

Covid-19-Pandemie: Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Appenzell Ausserrhoden

**Schlussbericht zuhanden des Regierungsrats von Appenzell
Ausserrhoden**

Luzern, den 2. Juni 2023

I Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Andreas Balthasar (Projektleitung)

Dr. Dr. Stefan Essig (Projektmitarbeit)

Chiara Büchler (Projektmitarbeit)

Anatolij Guggenbühl (Projektmitarbeit)

Dr. Christof Schwenkel (Qualitätssicherung)

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Auftraggeber

Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden

I Zitiervorschlag

Balthasar, Andreas; Büchler, Chiara; Essig, Stefan; Guggenbühl, Anatolij; Schwenkel, Christof (2023): Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Schlussbericht zuhanden des Regierungsrats. Luzern und Lausanne: Interface Politikstudien Forschung Beratung.

I Laufzeit

Dezember 2022 bis Mai 2023

I Projektreferenz

Projektnummer: 22-081

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	4
Beurteilung des Krisenmanagements insgesamt	5
Beurteilung Krisenvorsorge	6
Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements	6
Beurteilung der Leistungen des Krisenmanagements	8
Beurteilung der Wirkungen des Krisenmanagements	9
Empfehlungen	9
 1. Einleitung	 12
1.1 Phasen der Pandemie im Kanton Appenzell Ausserrhoden	14
1.2 Fragestellungen und Evaluationskriterien	14
1.3 Methodisches Vorgehen	16
 2. Krisenvorsorge	 19
2.1 Rechtliche Grundlagen	20
2.2 Weitere Grundlagen und Konzepte	21
2.3 Infrastruktur und Schutzmaterial	22
2.4 Beurteilung der Krisenvorsorge durch die Mitarbeitenden	23
Beantwortung der Evaluationsfragen zur Krisenvorsorge	25
 3. Umsetzung des Krisenmanagements	 26
3.1 Organisation	27
3.2 Zusammenarbeit	33
3.3 Ressourcen und Arbeitssituation	39
3.4 Beurteilung des Krisenmanagements durch die Mitarbeitenden	42
Beantwortung der Evaluationsfragen zur Umsetzung des Krisenmanagements	45
 4. Massnahmen des Krisenmanagements	 49
4.1 Kommunikation	50
4.2 Gesundheitsbezogene Massnahmen	52
4.3 Bildungsbezogene Massnahmen	56
4.4 Massnahmen zugunsten der Wirtschaft	58
Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Massnahmen des Krisenmanagements	59
 5. Wirkungen des Krisenmanagements	 61
5.1 Gesundheit	62
5.2 Wirtschaft	64
5.3 Bildung	64
Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Wirkungen des Krisenmanagements	64
 Anhang	 66
A 1 Liste Interviewpartner/-innen	67



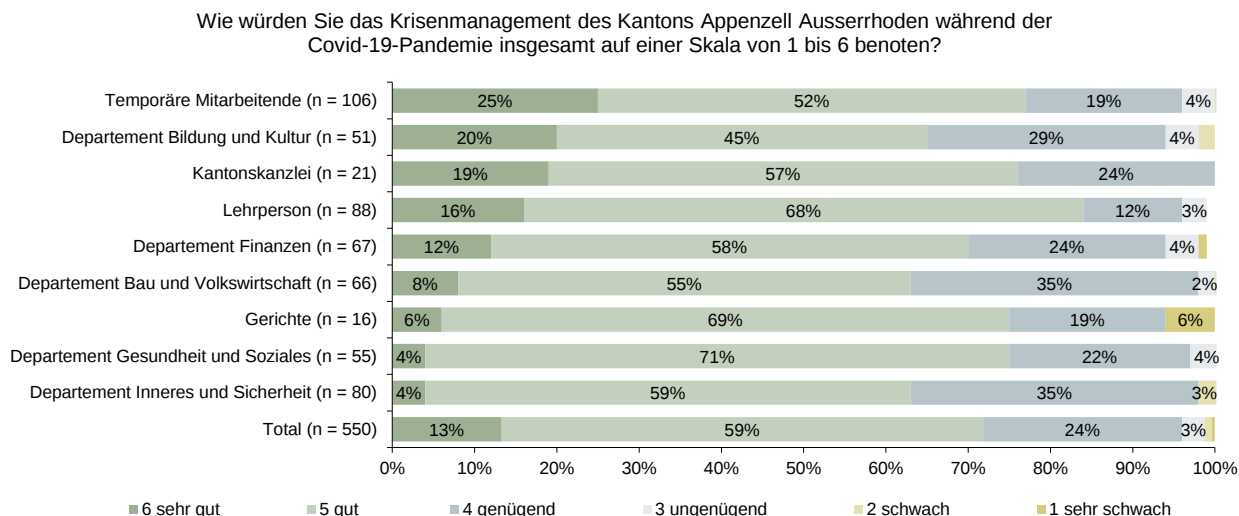
Beurteilung des Krisenmanagements insgesamt

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden die Pandemie effektiv bewältigen konnte. Den Verantwortlichen ist es gelungen, die Ausserrhoder Bevölkerung wirksam zu schützen. Dies war möglich, obwohl die Krisenvorsorge mangelhaft war und in der Umsetzung des Krisenmanagements Probleme aufgetreten sind, die erst im Lauf der Pandemie gelöst werden konnten.

In der ersten Jahreshälfte 2020 war der Kanton vom Coronavirus weniger stark betroffen als die meisten anderen Kantone. Dies hat sich später geändert: Bis Ende Dezember 2022 gab es im Kanton Appenzell Ausserrhoden 84 laborbestätigte Todesfälle, was 151 Todesfällen pro 100'000 Einwohner/-innen entspricht. Diese Zahl liegt unter dem Schweizer Durchschnitt.

Die grundsätzlich positive Beurteilung des Krisenmanagements des Kantons Appenzell Ausserrhoden beruht auf der Auswertung verfügbarer Dokumente, 32 leitfadengestützten Interviews mit Schlüsselakteuren/-innen sowie einer Online-Befragung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung, an der sich 561 Personen beteiligten. Insgesamt beurteilte eine Mehrheit (72%) der online befragten Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung das Krisenmanagement des Kantons Appenzell Ausserrhoden während der Pandemie als gut oder gar sehr gut (siehe Darstellung D 1.1). Weitere 24 Prozent benoteten das Krisenmanagement als genügend. Am positivsten fielen die Bewertungen der Lehrpersonen und Mitarbeitenden der Kantonsschule und des Berufsbildungszentrums aus. 84 Prozent der befragten Lehrpersonen und Mitarbeitenden der kantonalen Schulen waren der Meinung, das Krisenmanagement sei gut respektive sehr gut gewesen. Bei Personen mit speziellen Aufgaben im Krisenmanagement (68%) sowie Personen mit Leitungsfunktionen (66%) fielen die Bewertungen etwas weniger positiv als beim Durchschnitt.

D 1.1: Benotung des kantonalen Krisenmanagements durch die Kantonsangestellten nach Departementen



Quelle: Darstellung Interface.

Beurteilung Krisenvorsorge

Die Evaluation hat ergeben, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht genügend auf eine Pandemie vorbereitet war. Folgende Aspekte sind insbesondere zu bemängeln:

- Es wurde festgestellt, dass Unklarheiten bezüglich der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der am Krisenmanagement beteiligten Organe bestanden. Dies führte dazu, dass die Mitglieder der Krisenorganisation wiederholt mit der Frage beschäftigt waren, welche Kompetenzen der Kantonale Führungsstab (KFS) hat und welche bei den Regelstrukturen verbleiben.
- Der Kanton verfügte über keinen kantonalen Pandemieplan. Auch hatte der KFS kein Fachmodul Gesundheit vorbereitet. Ein Pandemieplan hätte geholfen, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Gremien vorab zu klären. Entsprechende Übungen hätten mitgeholfen, die Kulturunterschiede zwischen den Beteiligten vor dem Ereignis zu erkennen und abzubauen.
- Der Kanton verfügte über kein Konzept zum Business Continuity Management, das die Sicherstellung der zentralen Verwaltungsabläufe und -prozesse in der kantonalen Verwaltung im Krisenfall erleichtert hätte. Dies trug dazu bei, dass enorme individuelle Belastungssituationen entstanden. Krankheitsbedingte Ausfälle von Schlüsselpersonen hätten dramatische Folgen haben können.
- Das Schutzmaterial, das zur wirkungsvollen Umsetzung der Massnahmen zum Schutz der Gesundheit notwendig war, war zu Beginn der Krise meist nicht an Lager und musste beschafft werden. Wo es an Lager war, war es zum Teil nicht fachgerecht unterhalten worden, sodass es nicht genutzt werden konnte.

Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements

Trotz ungenügender pandemiespezifischer Vorbereitung funktionierte die Krisenorganisation abgesehen von einigen Problemen zu Beginn der Pandemie gut. Positiv hervorzuheben ist vor allem das hohe Engagement aller Beteiligten, das entscheidend zur effektiven Bewältigung der Krise beigetragen hat. Die kurzen Wege im Kanton erleichterten das Management zusätzlich.

I N T E R F A C E

Die Probleme zu Beginn der Pandemie standen einerseits im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Verwaltungskulturen der Krisenorgane und des Gesundheitsbereichs. Sie konnten mit klärenden Gesprächen behoben werden. Andererseits wurde die Umsetzung des Krisenmanagements dadurch erschwert, dass nicht abschliessend klar war, welcher Departementsvorsteher die Leitung des KFS innehatte. In den gesetzlichen Grundlagen ist dies nicht ausreichend klar festgehalten. Abgesehen von diesen Problemen war die *Zusammenarbeit zwischen und innerhalb der Gremien* des Krisenmanagements aber gut. Die Gremien standen während der Pandemie in stetem Austausch. Die oft bereits bestehenden persönlichen Kontakte erleichterten den Austausch.

Die *Zusammenarbeit innerhalb des Regierungsrats* war sehr gut. Zwar gab es Diskussionen zu den Massnahmen und ihrer Umsetzung. Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden agierte aber jederzeit als Kollegium und vertrat die Entscheidungen gemeinsam gegen aussen.

Die *Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung* ist ebenfalls als gut zu beurteilen. Die Leistungserbringung durch die Querschnittsämter und die weitere interdepartementale Zusammenarbeit waren zweckmässig.

Die *Regierung und der Kantonsrat* haben aus Sicht der Evaluation in der Krise zielführend zusammengearbeitet. Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden, vertreten durch den Landammann, informierte den Kantonsrat in regelmässigen Abständen. Die Erlasse, die er während der Pandemie traf, wurden vom Kantonsrat bestätigt. Kritisch bewertet werden muss, dass der Kantonsrat in der ersten Phase der Pandemie aufgrund des Ausfalls zweier Sitzungen nicht handlungsfähig war. Erst im Sommer 2020, als man eine Lokalität organisiert hatte, die die Einhaltung der geltenden Distanzregeln ermöglichte, konnte er seine Arbeit wieder aufnehmen.

Die *Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen Krisenmanagement und den Gemeinden* war in der Krise ebenfalls gut. Über den KFS wurden die Gemeinden ins kantonale Krisenmanagement einbezogen. Dies war zweckmässig und hat sich bewährt.

