Blindflug.

Die fachliche Verantwortung für die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen ging mit dem Ende der KFO vollumfänglich an die Departemente zurück. Der Regierung hätten auch dann noch die notwendigen Entscheidungsgrundlagen vorgelegen. Mit der Rückgabe des Krisenmanagements an die Departemente seien Schwierigkeiten in der Informationsweitergabe aufgetreten. Vor allem die Fachstelle Information und Kommunikation beschrieb die neue Situation als herausfordernd. Dies darum, weil die eingesetzte Taskforce Corona sich weniger häufig ausgetauscht habe als ihre Vorgängerorganisation. Die Departemente hätten darum daran erinnert werden müssen, dass eine aktive interdepartementale Informationsweitergabe erforderlich sei.

Während die Lagedarstellungen in der KFO durch die täglichen Berichte erfolgten, wurden sie nach der faktischen Auflösung der KFO vor allem über ein neu aufgebautes Cockpit beziehungsweise Monitoring umgesetzt. Dieses ermöglichte einen Überblick über die aktuellen epidemiologischen Entwicklungen im Kanton und umfasste eine Übersicht über die epidemiologische Lage im Kanton (Inzidenz, Fallzahlen), die Kapazitäten im Contact Tracing und die durchgeführten Tests sowie die Auslastung des Kantonsospitals Glarus.

Der Bedarf zur Legiferierung durch den Kanton war laut den Interviewpartnern/-innen zu Beginn der Krise in der ausserordentlichen Lage überschaubar, das Verfassen von Verordnungen und Weisungen sei mit der Zeit aber anspruchsvoller geworden. Gründe dafür waren insbesondere die kurzfristigen Entscheide des Bundes und der Bedarf zur Umsetzung in kantonales Recht. In den Gesprächen wurde die Erarbeitung der Verordnungen und Weisungen sowie die Erläuterungen und deren Qualität positiv bis sehr positiv beschrieben. Gemäss den Gesprächspartnern/-innen habe es keine gröberen Fehler gegeben. Auch habe die Staatskanzlei die Departemente angemessen unterstützen können.

4.2 Kommunikation gegenüber Bevölkerung und Medien

Die Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und den Medien war in allen Phasen der Pandemie sehr wichtig. Die zentrale Stelle für die Kommunikation war die Fachstelle Information und Kommunikation des Kantons. Die Kommunikationsaktivitäten umfassten neben Medienmitteilungen und der Durchführung von Medienkonferenzen ins-

besondere die digitale Informationsseite des Kantons. Zu Zeiten der KFO wurden Medienschaffende auch vor Ort ins Zeughaus eingeladen. Das hohe Informationsbedürfnis der Bevölkerung spiegelt sich in der hohen Zahl der Besuche auf der Website des Kantons wider.

Insgesamt beurteilten die Gesprächspartner/-innen die Kommunikation des Kantons und die erstellten Produkte positiv. Es habe sich bewährt, dass bereits im Vorfeld der Krise die Ressourcen für die Kommunikation aufgestockt worden seien. Somit habe eine gute Koordination der Kommunikation zwischen den Departementen erfolgen können. Aus Sicht des befragten Medienschaffenden konnte die Krisenorganisation das Informationsbedürfnis von Anfang an befriedigen. Schwieriger wurde es mit der Rückgabe der Zuständigkeiten an die Departemente. Antworten von der Medienstelle hätten dann teilweise länger auf sich warten lassen und es sei vermehrt direkt bei den zuständigen Personen in den Departementen nachgefragt worden. Eine Lernkurve bei der Kommunikation in der Krise wurde bei der Publikation regelmässiger Updates zur Lage und zu den Massnahmen im Kanton sowie aufgrund der Veröffentlichung der Vernehmlassungsantworten beobachtet.