Die *interkantonale Zusammenarbeit* erwies sich in der Pandemie als Herausforderung. Im Verlauf des Jahres 2020 kam es zu verschiedenen Situationen, in denen die Kantone trotz ihrer engen geografischen Verflechtung abweichende Massnahmen trafen. Dies war für die Akzeptanz der Entscheidungen in der Gesellschaft und der Wirtschaft nicht förderlich. Im März 2021 beschlossen die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau die Einsetzung eines politischen Koordinationsgremiums, dem zwei Regierungsmitglieder sowie die Ratschreiber beziehungsweise Staatssekretäre oder Staatsschreiber aus jedem Kanton angehörten. Dort wurden Vernehmlassungsantworten und Positionen vorbesprochen und abgeglichen. Dieses Gremium hat sich sehr bewährt. Besonders zielführend war die Vertretung von zwei Mitgliedern jeder Regierung. Sie ermöglichte eine breitere Abstützung der Absprachen und verstärkte die Akzeptanz der Beschlüsse in den einzelnen Kantonen.

Zwischen dem *Bund und dem Kanton Appenzell Ausserrhoden* verlief die Zusammenarbeit «holprig». Die Gefässe zum Informationsaustausch auf der Fachebene und die Telefonkonferenzen mit dem Bundesamt für Gesundheit oder der Bundeskanzlei haben sich zwar bewährt. Kritisch zu beurteilen ist aber einerseits die Tatsache, dass die Kantone gewisse Beschlüsse des Bundes sehr kurzfristig umsetzen mussten. Andererseits setzte der Bund den Bundesstab Bevölkerungsschutz nicht wie geplant ein, was dazu führte, dass der KFS keine spezifische Stelle hatte, um zu aktuellen Lagedarstellungen zu gelangen.

Die Zusammenarbeit mit *verschiedenen kantonsinternen Akteuren ausserhalb der Verwaltung* kann als grundsätzlich gut bewertet werden. Sehr positiv verlief die Kooperation mit den Verantwortlichen von Alters- und Pflegeheimen und der Mehrheit der niedergelassenen Ärzteschaft. Der Einbezug dieser Akteure/-innen durch die kantonale Verwaltung und den KFS war sachgerecht und zielführend. Als schwieriger muss die Zusammenarbeit mit dem Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden beurteilt werden. Als Grund dafür nannten die Interviewten hauptsächlich unterschiedliche Erwartungshaltungen, ohne auch auf Nachfrage hin genauer zu spezifizieren, was sie damit meinten. Die Zusammenarbeit mit den Akteuren des Bildungswesens und mit der kantonalen Wirtschaft war angemessen und zweckmässig. Die getroffenen Massnahmen wurden akzeptiert und Unterstützungsleistungen konnten über die vorhandenen Kanäle koordiniert werden.

Weiter lässt sich feststellen, dass die Aufgaben des Krisenmanagements mit den vorhandenen *personellen Ressourcen* umgesetzt werden konnten. Allerdings ist der Eindruck entstanden, dass dies nur dank eines überdurchschnittlichen Einsatzes und einer ausserordentlichen Resilienz der Mitarbeitenden gelang. Die personellen Ressourcen in den Schlüsseldepartementen waren knapp. Das Tagesgeschäft musste zum Teil vernachlässigt werden. Gemäss den Interviewpartnern/-innen kam es in einzelnen Fällen zu personellen Abgängen aufgrund von nicht angemessenen Belastungssituationen. Es wäre nützlich gewesen wäre, wenn der Kanton Appenzell Ausserrhoden auf ein vorausschauendes Business Continuity Management hätte zurückgreifen können. Einige Befragte äusserten zudem die Meinung, dass in künftigen Krisen schneller und einfacher temporäre personelle Ressourcen verfügbar gemacht werden sollten.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat *finanzielle Ressourcen* in Höhe von rund 14,7 Millionen Franken für das Krisenmanagements ausgegeben. Dazu kamen 93,2 Millionen Franken Bundesmittel. Vor allem die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Unternehmen im Kanton sowie die Ertragsausfallentschädigung für die Spitäler verursachten hohe Kosten für den Kanton.

Beurteilung der Leistungen des Krisenmanagements

Die wichtigsten Leistungen des Kantons Appenzell Ausserrhoden zur Bekämpfung der Pandemie waren die Kommunikation, die gesundheitlichen und die bildungsbezogenen Massnahmen sowie die Massnahmen zugunsten der Wirtschaft.

Die verwaltungsinternen *Kommunikationsaktivitäten* erfolgten vor allem über Intranet, E-Mails und die Website des Kantons. Zudem wurde über die Linie informiert. Dies hat sich bewährt. Für die *externe Kommunikation* wurden die klassischen Kanäle wie Printmedien und Websites durch neue Instrumente ergänzt (z.B. Youtube, Social Media). Die Medien und die Bevölkerung wurden mehrheitlich ausreichend, rechtzeitig und angemessen informiert.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurden die meisten Leistungen zur Bewältigung der Pandemie durch die kantonale Verwaltung selbst erbracht. Externe Stellen kamen beispielsweise für das Contact Tracing, das Testen, das Impfen und im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Massnahmen zum Einsatz:

- Im Bereich *Gesundheitsschutz* wurden das Impfen, das Testen und das Contact Tracing überwiegend zweckmässig umgesetzt. Die Bevölkerung besass ausreichend Möglichkeiten, sich testen oder impfen zu lassen. Das Contact Tracing stiess dagegen mehrfach an Kapazitätsgrenzen. Daher wurde eine Kooperation mit dem Kanton St. Gallen vereinbart, die sich grundsätzlich bewährt hat. Auch die Schutzmassnah-

men in Heimen sind insgesamt als zweckmässig zu beurteilen. Geprägt durch eine liberale und pragmatische Grundhaltung im Kanton wurden die als einschränkend empfundenen Massnahmen im Kanton allerdings oft mit Zurückhaltung umgesetzt. Dies muss als problematisch beurteilt werden, weil so Unterschiede zwischen den Kantonen entstanden, die die Akzeptanz der Massnahmen möglicherweise negativ beeinflussten.

- Auch im Bereich *Bildung* verfolgte der Kanton einen eher liberalen Ansatz. Beispielsweise hat er das Singen für die Kinder in der Volksschule im Unterschied zu anderen Kantonen nicht verboten. Auch führte er keine Maskenpflicht auf Volksschulstufe ein.
- Zur Abfederung der *wirtschaftlichen* Folgen der Pandemie dienten insbesondere die Corona-Kurzarbeitsentschädigungen, der kantonale Corona-Nothilfefonds und die Härtefallmassnahmen. Die Kurzarbeitsentschädigung und der Corona-Nothilfefonds, den der Kanton in Zusammenarbeit mit verschiedenen Stiftungen betreute, wurden effizient umgesetzt. Gleiches gilt für die Härtefallmassnahmen.

Beurteilung der Wirkungen des Krisenmanagements

Die Wirkungen des Krisenmanagements des Kantons zeigen sich insbesondere bei der Vermeidung von Übersterblichkeit sowie bei der Aufrechterhaltung der medizinischen Versorgung. Die eher geringe Vollzugsintensität des Kantons scheint keine negativen Konsequenzen auf die Gesundheit der Bevölkerung gehabt zu haben. Da aber weitere Faktoren wie die Ländlichkeit des Kantons mutmasslich einen Einfluss auf die erwähnten Grössen haben, lässt sich im Rahmen dieser Evaluation keine abschliessende Beurteilung vornehmen. Die Impfquote des Kantons Appenzell Ausserrhoden liegt unter dem Schweizer Durchschnitt.

In den Bereichen Wirtschaft und Bildung können die Wirkungen nicht abschliessend beurteilt werden. In beiden Bereichen gibt es aber Hinweise darauf, dass die Massnahmen wirksam waren.

Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass die Massnahmen und Beschlüsse rechtzeitig getroffen respektive gefasst wurden und dass sie weitgehend sachgerecht waren. Zu bemängeln ist einzig, dass die einschränkenden Massnahmen tendenziell weniger streng umgesetzt wurden als in anderen Kantonen, was möglicherweise die Akzeptanz der Massnahmen in anderen Kantonen negativ beeinflusst hat.

Empfehlungen

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluation leiten wir die folgenden Empfehlungen zuhanden des Kantons Appenzell Ausserrhoden ab.

I Empfehlung 1: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des KFS präzisieren

In der Umsetzung des Krisenmanagements waren die zuständigen Gremien wiederholt mit Unklarheiten bezüglich der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen konfrontiert. So war in beiden Einsatzphasen des KFS die Frage präsent, welche Zuständigkeiten der KFS hat und welche Zuständigen beim Einsatz des KFS in den Regelstrukturen verbleiben.

Wir empfehlen dem Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen des KFS zum Beispiel im Bevölkerungsschutzgesetz – abgestimmt auf die drei Lagebilder normal, besonders und ausserordentlich – klar zu regeln. Die Regelungen sollten sich an folgenden Grundsätzen orientieren:

- Strategische Führung durch den Regierungsrat

- Fachliche Führung durch die Regelstrukturen des federführenden Departements
- Vorbereitung und operative Unterstützung der Umsetzung von Massnahmen durch den KFS

Zusätzlich soll im Bevölkerungsschutzgesetz festgelegt werden, welches Departement die Einsetzung des KFS beantragen muss und welches die Leitung des KFS innehat.

I Empfehlung 2: Flächendeckendes Business Continuity Management (BCM) implementieren

Das Personal des Kantons Appenzell Ausserrhoden war in der Krise besonders herausgefordert. Fehlende Überlegungen zum Business Continuity Management führten dazu, dass Schlüsselfunktionen nur mit Glück jederzeit wahrgenommen werden konnten, weil es an geeigneten Stellvertretungslösungen fehlte.

Wir empfehlen dem Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden daher, Vorkehrungen für den Krisenfall zu treffen, die sicherstellen, dass die Verwaltungsprozesse auch im Krisenfall aufrechterhalten werden können. Dazu gehören unter anderem die Festlegung von Prioritäten und die Definition von Stellvertretungen für Schlüsselpositionen. Dies erscheint besonders in einem kleinen Kanton mit schmaler Personaldecke unabdingbar. Es soll flächendeckend ein Business Continuity Management etabliert werden, das die Aufrechterhaltung kritischer Geschäftsprozesse auch in Krisenlagen sicherstellt.

I Empfehlung 3: Einen Pandemieplan erarbeiten

Appenzell Ausserrhoden verfügte als einer von wenigen Kantonen über keinen Pandemieplan. Dies führte dazu, dass der Kanton nicht ausreichend auf die Krise vorbereitet war und sich in der Umsetzung des Krisenmanagements diverse Fragen zu Zuständigkeiten stellten.

Wir empfehlen dem Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden, das Amt für Gesundheit rasch mit der Erarbeitung eines Pandemieplans zu beauftragen. Darin sollten insbesondere die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Fall des Eintretens einer Pandemie definiert und die Vorgaben betreffend Vorratshaltung verbindlich geregelt werden. Im Zusammenhang mit dem Pandemieplan empfehlen wir weiter die Schaffung eines Fachmoduls Gesundheit innerhalb des KFS. Zudem sollte der Regierungsrat beispielsweise entlang der Gefährdungs- und Risikoanalyse 2020 prüfen, welche weiteren Fachmodule oder Fachbereiche in unterschiedlichen Krisenszenarien notwendig sein könnten.

I Empfehlung 4: Regelmässige Übungen und Schulungen im Krisenmanagement durchführen

Die Evaluation hat deutlich gemacht, dass das Krisenmanagement im Kanton Appenzell Ausserrhoden zu Beginn der Krise stark darunter litt, dass verschiedene Dienststellen zum Teil kaum mit den kulturellen Unterschieden zwischen den Fachgebieten vertraut waren und nicht auf eingespielte Prozesse zurückgreifen konnten. Diesem Defizit kann mit Übungen und Schulungen begegnet werden.

Wir empfehlen dem Regierungsrat, den KFS mit der Durchführung von regelmässigen Schulungen und Übungen zu Stabsarbeit und Führung in der Krise für die Amtsleitungen und weitere potenziell Beteiligte zu beauftragen. In einem kleinen Kanton, in dem die Wege ohnehin schon kurz sind, kann dies ohne grossen Aufwand den Austausch zwischen den Beteiligten und auch die Bekanntheit der entsprechenden Kompetenzordnungen fördern.

I Empfehlung 5: Infrastruktur auf Krisentauglichkeit prüfen

Die Evaluation hat aufgezeigt, dass die Umstellung des Verwaltungsbetriebs in Home-office-Strukturen zwar funktionierte, man sich im Bereich der technischen Infrastruktur aber oft auf die private technische Infrastruktur der Mitarbeitenden verlassen musste (insbesondere private Notebooks, Headsets, Kameras usw.). Dies ist der Krisentauglichkeit abträglich. Es stellen sich Fragen der Sicherheit und der Datenzugänglichkeit. Zudem ist die Gleichstellung von Mitarbeitenden mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Ressourcen nicht gewährleistet.

Wir empfehlen dem Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden, die AR Informatik AG zu beauftragen, bei der Weiterentwicklung der Informatik in der Verwaltung die Arbeit im Krisenfall immer mitzudenken und zu gewährleisten, dass die zentralen Prozesse auch in der Krise umgesetzt werden können. Dazu gehört es, die IT-Infrastruktur so auszubauen, dass die Arbeit der Mitarbeitenden der Verwaltung ohne Einsatz von persönlichem Equipment möglich ist.

I Empfehlung 6: Interkantonale Zusammenarbeit in der Ostschweiz fördern

Zu Beginn der Pandemie war die interkantonale Zusammenarbeit in der Ostschweiz herausfordernd. Dank einer Initiative der Staatsschreiber wurde im März 2021 ein politisches Koordinationsgremium eingesetzt, das sich bewährt hat.

Wir empfehlen dem Regierungsrat, darauf hinzuwirken, dass das im März 2021 formierte politische Koordinationsgremium der Ostschweizer Kantonsregierungen beibehalten und aktiv weiterentwickelt wird. Ein solches Gremium bietet einem kleinen Kanton wie Appenzell Ausserrhoden verschiedene Chancen, sich gegenüber dem Bund wie auch in den interkantonalen Konferenzen mit mehr Gewicht einzubringen. Zudem können Synergien mit den anderen Kantonen, insbesondere mit Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau, genutzt werden. Das Gremium hat aus unserer Sicht das Potenzial, auch ausserhalb einer Krise für eine bessere Abstimmung zu sorgen.

Der Bundesrat verkündete am 26. Februar 2020 die besondere Lage gemäss Epidemien-gesetz (EpG).¹ Angesichts der beschleunigten Ausbreitung des Coronavirus stufte er die Situation in der Schweiz bereits drei Wochen später, das heisst am 16. März 2020, als ausserordentliche Lage ein. Dies erlaubte es dem Bundesrat, für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie anzuordnen. Der Vollzug der Massnahmen und die Beaufsichtigung der Umsetzung blieben Aufgabe der Kantone.

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie wurde ab März 2020 zur zentralen Aufgabe des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Am 28. Februar 2020 setzte der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden angesichts der Entwicklung der Fallzahlen in der Schweiz und im Ausland den Kantonalen Führungsstab (KFS) zur Bewältigung der Pandemie ein. Dieser blieb bis im Juli 2020 aktiv. Mit der vermeintlichen Beruhigung der Lage im Sommer 2020 und der Lockerung der Massnahmen durch den Bund wurde die Pandemiebewältigung im Kanton Appenzell Ausserrhoden in die Regelstrukturen zurückgeführt. Der KFS wurde am 16. Juni 2020 aufgelöst. Für die weitere Bewältigung der Lage kam die kantonale Arbeitsgruppe Rebound unter der Leitung des Amtes für Gesundheit zum Einsatz. Mit dem gesamtschweizerischen Anstieg der Fallzahlen ab September 2020 verschlechterte sich auch die epidemiologische Lage im Kanton Appenzell Ausserrhoden wieder. Der Regierungsrat setzte daher am 3. November 2020 den KFS erneut ein. Dieser blieb bis zur Aufhebung aller Massnahmen im Frühling 2022 aktiv.

Im Zug der Aufarbeitung der Krise hat der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden im November 2022 Interface Politikstudien Forschung Beratung beauftragt, eine externe Evaluation des kantonalen Krisenmanagements während der Covid-19-Pandemie durchzuführen. Die Evaluation verfolgt vier Zielsetzungen:

- Erstens gilt es aufzuzeigen, ob der Kanton angemessen auf die Krise vorbereitet war.
- Zweitens wird untersucht, ob die Umsetzung des Krisenmanagements effizient und effektiv erfolgt ist.
- Drittens soll die Evaluation die Leistungen des Krisenmanagements beurteilen und feststellen, ob sie in angemessener Form und rechtzeitig erbracht wurden.
- Viertens verfolgt die Evaluation die Zielsetzung, Schwachstellen des Krisenmanagements aufzuzeigen und Empfehlungen für seine Optimierung im Hinblick auf künftige Krisen zu formulieren.

Die Wirksamkeit der unterschiedlichen Massnahmen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wirtschaft, die aus den kantonalen Krisenmanagements resultierten, ist dagegen kein Schwerpunkt der Evaluation. Untersucht wurde der Zeitraum von Februar 2020

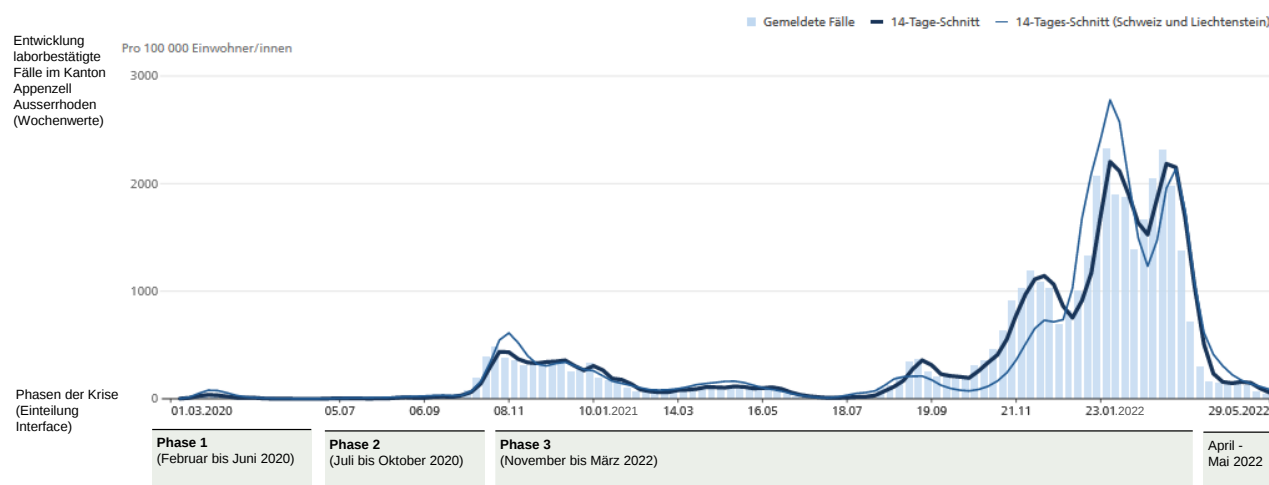
¹ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG, SR 818.101), Art. 6.

bis März 2022. Im folgenden Abschnitt zeigen wir die zeitliche Entwicklung der Pandemie im Kanton Appenzell Ausserrhoden auf. Danach präsentieren wir die Evaluationsfragestellungen und -kriterien und gehen auf das methodische Vorgehen ein.

1.1 Phasen der Pandemie im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Für die Evaluation haben wir den Verlauf der Covid-19-Pandemie basierend auf der Organisation des Krisenmanagements in drei Phasen aufgeteilt.

D 1.1: Zeitliche Übersicht über die Pandemie



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

Legende: Der Evaluationszeitraum umfasst die Phasen 1 bis 3 (Februar 2020 bis März 2022). Die Darstellung zeigt den Pandemieverlauf bis Ende Mai 2022. Sie bildet damit auch den Rückgang der laborbestätigten Fälle nach März 2022 ab.

Im Folgenden halten wir wichtige Ereignisse der drei Phasen fest:

- *Phase 1 (Februar bis Juni 2020):* Im Februar 2020 wurden im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Vorbereitungen für die Bewältigung einer Ausbreitung des Coronavirus aufgenommen. Am 28. Februar 2020 setzte der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden den KFS ein. Der erste Infektionsfall im Kanton wurde am 5. März 2020 festgestellt. Am 27. April 2020 beschloss der Bundesrat eine schrittweise Lockerung der Massnahmen. Vor diesem Hintergrund wurde der KFS am 16. Juni aufgelöst und am 19. Juni 2020 von seinen Aufgaben entbunden.
- *Phase 2 (Juli bis Oktober 2020):* Am 6. Juli 2020 setzte der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden die Arbeitsgruppe Rebound ein. Die Krisenbewältigung wurde damit in die Regelstrukturen zurückgeführt. Die Arbeitsgruppe wurde vom Amt für Gesundheit (AfG) geleitet und war für die Bewältigung der Pandemie während der besonderen Lage verantwortlich.
- *Phase 3 (November 2020 bis März 2022):* Ab Mitte Oktober 2020 stiegen die Fallzahlen im Kanton Appenzell Ausserrhoden sowie im Rest der Schweiz erneut stark und schnell an. Aufgrund der drohenden Überlastung des kantonalen Gesundheitssystems setzte der Regierungsrat am 3. November 2020 den KFS erneut ein. Er blieb aktiv, bis der Bundesrat im Frühling 2022 sämtliche Massnahmen aufhob. Alle Aufgaben der Pandemiebewältigung gingen damit wieder in die Regelstrukturen über.