Folgende kritische Punkte zur Kommunikation in der Covid-19-Pandemie haben die Interviewten aufgeführt:

- Einige Gesprächspartner/-innen empfanden die Kommunikation der Gesamtregierung insgesamt als zurückhaltend. Der Regierungsrat sei teilweise zu passiv gewesen und habe sich zu stark auf die Kommunikation der Massnahmen durch den Bund verlassen.
- Die Disziplin der Departemente, konsequent über den Kommunikationschef zu kommunizieren, sei unterschiedlich hoch gewesen. Im Sinn einer einheitlichen Kommunikation habe dieser als «single point of contact» funktionieren müssen. Vor allem nach dem Ende der KFO und mit der dezentraleren Arbeit in den Departementen gab es hier gemäss den Befragten Defizite.
- Optimierungspotenzial wurde bei der adressatengerechten Kommunikation gesehen, insbesondere dann, wenn es darum ging, fremdsprachige Personen zu erreichen. Eine Eigeninitiative von Mitarbeitenden des Sozialdienstes (Versand von WhatsApp-Sprachnachrichten) hätte in die Gesamtkommunikation eingebunden werden sollen.

4.3 Beurteilung ausgewählter Massnahmen

Im Folgenden beurteilen wir fünf ausgewählte Massnahmenbereiche, die während der Covid-19-Krise für den Kanton Glarus zentral waren. Dabei geht es insbesondere darum, wie die Massnahmen erarbeitet worden sind und wie die jeweils relevanten Akteure/-innen sie beurteilten. Es gilt darauf hinzuweisen, dass die für die Eindämmung der Covid-19-Pandemie wichtigen Bereiche Impfen, Testen und Contact Tracing in der vorliegenden Evaluation nicht vertieft untersucht worden sind.

I Massnahmen bezüglich Schutz und Betrieb von Schulen

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 mussten auch die Schulen im Kanton Glarus für einige Wochen auf Fernunterricht umstellen. Nach der Rückkehr in die Klassenräume wurden ab Phase III wieder Massnahmen zum Schutz der Schüler/-innen verfügt. Dabei waren gemäss den Interviewpartnern/-innen folgende Entscheidungen wichtig:

- Präzisierung der Schutzkonzepte für Schulen, zum Beispiel Einführung der Maskentragpflicht in der Oberstufe im November 2020

- Beschluss des Regierungsrats zum vorgezogenen Ferienbeginn der Glarner Schulen vor den Weihnachtsferien im Dezember 2020
- Entscheid zur Durchführung von Maturaprüfungen und Qualifikationsverfahren im Frühling 2021

Zentrale Akteurin für Massnahmen im Schulbereich war die Taskforce Schulorganisation. Dabei sei klar gewesen, dass die Leiterin der Hauptabteilung Volksschule und Sport beim Kanton die Ansprechperson für Schulleitungen und Lehrpersonen war. Die Regierung habe sich im Schulbereich mit ihrem Führungsanspruch zurückgenommen. Dies habe teilweise dazu geführt, dass sich in Situationen, in denen die Regierung strengere Massnahmen bevorzugte (zum Beispiel beim Testen), die Taskforce Schulorganisation durchsetzte. Für die Erarbeitung der Massnahmen waren die Montagskonferenzen der Taskforce wichtig. Es war von Vorteil, dass die Gemeindevertreter/-innen dort einfach einbezogen werden konnten.

Die Beteiligten beschrieben die Massnahmen im Bereich der Schulen mehrheitlich als zurückhaltend und pragmatisch. Sie waren in der Erarbeitung nicht unumstritten, wurden aber von der Mehrheit der Beteiligten gestützt. Kritische Stimmen wiesen darauf hin, dass Massnahmen zu zögerlich getroffen worden und daher nicht präventiv genug gewesen seien. Negativ beurteilt wurde zudem, dass der Kanton keine engeren Leitplanken in Form von Rahmenschutzkonzepten für die Schulen gesetzt habe. Dadurch wurden in unterschiedlichen Schulen auch unterschiedliche Konzepte umgesetzt. Diesem Umstand brachten Lehrpersonen und Eltern oft nur wenig Verständnis entgegen. Dem Departement Bildung und Kultur (DBK) war es jedoch wichtig, auch den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Schulen Rechnung zu tragen. Die ausserplanmässige Schliessung der Schulen im Dezember, für die sich die Regierung entschieden hatte, wurde von den Befragten ebenfalls ambivalent beurteilt. Während einige Interviewpartner/-innen die Massnahme aufgrund der Pandemie-Situation begrüsst, bezeichneten sie andere als Schnellschuss und als unnötig. Viele Kommunikationsaktivitäten zum Thema Schulen, beispielsweise zu Schulleitungen und Eltern, liefen über den direkten Kanal des Departements und nicht über die Fachstelle Information und Kommunikation.