1.2 Fragestellungen und Evaluationskriterien

Darstellung D 1.2 gibt einen Überblick über die Fragestellungen der Evaluation und die Bewertungskriterien, die zur Anwendung kommen:

D 1.2: Fragestellungen und Beurteilungskriterien

Gegenstand	Fragestellung	Beurteilungskriterien
Krisenvorsorge	– Waren Regierung und Verwaltung angemessen auf die Krise vorbereitet?	1.1 Grundlagen für das Krisenmanagement liegen vor (Pandemievorsorgeplanung, Konzept für Krisenkommunikation, Gefahrenanalysen). 1.2 Prozesse für das Krisenmanagement sind festgelegt (Organisationsform und Abläufe) 1.3 Krisenübungen werden durchgeführt und die Lehren daraus gezogen sowie festgehalten. 1.4 Den Mitarbeitenden steht die nötige Infrastruktur zur Verfügung. 1.5 Die Grundlagen sind den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung bekannt.
Umsetzung des Krisenmanagements	– Wie ist die Entwicklung des Krisenmanagements zwischen Februar 2020 und März 2022 zu beurteilen? – Waren die Kompetenzregelung und die Zuteilung der Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen Stufen der Organisation in der Krise adäquat und zweckmässig? – Haben die verschiedenen Organe die ihnen zugedachte Rolle adäquat ausgeführt? Waren die Zuständigkeiten klar? – War das Zusammenspiel innerhalb und zwischen den Gremien des Krisenmanagements zweckmässig? – War die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden sowie dem Bund und mit den anderen Ostschweizer Kantonen zweckmässig? – War die Zusammenarbeit mit dem Gesundheitswesen, den Schulen im Kanton und der Wirtschaft zweckmässig? – Waren personelle und finanzielle Ressourcen ausreichend verfügbar und wurden sie effizient eingesetzt? – Wie wirkte sich die Krise beziehungsweise das Krisenmanagement auf die Leistungserbringung der Verwaltung und auf die Mitarbeitenden aus?	2.1 Führungsstrukturen werden rasch aufgebaut, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sind klar. 2.2 Der ordentliche Verwaltungsbetrieb funktioniert auch in der Krise, Schlüsselprozesse sind bekannt und werden aufrechterhalten. 2.3 Der Kanton beziehungsweise die Hauptakteure haben bei der Vorbereitung auf die zweite und dritte Welle die richtigen Erkenntnisse aus der vorherigen Phase gezogen und berücksichtigt. 2.4 Regierungsmitglieder arbeiten konstruktiv zusammen und können sachorientiert entscheiden. 2.5 Schnittstellen mit dem Bund, den Ostschweizer Kantonen, den Gemeinden, dem Kantonsrat und weiteren Akteuren sind geklärt und die Zusammenarbeit erfolgt sachgerecht. 2.6 Die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Aufgaben zur Krisenbewältigung stehen zur Verfügung.
Massnahmen des Krisenmanagements	– War die Kommunikation innerhalb der Verwaltung zielführend?	3.1 Die Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung erfolgt auf den richtigen Kanälen und mit den richtigen Instrumenten, ausserdem rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht.

I N T E R F A C E

	– Wurden die Medien und die Bevölkerung rechtzeitig und angemessen informiert?	3.2 Die Kommunikation gegenüber Medien und Bevölkerung erfolgt auf den richtigen Kanälen und mit den richtigen Instrumenten, ausserdem rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht.
Massnahmen des Krisenmanagements	– Wurden die Medien und die Bevölkerung rechtzeitig und angemessen informiert? – Werden die Massnahmen von den betroffenen Akteuren aus der Gesundheitsversorgung, dem Bildungsbereich und der Wirtschaft als ausreichend und zweckmässig beurteilt? – Werden die gesundheitlichen Massnahmen von den betroffenen Akteuren als ausreichend und zweckmässig beurteilt? – Wie werden die Massnahmen im Bildungsbereich von den betroffenen Akteuren bewertet? – Wie werden die Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft von den betroffenen Akteuren bewertet?	3.3 Die getroffenen Massnahmen und Beschlüsse sind sachgerecht und werden rechtzeitig erlassen.
Wirkungen des Krisenmanagements	– Konnten die gewünschten Wirkungen erzielt werden?	

Quelle: Interface auf Grundlage der Offerte und von Zwischenbesprechungen.

1.3 Methodisches Vorgehen

Für die Beantwortung der Evaluationsfragen wurden in einem ersten Schritt ausgewählte Dokumente zum kantonalen Krisenmanagement ausgewertet. Als Dokumente dienten sowohl Grundlagen (Analysen, Gesetze und Verordnungen) wie auch Produkte des Krisenmanagements. Zu Letzteren zählen wir beispielsweise Beschlüsse und Verordnungen des Regierungsrats von Appenzell Ausserrhoden und des KFS sowie interne Berichte zum Krisenmanagement.

Ein zweiter methodischer Zugang waren insgesamt 32 leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselakteuren/-innen. Alle Gespräche wurden von Ende Januar bis Anfang April 2023 geführt. Befragt wurden die Regierungsmitglieder, Mitarbeitende der Verwaltung, Vertreter/-innen des Kantonsrats und der Gemeinden, externe Akteure/-innen sowie Vertreter/-innen von Anspruchsgruppen aus den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wirtschaft. Die Gespräche wurden zum Teil vor Ort und zum Teil per Videotelefonie geführt. Die Auswahl der Interviewpartner/-innen erfolgte gemeinsam mit der Auftraggeberin. Eine Liste der Interviewten findet sich in Anhang A 1.

Im dritten Erhebungsschritt wurde eine Online-Befragung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung durchgeführt. Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung mit geschäftlichem E-Mailanschluss wurden per E-Mail zur Teilnahme an der Befragung eingeladen. Die Mitarbeitenden ohne geschäftlichen E-Mailanschluss erhielten eine

I N T E R F A C E

Einladung, für eine verkürzte Online-Befragung, per Brief an ihre Privatadresse.² Sie wurden durch die jeweiligen Vorgesetzten an die Teilnahme erinnert.

Weiter wurden 980 von 1065 Mitarbeitenden und temporären Mitarbeitenden (die zwischen März 2020 und Februar 2023 in einem der Personalpools rekrutiert wurden) per E-Mail angefragt, an der Online-Befragung teilzunehmen. 85 Mitarbeitende wurden auf dem Postweg angefragt. Keine Anfrage erhielten Personen, die nach dem 31. März 2022 angestellt wurden, da sie in der Untersuchungsperiode noch nicht für den Kanton tätig waren. Auch die Mitarbeitenden der Pensionskasse, der Sozialversicherungen sowie der Assekuranz wurden nicht kontaktiert.

Die Online-Befragungen fanden vom 20. Februar 2023 bis zum 6. März 2023 statt. Wir stellen im Folgenden den Rücklauf der beiden Befragungen dar.

D 1.3: Eckdaten Online-Befragungen

	<i>Per E-Mail kontaktierte Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung</i>	<i>Per Brief kontaktierte Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung</i>
Anzahl angeschriebene Personen	980	85
Anzahl Teilnehmende	561	14
Rücklauf in %	57%	16%

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Online-Befragungen.

Der Rücklauf der Befragung bei den per E-Mail kontaktierten Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung fällt mit 57 Prozent befriedigend aus. Er erlaubt Rückschlüsse auf die Gesamtheit der Verwaltungsmitarbeitenden. Da die Befragung der Mitarbeitenden, die per Brief kontaktiert wurden, hat einen niedrigen Rücklauf generiert, sodass nur eine ganz grobe Einschätzung bezüglich der Meinung der Gesamtheit der Mitarbeitenden, die per Brief kontaktiert wurden, möglich ist.

Darstellung D 1.4 hält die Eckdaten der per E-Mail kontaktierten Teilnehmenden der Befragung fest.

D 1.4: Eckdaten Online-Befragung, per E-Mail kontaktierte Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung

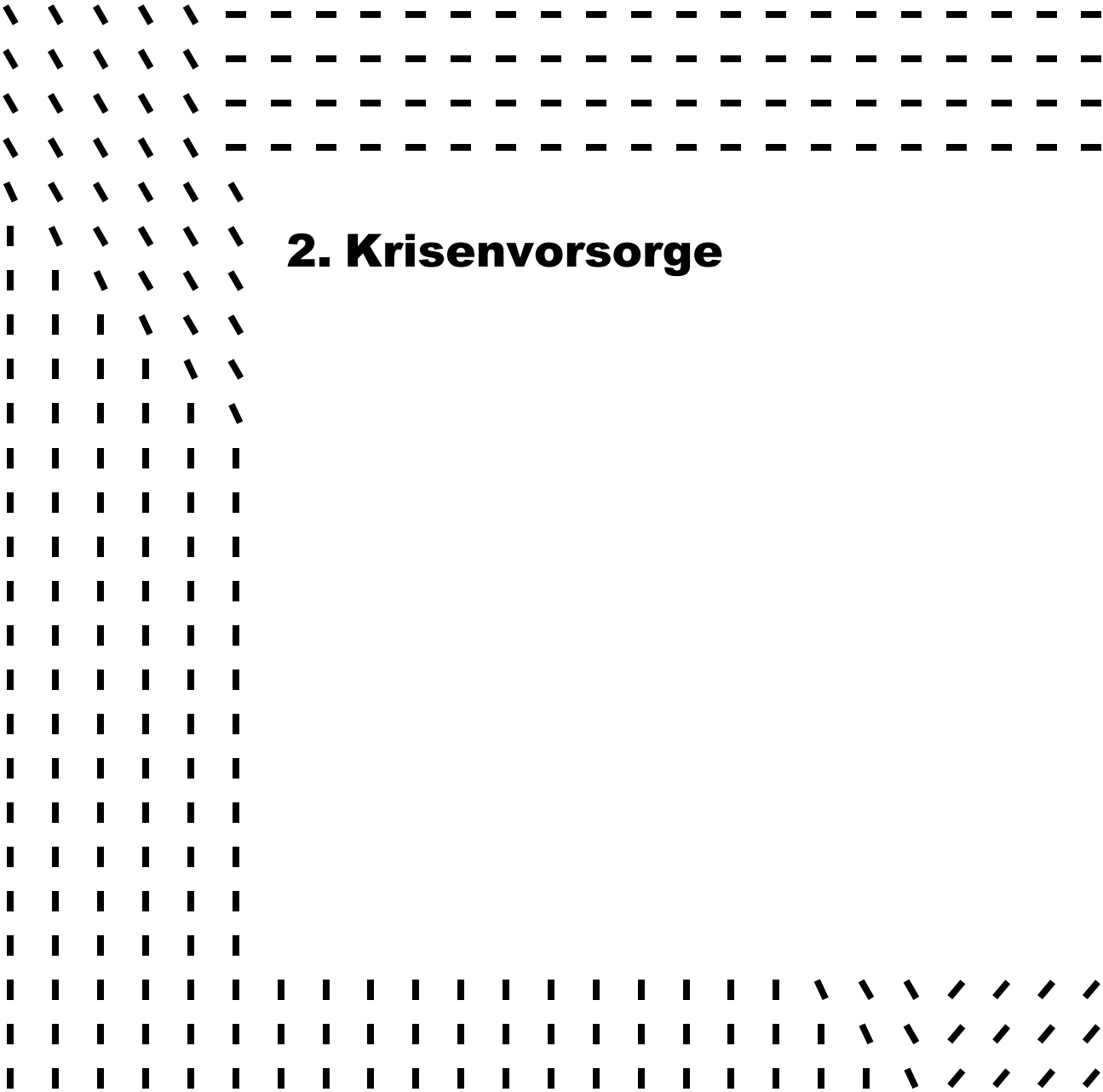
	<i>Anzahl per E-Mail angeschriebene Personen</i>	<i>Teilnehmende</i>	<i>Rücklauf in %</i>
Departement/Gruppe			
Kantonskanzlei	25	21	84%
Departement Finanzen	125	71	57%
Departement Bildung und Kultur	65	52	80%
Departement Gesundheit und Soziales	68	57	84%
Departement Bau und Volkswirtschaft	113	66	58%

² Die Mitarbeitenden ohne geschäftlichen E-Mailanschluss sind vor allem in den Werkhöfen, der Reinigung, im Hausdienst oder Betriebsunterhalt sowie im Strafvollzug tätig. Sie werden im vorliegenden Bericht als per Brief kontaktierte Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung bezeichnet.

I N T E R F A C E

	<i>Anzahl per E-Mail angeschriebene Personen</i>	<i>Teilnehmende</i>	<i>Rücklauf in %</i>
Departement Inneres und Sicherheit	177	82	46%
Gerichte	26	17	65%
Lehrperson oder Mitarbeiter/-in Kantonsschule Trogen bzw. Berufsbildungszentrum Herisau	197	89	45%
Temporäre Mitarbeitende Personalpools	184	106	58%
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf der Online-Befragung.			

Bei der Rücklaufquote zeigt sich je nach Departement ein unterschiedliches Bild. Besonders hohe Rücklaufquoten weisen die Kantonskanzlei und die Temporärarbeitskräfte aus dem Personalpool auf. Bei den Departementen Inneres und Sicherheit, Bildung und Kultur sowie Finanzen ist die Quote etwas niedriger. Aufgrund dieser Unterschiede werden die Ergebnisse der Online-Befragung möglichst differenziert nach Departementen dargestellt.



2. Krisenvorsorge

Wir präsentieren im Folgenden zuerst die rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung des Krisenmanagements. Anschliessend legen wir die weiteren Grundlagen und Konzepte des Kantons dar. Schliesslich gehen wir auf die Krisenvorsorge in den Bereichen Infrastruktur und Schutzmaterial ein.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die Umsetzung des Krisenmanagements und der Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie war in den folgenden rechtlichen Grundlagen geregelt:

- Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 (bGS 111.1): Die Verfassung legt unter anderem die Kompetenz des Regierungsrats von Appenzell Ausserrhoden für Entscheide in ausserordentlichen Lagen fest. Nach Art. 90 Abs. 1 kann der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, um Notständen zu begegnen (Notverordnungen).
- Bevölkerungsschutzgesetz vom 13. September 2004 (bGS 511.1): Das Bevölkerungsschutzgesetz definiert die Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Krisenmanagement wie den Entscheid über die Einsetzung einer Notorganisation (KFS)³ sowie die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen (z.B. Polizei, Organisationen des Gesundheitswesens, Zivilschutz)⁴. Zudem ist in der Verordnung zum Bevölkerungsschutzgesetz (bGS 511.11) festgelegt, dass die Ausbildung der KFS-Mitglieder dem Stabschef obliegt und dass die Mitglieder insbesondere in Führung und Stabsarbeit zu schulen sind.⁵
- Gesundheitsgesetz vom 25. November 2007 (bGS 811.1) und Verordnung (bGS 811.11): Das Gesundheitsgesetz überträgt dem Departement Gesundheit und Soziales (DGS) die Zuständigkeit für den Vollzug der Gesundheitsgesetzgebung. Dazu gehört unter anderem die Leitung und Überwachung der Gesundheitsversorgung. Das Gesetz ermöglicht es dem Kanton, Massnahmen zur Prävention und Verhütung von übertragbaren Krankheiten im Allgemeinen zu treffen⁶ und Gesundheitsfachpersonen sowie Gesundheitsinstitutionen zum Einsatz bei Katastrophen und anderen besonderen Vorkommnissen zu verpflichten.⁷ Gemäss Art. 8 lit. D der Verordnung zum Gesundheitsgesetz ist dabei der kantonsärztliche Dienst für den Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung im Bereich der ansteckenden Krankheiten verantwortlich (gemäss Epidemiengesetz [EpG] vom 28. September 2012, SR 818.101).
- Im März 2020 wurde per Regierungsratsbeschluss die Personalverordnung (bGS 142.212) angepasst, womit relevante personalrechtliche Grundlagen zur Pandemiebewältigung geschaffen wurden.⁸ Damit hatte die kantonale Verwaltung beispielsweise die Blockzeiten abgeschafft. Weitere Anpassungen gab es bei den geltenden Regelungen zur Anzahl Freitage für die Betreuung von Familienmitgliedern (fünf statt zwei), der Frist zur Einreichung von ärztlichen Zeugnissen (nach zehn statt drei Arbeitstagen) sowie der Homeoffice-Pflicht für nicht standortgebundene Mitarbeitende.

Gemäss der Mehrheit der befragten und beteiligten Personen aus Verwaltung und Regierung waren die rechtlichen Grundlagen für das Krisenmanagement grundsätzlich vorhanden. Das in der *Kantonsverfassung* festgelegte Notverordnungsrecht habe die Regie-

³ Bevölkerungsgesetz (BevG), Art. 4 Abs 4 lit. a.

⁴ BevG, Art. 11.

⁵ BevG, Art. 15.

⁶ Gesundheitsgesetz (GesG), Art. 15 Abs. 1 lit. d.

⁷ GesG, Art. 60 Abs. 3 lit. a.

⁸ Regierungsratsbeschluss RRB-2020-115.

rung befähigt, alle notwendigen Verordnungen zu erlassen. Die vom Regierungsrat getroffenen Erlasse müssen innert Jahresfrist dem Kantonsrat vorgelegt werden.

Eine Minderheit der Befragten bemängelte das Fehlen gewisser rechtlicher Grundlagen. Kritisch kommentiert wurde, dass im Februar 2020 nicht klar gewesen sei, welches Mitglied der Regierung den KFS einsetzen müsse. Das Bevölkerungsschutzgesetz enthalte dazu keine klare Regelung. Einige Beteiligte beurteilten diese Situation als Indikator für fehlende rechtliche Grundlagen zu Beginn der Krise. Die Grundlagen waren weiter nicht allen beteiligten Personen bekannt.

Als einer von wenigen Kantonen verfügte Appenzell Ausserrhoden über keinen Notfallbeziehungsweise *Pandemieplan* gemäss der Verordnung des Bundes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienverordnung, EpV, SR 818.101.1). Es lag lediglich der Influenza-Pandemieplan Schweiz vor, der aber nicht auf den Kanton abgestimmt wurde und dort auch wenig bekannt war. Die Interviewpartner/-innen beurteilten das Fehlen eines aktuellen Pandemieplans unterschiedlich: Ein Teil der Befragten war der Meinung, dass ein kantonaler Pandemieplan, der die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen im Krisenmanagement festlegt, notwendig sei. Eine wichtige Grundlage für das Krisenmanagement habe daher gefehlt. Als Beispiel für daraus entstehende Problemsituationen wurde die Vermischung der betrieblichen und der kantonalen Pandemiebewältigung genannt. In der Verwaltung sei nicht klar gewesen, ob das Amt für Gesundheit für das kantonale und das betriebliche Pandemiemanagement zuständig sei und inwiefern das Personalamt in die Pandemiebewältigung involviert sein müsse. Zudem gaben einige Befragte an, dass wegen des Fehlens eines Pandemieplans die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Amtsleitungen nicht klar gewesen seien. Ein Pandemieplan hätte diesbezüglich Klarheit geschaffen. Andere Befragte schätzten das Fehlen eines Pandemieplans als unproblematisch ein. Aus ihrer Sicht hätten die notwendigen Vorkehrungen auch ohne diese Grundlage rechtzeitig getroffen werden können.

2.2 Weitere Grundlagen und Konzepte

Die kantonale Verwaltung verfügte über einzelne Konzepte zur Krisenbewältigung im Allgemeinen.

- Eine wichtige Grundlage für die externe Krisenkommunikation war der *Leitfaden Krisenkommunikation Appenzell Ausserrhoden*, der bereits vor der Pandemie für Krisensituationen erarbeitet und genutzt worden war. Er beinhaltet verschiedene Checklisten und Prozessbeschriebe, die den Kommunikationsprozess von der kantonalen Verwaltung zu den Medien und der Bevölkerung festlegen. Zudem sind darin die zu verwendenden Informationsmittel festgelegt. Die Befragten beurteilten die Grundlage für die Krisenkommunikation als sehr positiv. Das Dokument war den Betroffenen zudem bekannt und musste zu Beginn der Krise nicht angepasst werden.
- Am 11. März 2020 erliess der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden einen *betrieblichen Pandemieplan* für die kantonale Verwaltung. Dieser legte das betriebliche Pandemiemanagement für die kantonale Verwaltung fest und war durch die Kantonskanzlei ausgearbeitet worden. Er regelte unter anderem Schutzmassnahmen und definierte Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Betriebssicherheit.⁹

Andere Grundlagen oder Konzepte, die die Bewältigung der Pandemie unterstützten, lagen nicht vor. Namentlich fehlten in der Krisenvorsorge die folgenden Grundlagen:

⁹ RRB-2020-116.

- Die kantonale Verwaltung verfügte im Februar 2020 über kein *Business Continuity Management (BCM)*, das die Aufrechterhaltung zentraler Verwaltungsprozesse und Abläufe sichergestellt hätte. Gemäss Befragten blieb das Tagesgeschäft stark involvierter Stellen der kantonalen Verwaltung teilweise über mehr als zwei Jahre hinweg liegen. Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden plant daher als Folge aus den Pandemie Jahren den Aufbau eines BCM.
- Zwischen 2019 und 2020 hat das Amt für Militär und Bevölkerungsschutz mit externer Unterstützung eine *Gefährdungs- und Risikoanalyse* erarbeitet. Die Gefährdungs- und Risikoanalyse AR2020 befand sich zum Beginn der Covid-19-Pandemie noch in der Erarbeitung. Neben dieser Analyse lag dem Kanton nur eine schematische Darstellung von Risiken aus dem Jahr 2002 vor.¹⁰

Ein Defizit in der Krisenvorsorge des Kantons sahen die Interviewten zudem darin, dass nur vereinzelt *Übungen und Schulungen* im Krisenmanagement stattgefunden hätten. In den Jahren 2014 und 2019 nahm der Kanton Appenzell Ausserrhoden an der nationalen Sicherheitsverbandsübung (SVU) von Bund und Kantonen teil. Ein Szenario, das in der SVU 14 thematisiert wurde, war der Pandemiefall. Es spielte in der Übung aber nur eine untergeordnete Rolle. Gemäss den Befragten gab es 2019 zudem eine Übung des KFS, in der ein anderes Thema im Vordergrund stand. Ansonsten seien keine Übungen im Bereich des Krisenmanagements durchgeführt worden, die die Einübung der interdepartementalen Zusammenarbeit im KFS oder die Stabsarbeit erprobt hätten.