Positiv gilt es im Bereich der Schulen hervorzuheben, dass Softwarelösungen zur Umsetzung des Fernunterrichts bereits bei Ausbruch der Pandemie vorhanden waren (Office-365-Anwendungen für den Fernunterricht) und nach der Schliessung der Schulen rasch ein Betreuungsangebot zur Verfügung stand.

I Massnahmen bezüglich Schutz und Betrieb von Pflege- und Behindertenheimen

Aufgrund von Virusausbrüchen in zwei Alterszentren mit jeweils einer Häufung von Todesfällen stellten die Pflegeheime ein Epizentrum für die Pandemie im Kanton Glarus dar. Folgende wichtige Entscheidungen bezüglich Schutz und Betrieb der Pflege- und Altersheime wurden getroffen:

- Ab 13. März 2020 galt ein grundsätzliches Besuchsverbot in den Heimen.
- Nach einem Virusausbruch im Alters- und Pflegeheim Bühli in Ennenda wurde im Frühling 2020 entschieden, die gesunden Bewohner/-innen ins Seminarhotel Lihn umzuquartieren.
- Nach einem weiteren Ausbruch im Dezember 2020 im Alterszentrum Schwanden verschärfte der Kanton die Schutzmassnahmen für die Gesundheitseinrichtungen. So wurde eine Quarantänepflicht für Bewohner/-innen eingeführt, die ihre Angehörigen während der Festtage besuchten. Zu den Verschärfungen gehörten im Januar 2021 schliesslich auch eine Erweiterung der Maskentragpflicht im Pflegebereich sowie eingeschränkte Besuchsrechte.

Die Entscheidungsfindung und der Entscheid zur Umquartierung der Bewohner/-innen des Alters- und Pflegeheims Bühli wurden kritisch beurteilt. Die KFO habe die Heimleitung, die schliesslich die Entscheidung zur Umquartierung traf, beraten und die Koordination übernommen. Es habe aber keine Rücksprache mit der Leitung der KFO oder der Kantonsärztin beziehungsweise dem Teilstab Gesundheit gegeben (vgl. auch Abschnitt 3.2). Es gab auch Personen, die diese Situation weniger negativ beurteilten und auf die knappe Zeit zur Entscheidungsfindung verwiesen. Die Umquartierung wie auch die Rückführung hätten zwar funktioniert, es habe aber in der Umsetzung Probleme gegeben (Telefone der Bewohner/-innen, Parallelität mit der Hotelküche).

Trotz Schutzmassnahmen erfolgte im Dezember 2020 ein weiterer grösserer Virusausbruch im Alterszentrum Schwanden. Gemäss den Interviewpartnern/-innen machte dieser Fall deutlich, dass die knappen Personalressourcen ein grosses Problem darstellten. Die Heime hätten versucht, ehemalige Pflegekräfte zu reaktivieren und Angestellte aus anderen Heimen einzubinden. Dies sei aber nicht mehr ausreichend möglich gewesen. Die Überforderung des Alterszentrums zeigte sich auch darin, dass es die Kantonsapotheke kurzfristig in einer Nacht- und Nebelaktion für Schnelltests aufbieten musste.

Der Entscheid zur Verschärfung der Schutzmassnahmen in Dezember 2020 nach dem Virusausbruch im Alterszentrum Schwanden wurde nicht kritisiert. Es wurde auch positiv gesehen, dass die Heime selbst entscheiden konnten, ob Massnahmen noch weiter zu verschärfen waren.

Im Kontext der Heime wiesen die Gesprächspartner/-innen darauf hin, dass die Gesundheitseinrichtungen früher hätten kontrolliert werden sollen. Hier habe eine Schwierigkeit darin gelegen, dass die Heime als sehr autonome Institutionen nur wenig zugänglich für Korrekturen waren. Das Angebot betreffend Beratung durch eine Hygienefachfrau nahmen die Heime nur punktuell in Anspruch. Das DFG wäre gemäss den Befragten für die Kontrolle der Schutzkonzepte der Gesundheitseinrichtungen zuständig gewesen, das DVI für alle übrigen Betriebe. Effektiv habe das Arbeitsinspektorat die Kontrollen übernommen (nach Anfrage des DFG zur Prüfung der Schutzkonzepte in Heimen, Rehakliniken und Behinderteneinrichtungen). Die Hauptabteilung Gesundheit und die Fachstelle Heimwesen seien jedoch ebenfalls daran beteiligt gewesen. Umgesetzt wurden die Kontrollen in den Heimen gemäss den Befragten aber erst ab Herbst 2020.