2.3 Infrastruktur und Schutzmaterial

Die AR Informatik AG (ARI) ist als Betrieb des Kantons für die IT-Infrastruktur der kantonalen Verwaltung zuständig. Mitte März 2020 verordnete die Regierung der kantonalen Verwaltung Homeoffice. Gemäss Einschätzung der Interviewpartner/-innen war der Kanton mit seiner technischen Infrastruktur teilweise darauf vorbereitet. Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung hatten bereits vor der Pandemie die Möglichkeit, über eine virtuelle Desktop-Applikation (Horizon Client) ortsunabhängig auf ihren Arbeitsplatz zuzugreifen. Dies erwies sich in der Pandemie als grosser Vorteil. Aus Sicht der Befragten war der Aufbau der Kommunikationsinfrastruktur (Skype) jedoch mit Herausforderungen verbunden. So seien zu Beginn der Krise ausserhalb des ARI-Netzes beispielsweise keine Online-Sitzungen durchgeführt worden und auch die Nutzung von alternativen Online-Meeting-Tools sei nicht sofort möglich gewesen. Dies war unter anderem deshalb problematisch, weil die Betroffenen mit den Verwaltungs-Notebooks nicht an den Zoom-Konferenzen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) teilnehmen konnten.

Die verfügbare Software für den Fernzugriff beurteilten die Interviewten als zweckmässig. Problematisch war aus ihrer Sicht einerseits, dass die Nutzung bestimmter Video-software-Applikationen (beispielsweise Zoom) auf den Notebooks des Kantons nicht möglich war. Daher habe man auf private Geräte ausweichen müssen, um an Videokonferenzen teilnehmen zu können. Andererseits bemängelten etliche Befragte die Tatsache, dass die notwendige Hardware nicht in ausreichendem Masse vorhanden gewesen sei. So habe die Mehrheit der Kantonsmitarbeitenden im Homeoffice über keine Notebooks verfügt, weshalb sie ohnehin mit privaten Geräten hätten arbeiten müssen. Demgegenüber wurde argumentiert, dass es diesbezüglich keine Sicherheitsbedenken gegeben habe, da die verwendete Software-Applikation erprobt gewesen sei. Zudem hätten die Mitarbeitenden für den virtuellen Desktopzugriff über die privaten Geräte nicht direkt

¹⁰ Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (2020): Gefährdungs- und Risikoanalyse 2020. Herisau, S. 8.

auf die Server der kantonalen Verwaltung zurückgreifen müssen. Die Verantwortlichen hätten daher bewusst auf eine grossflächige Anschaffung weiterer Notebooks verzichtet.

In gewissen Bereichen musste technologische Infrastruktur zunächst aufgebaut werden. Um die Medienkonferenzen des Regierungsrats zu übertragen, mussten beispielsweise Kameras beschafft werden. Die technische Infrastruktur für die Organisation der Hotline, des Testens und der Impfungen wurde vom KFS koordiniert und durch den Zivilschutz organisiert sowie betreut. Jene für die Sessionen des Kantonsrats im Buchensaal der Gemeinde Speicher stellte eine externe Eventfirma bereit (siehe Abschnitt 3.2.4).

Die *räumliche Infrastruktur* für die Rapporte und die weitere Arbeit des KFS war in der ersten Phase der Pandemie gemäss den Beteiligten knapp. Der KFS nutzte die Infrastruktur des Ausbildungszentrums Bevölkerungsschutz (AZB) im Zeughaus Ebnet in Herisau. Zunächst war nur wenig Kapazität notwendig. Als sich die pandemische Lage aber verschlechterte, reservierte der KFS-Chef das ganze Zeughaus bis Mitte August 2020. Aufgrund der Distanzregelungen musste der KFS für die Rapporte ab Ende März 2020 zudem auf die Aula des geschlossenen Schulhauses Ebnet ausweichen. Die Interviewpartner/-innen beurteilten die knapp verfügbare Infrastruktur als kritisch. Die gewählten Lösungen erachteten sie aber als sinnvoll und zielführend.

Das *Schutzmaterial* (Masken, Desinfektionsmittel) war zu Beginn der Pandemie knapp. Gemäss den Interviewten war der Lagerbestand an Schutzmaterial nicht ausreichend bewirtschaftet worden. Dies führte dazu, dass der verfügbare Bestand an Schutzmasken aus hygienischen Gründen nicht mehr verwendbar war. Desinfektionsmittel waren nicht ausreichend vorhanden und mussten mühsam beschafft werden. Die Aufgabe der Beschaffung von Schutzmaterial wurde der Kantonsapothekerin übertragen. Die Abteilung Gesundheitsförderung und das Amt für Immobilien unterstützten sie dabei. Es gab eine zentrale Beschaffung für den Kanton (inklusive Schulen) und die Gemeinden und es gelang, das benötigte Material im Verlauf der ersten Pandemiephase zu beschaffen. Ein lokaler Produzent konnte Desinfektionsmittel herstellen. Schutzmasken liessen sich mit Verzögerung auf dem Markt beschaffen. Der Zivilschutz war für die Auslieferung und die Verteilung des Materials zuständig. Das vorhandene Schutzmaterial wurde an die Gesundheitsinstitutionen und später auch an die kantonale Verwaltung verteilt. Die Gesundheitsinstitutionen konnten zum Teil auf ihre eigenen Bestände zurückgreifen.

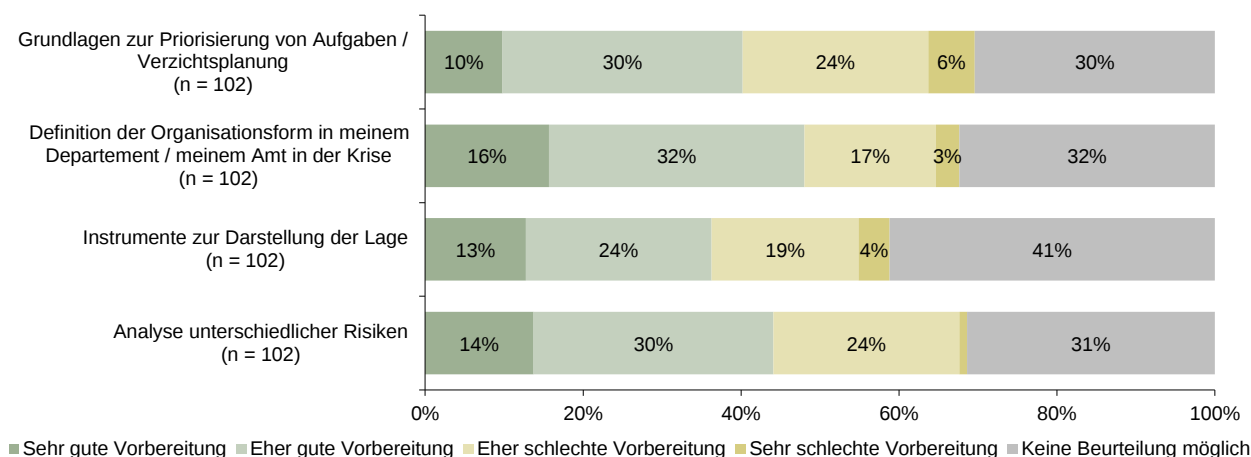
2.4 Beurteilung der Krisenvorsorge durch die Mitarbeitenden

Im Hinblick auf die Krisenvorbereitung der kantonalen Verwaltung wurden die interviewten Mitarbeitenden gefragt, inwiefern die Verwaltung im Bereich der Schulungen respektive Übungen sowie der Bereithaltung von Schutzmaterialien für die Mitarbeitenden vorbereitet war. 58 Prozent der Befragten fanden, dass der Kanton bezogen auf das Schutzmaterial gut respektive eher gut vorbereitet gewesen sei, während 21 Prozent gegenteiliger Meinung waren. Mit Blick auf die Schulungen respektive Übungen waren die Meinungen weniger klar verteilt: Ein Drittel beurteilte den Kanton als (eher) gut und ein Drittel als (eher) schlecht vorbereitet. 44 Prozent konnten diese Frage nicht beantworten. Die Mehrheit der Mitarbeitenden, die per Brief kontaktiert wurden, bewerteten den Umgang mit den Schutzmaterialien als positiv.

Den Personen mit Leitungsfunktionen wurden zusätzliche Fragen zur Krisenvorbereitung des Kantons gestellt (siehe Darstellung D 2.1). Ein grosser Teil der Befragten konnte die verschiedenen Aspekte der Krisenvorbereitung nicht beurteilen. Die Verbleibenden äusserten sich jedoch mehrheitlich positiv dazu. Als besonders gut wurde die Definition der Organisationsform im jeweiligen Departement respektive Amt beurteilt. Rund die Hälfte aller Antwortenden schätzte diese Vorbereitung als (eher) gut ein. Am kri-

tischsten wurden die Grundlagen zur Priorisierung von Aufgaben respektive die Verzichtplanung beurteilt. Für gut jede dritte Person war der Kanton unter diesem Aspekt betrachtet (eher) schlecht vorbereitet. Auch die Analyse unterschiedlicher Risiken bewerteten 25 Prozent der Befragten als schlecht respektive eher schlecht vorbereitet.

D 2.1: Beurteilung Krisenvorbereitung durch Personen mit Leitungsfunktionen

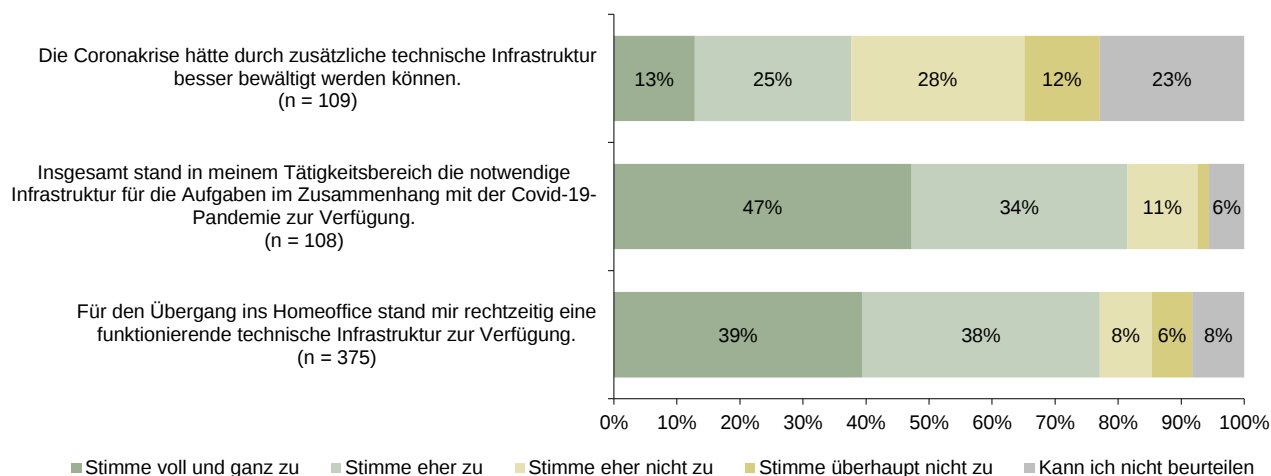


Quelle: Darstellung Interface.

Weiter gab die Mehrheit (77%) der Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung in der Online-Befragung an, dass ihr für den Übergang ins Homeoffice eine funktionierende technische Infrastruktur rechtzeitig zur Verfügung gestanden habe (siehe Darstellung D 2.2).

Den Personen mit speziellen Aufgaben des Krisenmanagements wurden bezogen auf die technische Infrastruktur spezifische Fragen gestellt (siehe Darstellung D 2.2). 81 Prozent äusserten die Meinung, dass ihnen insgesamt die notwendige Infrastruktur für die Bewältigung der speziellen Aufgaben zur Verfügung gestanden habe. Bei der Frage, ob die Krise durch zusätzliche Infrastruktur besser hätte bewältigt werden können, gingen die Meinungen auseinander. So waren rund 40 Prozent der Ansicht, dass dies der Fall gewesen sei. Weitere 40 Prozent hätten keine zusätzliche technische Infrastruktur benötigt. Auf die offene Frage danach, wo technische Infrastruktur fehlte, wurden hauptsächlich Laptops für die Arbeit von zu Hause aus genannt. Da nicht alle über einen Geschäftslaptop verfügten, mussten gewisse Mitarbeitende auf ihre privaten Geräte ausweichen. Auch mussten gemäss Online-Befragung einige Mitarbeitende weitere Geräte (z.B. Bildschirme, Headsets, Tastaturen usw.) für das Arbeiten im Homeoffice selbstständig anschaffen und bezahlen. Weiter gaben mehrere Befragte an, dass die technische Infrastruktur zur Teilnahme an Online-Meetings nicht optimal gewesen sei. So habe man bei gewissen Applikationen (z.B. Microsoft Teams) auf private Geräte ausweichen müssen. Zudem hätten sowohl im Homeoffice als auch im Büro teilweise Kameras und Headsets gefehlt.

D 2.2: Beurteilung der technischen Infrastruktur durch die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung



Quelle: Darstellung Interface.

Beantwortung der Evaluationsfragen zur Krisenvorsorge

Nachfolgend werden die Evaluationsfragen zur Krisenvorsorge zusammenfassend beantwortet.

I Waren Regierung und Verwaltung angemessen auf die Krise vorbereitet?

Hinsichtlich der *rechtlichen Grundlagen* für die Pandemiebewältigung war der Kanton Appenzell Ausserrhoden nur zum Teil angemessen auf die Krise vorbereitet. Kritisch zu betrachten ist, dass das Bevölkerungsschutzgesetz nicht eindeutig festlegt, welches Departement für den Einsatz des KFS zuständig ist. Auch hält es die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Gremien des Krisenmanagements nicht ausreichend klar fest, was dazu führte, dass insbesondere zu Beginn der Krise Unklarheiten auftraten. Zudem verfügte der Kanton über keinen Pandemieplan, wie es die EpV vorsieht. Auch dies führte dazu, dass in der Umsetzung des Krisenmanagements Fragen zu Zuständigkeiten auftraten.

Hinsichtlich *weiterer Grundlagen* lag dem Kanton ein Krisenkommunikationskonzept vor, das den Verantwortlichen bekannt war und sofort eingesetzt werden konnte. Weitere wichtige Grundlagen für das Krisenmanagement fehlten aber: So verfügte der Kanton über keinen betrieblichen Pandemieplan und kein BCM. Auch waren nur vereinzelt Übungen zur Krisenvorbereitung durchgeführt worden. Eine aktuelle Gefährdungs- und Risikoanalyse lag ebenfalls nicht vor. Allerdings war diese in Zusammenarbeit mit einem externen Beratungsbüro in Erarbeitung.

Ein weiteres Problem bestand darin, dass die Vorsorgeleistung des Kantons im Bereich des Schutzmaterials nicht ausreichend war. Das *Schutzmaterial* musste nach Ausbruch der Pandemie beschafft werden. Auch wenn die nötige *Infrastruktur* zur Pandemiebewältigung weitgehend zur Verfügung stand, ist mit Blick auf die Krisentauglichkeit als problematisch zu beurteilen, dass die Mehrheit der Mitarbeitenden mit ihren privaten Geräten arbeiten musste, denn dabei stellen sich Fragen der Sicherheit und der Datenzugänglichkeit. Zudem ist die Gleichstellung von Mitarbeitenden mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Ressourcen nicht gewährleistet.

Nachfolgend beschreiben und bewerten wir die Umsetzung des Krisenmanagements. Dazu gehören neben der Organisation des Krisenmanagements auch die Zusammenarbeit inner- und ausserhalb der Verwaltung sowie die Ressourcen.

3.1 Organisation

Im Folgenden beschreiben wir die Krisenorganisation entlang der drei Phasen der Pandemie (siehe Abschnitt 1.1).

3.1.1 Phase 1: Erster Einsatz KFS (Februar bis Juni 2020)

Die Verantwortlichen des Kantons Appenzell Ausserrhoden haben sich ab Januar 2020 mit der Thematik des Coronavirus befasst. Gemäss Gesundheitsgesetz ist der kantonsärztliche Dienst, der im Departement Gesundheit und Soziales (DGS) angesiedelt ist, für den Vollzug der Gesetzgebung im Bereich der ansteckenden Krankheiten zuständig. Angesichts der schnellen Entwicklung der Pandemie war er ab Februar 2020 mit einer Vielzahl von Anfragen, Aufträgen und Massnahmen konfrontiert. Der Kernstab des KFS und die Koordinationsstelle Bevölkerungsschutz begannen bereits ab Anfang Februar 2020, erste Vorbereitungen für einen möglichen Einsatz des KFS zu treffen. Am 6. Februar 2020 fand ein erster Orientierungsrapport mit Vertretern/-innen des Gesundheitsbereichs und des Kernstabs statt.

Am 28. Februar 2020 rief der Bundesrat die besondere Lage gemäss EpG Art. 6 aus. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist der Regierungsrat gemäss Art. 4 Abs. 4 lit. A des Bevölkerungsschutzgesetzes (bGS 511.1) für den Entscheid über den Einsatz des kantonalen Führungsstabs (bzw. der Notorganisation) zuständig. Auf dieser Grundlage setzte der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden am 28. Februar 2020 den KFS ein. Die Befragten beurteilten die frühzeitige Einsetzung des KFS als positiv. Damit sei rasch und zweckmässig eine kantonale Krisenorganisation aufgebaut worden. Weiter sei eine hohe Einsatzbereitschaft und Motivation aller Beteiligten spürbar gewesen.

Art. 8 Abs. 1 des Bevölkerungsschutzgesetzes (bGS 511.1) sieht vor, dass der KFS und die Gemeindeführungsstäbe (GFS) in der Vorbereitungsphase Massnahmen für besondere und ausserordentliche Lagen planen. Zudem hat der KFS gemäss Artikel 8 Abs. 2 des Bevölkerungsschutzgesetzes die Aufgabe, die Behörden zu beraten und die angeordneten Massnahmen umzusetzen sowie den Einsatz aller Mittel zu koordinieren. Der KFS wurde darum zunächst mit dem Aufbau und dem Grundbetrieb des Führungs- und Lagezentrums betraut und organisierte die Führungsarbeit (z.B. Bewirtschaftung einer Sharebox für die zentrale Datenablage, Organisation und Moderation der Rapporte). Er übernahm zudem die Erstellung und Inbetriebnahme einer Hotline als Anlaufstelle für Fragen aus der Bevölkerung, baute das Contact Tracing mit auf und koordinierte den Aufbau einer Teststrasse in Teufen. Ab April 2020 widmete sich der KFS verstärkt der prospektiven Lageentwicklung und richtete eine Subgruppe ein, die über Szenarien Prognosen zur Lageentwicklung erarbeitete. Die Interviewpartner/-innen beschrieben die ersten Wochen des Einsatzes des KFS als sehr anspruchsvoll.

Der KFS bestand aus einem Kernstab (Blaulichtorganisationen usw.), der auf Naturkatastrophen oder andere kurz andauernde, akute Krisen ausgelegt ist, und einem erweiterten Stab. Unter dem erweiterten Stab werden verschiedene Fachmodule verstanden, beispielsweise Kommunikation, Logistik, Verkehr und zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ). Zu Beginn der Pandemie war die Zusammensetzung des KFS sehr breit. Zunächst wurden die Fachmodule Kommunikation, Logistik, Schutz & Betreuung, Verkehr, Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), Sicherheit und ZMZ aktiviert. Ein Fachmodul Gesundheit musste ad hoc geschaffen werden. In dieser Zusammensetzung traf sich der KFS am 17. Februar 2020 zu einem ersten Lagerapport. Am Tag sei-

I N T E R F A C E

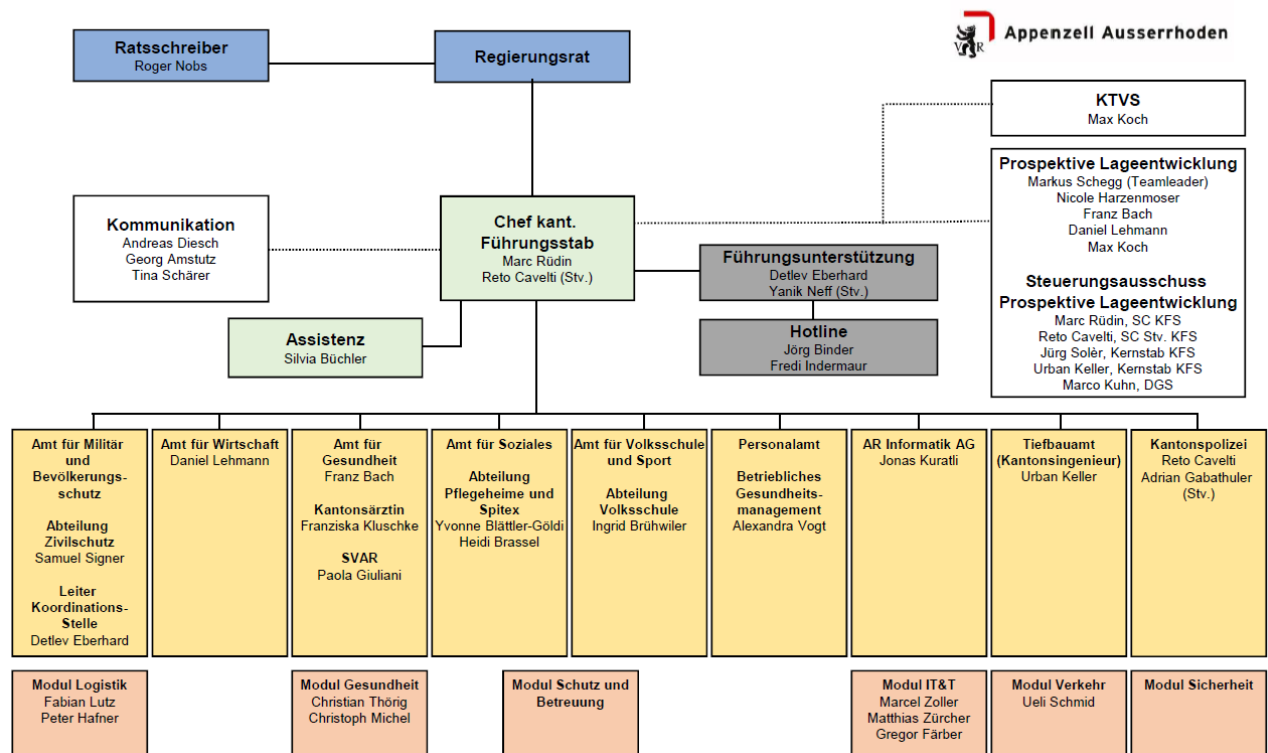
ner offiziellen Einsetzung, dem 28. Februar 2020, fand zugleich der zweite Lagerapparat statt. Ab diesem Zeitpunkt wurden auch Vertreter/-innen der Bereiche Volksschule, Wirtschaft und Soziales sowie des Personals der kantonalen Verwaltung hinzugezogen. Anfang März 2020 fand schliesslich der dritte Lagerapparat des KFS statt, an dem auch die Departementsvorstehenden des DIS und des DGS, die Departementssekretäre/-innen, der Ratschreiber, der Direktor der Assekuranz, der Chef des kantonalen Tiefbauamts, ein Vertreter des Spitalverbunds Appenzell Ausserrhoden (SVAR), der Präsident des Samariterverbands beider Appenzell sowie Vertreter/-innen der AR Informatik AG teilnahmen.