I Massnahmen zur wirtschaftlichen Unterstützung von Härtefällen

Im März 2020 wurde für Glarner Firmen und Selbstständige, die trotz Corona-Hilfsmassnahmen des Bundes in Bedrängnis gerieten, ein Massnahmenpaket erarbeitet. Dabei schuf man einen kantonalen Fonds zur vorübergehenden Unterstützung und der Kanton gewährte Unternehmen als Ergänzung zur Bundeslösung zinsgünstige Kreditverbürgungen im Umfang von maximal 10 Millionen Franken. Im zweiten Shutdown im November 2020 beantragte die Regierung weitere 1,9 Millionen Franken für wirtschaftliche Härtefälle und wandelte den bestehenden Fonds für Selbstständigerwerbende in einen Spezialfonds für kantonale Härtefallunterstützungen (Härtefallfonds) um. Seit Dezember 2020 ist die Vergabe von Finanzhilfen in einer kantonalen Härtefallunterstützung geregelt. Im Mai 2021 wurde der Härtefallfonds auf rund 40 Millionen Franken aufgestockt, die à fonds perdu vergeben werden können oder zu diesem Zeitpunkt bereits vergeben worden sind.

Die Entscheidungsfindung in der wirtschaftlichen Unterstützung zu den Folgen der Covid-Massnahmen wurde in den geführten Gesprächen positiv bis sehr positiv beurteilt. Die Regierung habe sehr schnell reagiert und sich gut mit den beteiligten Akteuren/-innen koordiniert, wie beispielsweise der Glarner Kantonalbank, Unternehmen und Ver-

bänden. Die rasche Schaffung und die wiederholte Aufstockung des Härtefallfonds wurden rundum positiv bewertet. Schliesslich habe auch die Programmierung der entsprechenden Tools für die Gesuchstellung grundsätzlich gut funktioniert. Vonseiten der Wirtschaft wurden die Massnahmen ab Herbst 2020 als progressiv und angemessen betrachtet. Es wurde geschätzt, dass der Kanton den Härtefallfonds grosszügig erweiterte, und der Nutzen für die Betroffenen wurde als hoch erachtet.

Verschiedene Aspekte wurden im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Massnahmen als herausfordernd beschrieben: So musste die Verwaltung mit geringen personellen Mitteln und unter hohem zeitlichem Druck die Gesuche bearbeiten und Tools für die Abwicklung der Härtefallgesuche bereitstellen. Weiter gab es Stimmen, die darauf verwiesen, dass die Antragstellung komplex und der administrative Aufwand für die Gesuchstellenden hoch war. Die Heterogenität der Gesuchstellenden habe zudem hohe Anforderungen an die standardisierte Antragstellung und den Entscheid der Verwaltung zu den Gesuchen gestellt. Schliesslich wurde in einem Interview darauf hingewiesen, dass ein stärkeres Controlling durch das DFG bezüglich Finanzhilfen wünschenswert gewesen wäre. Auch hätte eine stärkere Koordination zwischen den Departementen die Vergabe von Härtefallgeldern erleichtern können.

Aus Sicht der Evaluation ist im Besonderen die schnelle Reaktionszeit mit Blick auf die Bereitstellung von Härtefallgesuchen positiv zu beurteilen. Gelder konnten vom Landrat gesprochen werden und der Kredit für Härtefälle wurde schliesslich auch durch die Landsgemeinde 2021 gewährt. Insgesamt hat die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Kantonsverwaltung gut funktioniert und es konnten Entscheide getroffen werden, die den Bedürfnissen der Betroffenen Rechnung trugen. Die Entscheide sind insgesamt als zielführend und angemessen zu beurteilen.

I Massnahmen zur Gewährleistung der politischen Handlungsfähigkeit im Kanton
Aufgrund der anhaltenden Krisensituation zwischen Mai 2020 und Mai 2021 hat der Regierungsrat entschieden, die Landsgemeinde zweimal zu verschieben. Ausserdem konnte eine Landratssitzung im April 2020 nicht stattfinden. Während die Landratssitzung bald nachgeholt werden konnte, musste für Vorlagen, über die an der Landsgemeinde hätte entschieden werden müssen, eine andere Lösung gefunden werden, um die Handlungsfähigkeit des Kantons aufrechtzuerhalten.

So unterbreitete die Regierung dem Landrat gestützt auf Art. 99 der Kantonsverfassung Vorlagen, die sie als dringlich erachtete. Während beispielsweise für die Festlegung des Steuerfusses, das Geldspielgesetz und politische Wahlen die Dringlichkeit unbestritten war, gelangten andere Geschäfte an den Landrat (z.B. Online-Steuererklärung), über die das Parlament nicht entschied (da der Landrat sie nicht als dringlich erachtete). Als ungünstig betrachtet wurde die Diskussion in der Regierung darüber, welche Geschäfte dringlich waren, sodass zunächst ohne Landsgemeinde über sie entschieden werden musste. Grundsätzlich funktionierte das Vorgehen der Entscheide durch den Landrat. Als potenziell problematisch sahen die Interviewpartner/-innen den Fall, dass die Landsgemeinde eine abweichende Entscheidung trifft (und beispielsweise bereits Gelder ausgegeben worden sind).

Der Kanton erliess im April 2021 eine gesetzliche Grundlage für ausserordentliche Urnenabstimmungen (Urnenabstimmungsverordnung, UAV) anstelle der Landsgemeinde und der Gemeindeversammlungen. Diese ermöglicht es, Sachabstimmungen und die

Wahl von Behördenmitgliedern ausnahmsweise an der Urne durchzuführen.¹⁰ Die Verordnung verfolgt den Zweck, die politische Handlungsfähigkeit des Kantons und der Gemeinden für den Fall aufrechtzuerhalten, dass die Landsgemeinde oder die Gemeindeversammlungen infolge der Corona-Pandemie nicht abgehalten werden können. Durch die aufschiebenden Entscheide des Landrats wurden jedoch keine Urnenabstimmungen durchgeführt. Schliesslich fand die Landsgemeinde im September 2021 wieder statt und alle Geschäfte, über die der Landrat mit aufschiebender Wirkung entschieden hatte, wurden vom Volk genehmigt.

Laut den Interviewpartnern/-innen waren die Entscheide im Hinblick auf die Landsgemeinde grundsätzlich zielführend und angemessen. Man müsse sich für ähnliche Fälle in der Zukunft jedoch überlegen, dem Kantonsparlament mehr Kompetenzen zu übertragen, um Blockaden zu verhindern. Dies würde eine Verfassungsänderung notwendig machen. Die politische Handlungsfähigkeit sei auch in der Krise gewährleistet worden. Problematisch wurde aber gesehen, dass sich eine Reihe von Geschäften und Projekten verzögerten, weil erst im September 2021 über sie abgestimmt wurde.

I Massnahmen zur Beschaffung von Schutzmaterialien

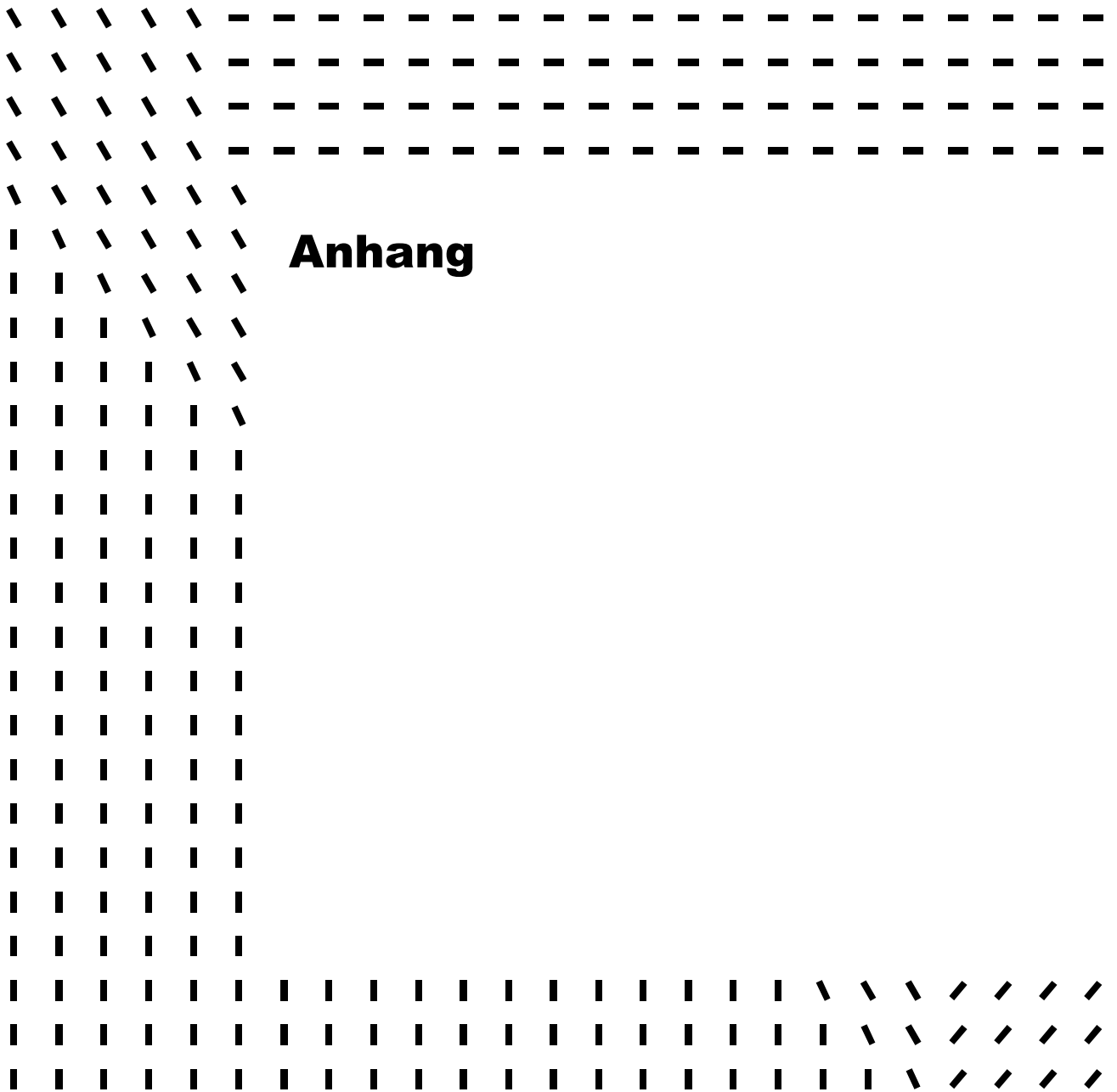
Im Kanton Glarus waren in Phase I zu wenig Schutzmaterialien (insbesondere FFP2-Schutzmasken) vorhanden. Aufgrund der weltweit grossen Nachfrage und der Defizite in der Bevorratung gestaltete sich die Beschaffung als schwierig. Laut den Interviewten versuchte der Kanton schnell, die Leistungsbringer bei der Beschaffung von Schutzmaterialien zu unterstützen. So kaufte das Kantonsspital Glarus (KSGL) im Februar 2020 FFP2-Schutzmasken für den Eigenbedarf sowie im Auftrag des Kantons für weitere Gesundheitseinrichtungen. Ausserdem konnte man bei der Beschaffung von Schutzmaterialien auf die Armee zurückgreifen.

Beim Kauf von Masken wurden gemäss den Befragten die üblichen Beschaffungsprozesse weitgehend eingehalten, wobei der Kanton selbst nie als Käufer auf dem Markt auftrat. Bei den 25'000 Schutzmasken, die das KSGL bei der Emix Trading AG kaufte, wurden nach der Lieferung Mängel bei der Grösse und Verarbeitung festgestellt. Das KSGL hatte wie üblich das Zertifikat überprüft und für korrekt befunden. Da zu diesem Zeitpunkt keine anderen FFP2-Masken verfügbar waren, wurde entschieden, diese an Gesundheitseinrichtungen im Kanton zu verteilen. Auch sei zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt gewesen, dass die Filterleistung der Masken weit unter dem deklarierten Wert lag. Der Maskenkauf führte im März 2021 zu einer Strafanzeige von Kanton und KSGL gegen die Firma Emix und gegen Unbekannt. Darin geht es um die Zertifikate und um Verstösse gegen das Heilmittelgesetz sowie die Gefährdung von Leben durch die mangelhaften Masken.

Gemäss den Interviewten, die sich dazu äusserten, war das Vorgehen bei der Maskenbeschaffung der Situation angemessen. Die hohen Preise seien der hohen Nachfrage geschuldet worden und hätten vom Kanton kaum beeinflusst werden können. Kritisch wurden in den Gesprächen jedoch die Qualitätskontrolle durch das KSLG und die Verteilung der Masken im Kanton beurteilt. Mehrheitlich waren die Befragten aber der Ansicht, dass der Kauf mit den gefälschten Zertifikaten nur schwer hätte vermieden werden können. Aus Sicht der Evaluation kann nicht ausgeschlossen werden, dass die mangelhaften Masken aufgrund ihrer bedingten Schutzwirkung zur Verbreitung des Virus und zu Ansteckungen beitrugen.

¹⁰ Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen (Urnenabstimmungsverordnung, UAV), Art. 4 Abs. 2 Ziff. a.

Lehren, die der Kanton gemäss den Befragten aus der ersten Phasen der Pandemie gezogen hat, betreffen den Aufbau eines Bestands an Schutzmaterial, für den im Pandemieplan ein Zeitraum von 40 Tagen vorgesehen war.



A 1 Interviewpartner/-innen

Für die Evaluation wurden Interviews mit den folgenden Personen geführt. Die Liste zeigt auch auf, welche Interviewpartner/-innen Mitglieder der KFO waren.

DA 1: Interviewpartner/-innen

	Name	Vorname	Funktion/Organisation	Mitglied KFO
1	Bettiga	Andrea	Vorsteher Departement Sicherheit und Justiz	Ja (Leitung)
2	Lienhard	Marianne	Vorsteherin Departement Volkswirtschaft und Inneres	Nein
3	Mühlemann	Benjamin	Vorsteher Departement Bildung und Kultur, ab Mai 2021 Finanzen und Gesundheit	Nein
4	Widmer	Rolf	Vorsteher Departement Finanzen und Gesundheit (bis Mai 2021)	Ja (Leitung und Vorsitz)
5	Baumgartner	Samuel	Departementssekretär DFG, Stabstelle Recht in der KFO	Ja
6	Bolla	Orsolya	Hauptabteilungsleiterin Gesundheit	Ja
7	Chastonay	René	Verwaltungsratspräsident der Alters- und Pflegeheime Glarus, Vertreter Heime	Nein
8	Dürst	Hansjörg	Ratsschreiber	Ja (Leitung)
9	Dürst	Sebastian	Leiter «Glarner Nachrichten / Südostschweiz»	Nein
10	Feldmann	Jürg	Hauptabteilungsleiter Militär und Zivilschutz	Ja (Stabschef)
11	Forrer	Hans Rudolf	Landratspräsident 2020	Nein
12	Giger	Bruno	Leiter Arbeitsinspektorat	Nein
13	Glarner	Andrea	Hauptabteilungsleiterin Volksschule und Sport	Nein
14	Hauser	Markus	CEO Kantonsspital Glarus	Ja

15	Jamnicky	Marina	Kantonsärztin	Nein
16	Martinelli	Heinz	Hauptabteilungsleiter Wirtschaft und Arbeit	Ja
17	Rufibach	Peter	Präsident Glarner Handelskammer	Nein
18	Schüepp	Michael	Ratssekretär	Ja
19	Steinegger	Petra	Stellvertretende Kantonsapothekerin	Ja
20	Thalmann	Christoph	Ehem. Präsident Glarner Ärztegesellschaft	Ja
21	Wermelinger	Roland	Leiter Fachstelle Information und Kommunikation, Medienbeauftragter	Ja
22	Zingg	Samuel	Co-Präsident Lehrerinnen- und Lehrerverband Glarus	Nein

Quelle: Zusammenstellung Interface.