Der KFS umfasste zu Beginn somit über 20 Personen. Gemäss den Interviewten strebte man in der ersten Phase der Pandemie eine möglichst breite Aufstellung des KFS an. Dies wurde angesichts der sich schnell entwickelnden und unsicheren Lage Anfang März 2020 als zweckmässig beurteilt. Mit der Zeit wurde der KFS verkleinert, sodass er nur noch die zur Stabsarbeit notwendigen personellen Ressourcen umfasste.

In der ersten Phase erhielt der KFS Unterstützung durch den Militärverbindungsstab. Dieser wurde Mitte März aufgebildet und war bis Ende Mai 2020 mit rund acht Personen im Einsatz. Das Militär unterstützte den KFS bei verschiedenen Aufgaben, wie beispielsweise der prospektiven Lageentwicklung. Zudem war der Leiter des kantonalen Territorialverbindungsstabs (KTVS) als Berater des Stabschefs tätig. Weiter unterstützte das Militär auch das Amt für Gesundheit, die Gemeindeführung in Herisau und die Spitäler.

Das Organigramm des KFS präsentierte sich in seiner umfassendsten Form wie folgt.

D 3.1: Organigramm KFS



Quelle: Kantonaler Führungsstab (KFS) (2021): Bericht Einsatz Covid-19, 28.02.–19.06.2020. Herisau, S. 12.

Die Zusammensetzung des KFS bewerteten die Beteiligten mehrheitlich als positiv. Die verschiedenen Beteiligten aus der kantonalen Verwaltung konnten rasch und zielführend zusammengebracht werden. Aufgrund des frühzeitigen Kontakts zwischen dem Amt für Gesundheit und dem Amt für Militär und Bevölkerungsschutz konnte der KFS in der ausserordentlichen Lage schnell und effizient die notwendige Koordination sicherstellen. Insgesamt bewerteten die Interviewten den ersten Einsatz des KFS darum als positiv.

Dennoch wurden verschiedene Kritikpunkte angebracht:

- Erstens kritisierten die Interviewten, dass der KFS über kein Fachmodul Gesundheit verfügt habe. Aus diesem Grund habe der Gesundheitsbereich vor der Pandemie wenig Berührungspunkte mit dem KFS gehabt. Daher seien die Partner wenig mit den unterschiedlichen Kulturen vertraut gewesen, was anfänglich zu Problemen geführt habe (siehe auch Abschnitt 3.2.1).
- Zweitens erachteten es Befragte als ungünstig, dass nicht abschliessend klar war, welches Departement die Einsetzung des KFS beantragen musste und welcher Departementsvorsteher die Leitung des KFS innehatte. Die gesetzlichen Grundlagen legen dies nicht fest. So seien die Vorsteher der Departemente Inneres und Sicherheit sowie Gesundheit und Soziales (DIS resp. DGS) an den Rapporten des KFS anwesend gewesen. Das sei zwar sinnvoll gewesen, da einerseits die Fachlichkeit des DGS stark gefordert und andererseits das DIS für den Vollzug des Bevölkerungsschutzgesetzes zuständig gewesen sei. Trotzdem habe die Situation zu Unklarheiten für die Mitglieder des KFS und den Stabschef geführt.
- Drittens beschrieben Interviewpartner/-innen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des KFS beziehungsweise der Regelstrukturen in der Krisenorganisation als teilweise unklar. Sie sprachen unter anderem von einer Parallelstruktur: Der KFS sei als Koordinationsgremium eingesetzt worden und habe der Regierung Bericht erstattet, Anträge an diese gestellt und Aufträge erhalten. Diese seien an die fachlich zuständigen Personen im Stab weitergegeben und so den zuständigen Departementen übertragen worden. Die fachbezogenen Aufgaben zur Bewältigung der ausserordentlichen Lage seien aber in der Zuständigkeit der Regelstrukturen, das heisst der zuständigen Departemente und Ämter, geblieben. Dies habe in der ersten Phase dazu geführt, dass die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung von Aufträgen für die Beteiligten häufig unklar geblieben seien. Geäussert habe sich dies beispielsweise darin, dass der KFS dem stark betroffenen Amt für Gesundheit beziehungsweise dem DGS aufgrund der fachlichen Verantwortung sehr viele Aufträge zugeteilt habe, die mit den vorhandenen Ressourcen nicht hätten umgesetzt werden können. Der KFS habe sich primär auf seine Koordinationsrolle konzentriert und zu wenig Unterstützung zur Umsetzung der Aufträge organisiert. Umgekehrt sei für den KFS nicht klar gewesen, inwiefern er Führungsaufgaben im Sinn der Bestimmung von Verantwortlichkeiten übernehmen können. Diese unklare Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortlichkeitsverteilung beurteilte die Mehrheit der Befragten als zentrales Problem in der ersten Phase.
- Viertens seien die Finanzkompetenzen und der finanzielle Handlungsspielraum des KFS nicht klar gewesen. Dies sei dann problematisch gewesen, wenn Sofortmassnahmen hätten getroffen werden müssen. Gemäss den Beteiligten waren in Finanzfragen viele Rücksprachen zwischen der Regierung und dem KFS notwendig.
- Fünftens wurden die Schaffung der Subgruppe «Prospektive Lageentwicklung» sowie die generellen prospektiven Lageeinschätzungen des KFS teilweise kritisch beurteilt. Einige Interviewte empfanden die Entwicklung der Szenarien und die Prognosen als wenig zielführend, da sie nur hypothetische Situationen hätten vorzeichnen können. Andere Befragte beurteilten dies dagegen als elementar. Sie wiesen darauf hin, dass im KFS eigentlich zu wenige Ressourcen dafür vorhanden gewesen seien,

was sich negativ auf die Bereitstellung von Handlungsvarianten und -vorschlägen durch den KFS für die Regierung ausgewirkt habe (siehe Abschnitt 3.1.3).

- Als sechster Kritikpunkt wurde auf die fehlenden Stellvertretungsregelungen im KFS sowie bei zentralen Ämtern hingewiesen. Gemäss den Gesprächspartnern/-innen hätten Belastungsspitzen bei stark involvierten Personen durch entsprechende Stellvertretungsregelungen abgefedert und die Erledigung von Aufgaben im Tagesgeschäft besser ermöglicht werden können. Diese Situation sei beim Stabschef besonders akzentuiert gewesen. Zwar habe dieser einen Stellvertreter gehabt. Es habe sich aber um den Polizeikommandanten gehandelt, der aufgrund seiner regulären Tätigkeit selbst stark absorbiert gewesen sei. Im Gesundheitsbereich oder beim Amt für Bevölkerungsschutz zeigte sich dieselbe Problematik. Dort gab es allerdings gar keine Stellvertretungen.

Ein Blick auf das Organigramm zeigt, dass mit einer Vertretung des Spitalverbunds Appenzell Ausserrhoden (SVAR), des Samariterverbands, der Ärzteschaft und der Gemeinden externe Akteure in den KFS einbezogen waren. Gemäss den Befragten galt zudem der Grundsatz, dass die zuständigen Ämter die externen Perspektiven abholen und in den KFS einbringen sollten. Dies wurde in den Gesprächen mehrheitlich als angemessen beurteilt. Die Sicht der Gemeinden, der Wirtschaft und der Ärzteschaft wurde wie folgt integriert:

- *Gemeinden:* Die Gemeinden setzten im März 2020 ihre Gemeindeführungsstäbe (GFS) ein. Es wurde ein wöchentlicher telefonischer Austausch zwischen dem Stabschef und den GFS etabliert. Zudem wurde der Präsident der Gemeindepräsidienkonferenz in den KFS einbezogen. Die Beteiligten empfanden dieses Vorgehen als zweckmässig und beurteilten es als positiv.
- *Ärzeschaft:* Die Ärzteschaft war durch den ehemaligen Präsidenten der appenzellischen Ärztegesellschaft im KFS vertreten. Auch dies wurde in den Gesprächen als angemessen beurteilt.
- *Wirtschaft:* Das Amt für Wirtschaft organisierte in regelmässigen, teils wöchentlichen Abständen runde Tische mit den Vertretern/-innen der Wirtschaft (Verbände) und informierte die betroffenen Akteure/-innen beziehungsweise holte ihre Bedürfnisse ab. Dies wurde in den Gesprächen als positiv bewertet. Der Einbezug der Wirtschaft sei dadurch sichergestellt worden.

Nachdem der Bundesrat den Präsenzunterricht an der Volksschule, der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe Mitte März 2020 verboten hatte, wurde das *Corona-Volksschulgremium* geschaffen. Die Führung des Gremiums lag beim Vorsteher des Departements Bildung und Kultur. Das Gremium setzte sich weiter aus einer Vertretung des Amts für Volksschule und Sport, aus Vertretern/-innen der kommunalen Ebene (Vorstand Gemeindepräsidienkonferenz, Schulpräsidienkonferenz, Schulleiterkonferenz) und des kantonalen Lehrerinnen- und Lehrerverbands zusammen. Bei Bedarf wurden auch Vertreter/-innen des Berufsbildungszentrums Herisau und der Kantonsschule Trogen einbezogen. Die Leitung der Abteilung Regelpädagogik im Amt für Volksschule und Sport übernahm die Koordination des Gremiums und hielt insbesondere auch Kontakt zum KFS. Das Corona-Volksschulgremium tagte wöchentlich und unterstützte die Umsetzung der Massnahmen im Bildungsbereich. Alle Beteiligten beurteilten die Zusammensetzung und die Arbeit des Gremiums als sehr zweckmässig und effizient.

Weiter gab es im besonders betroffenen DGS eine departementale Taskforce, die den Austausch im Departement sicherstellte. In der ersten Phase fanden täglich zwei Sitzungen statt.

Der KFS hat den Einsatz in der ersten Phase intern evaluiert und einen entsprechenden Bericht vorgelegt.¹¹ Dieser hält fest, dass die erste Einsatzphase gut bis sehr gut verlaufen sei. Gleichzeitig identifiziert der Bericht verschiedene Optimierungspotenziale für den KFS sowie in der generellen Vorbereitung und Umsetzung des Krisenmanagements. Basierend auf einer Analyse des Einsatzes und einer Online-Befragung der Stabsmitglieder wurden sieben Handlungsbedarfe ausgemacht. Dazu gehören unter anderem eine klare Festlegung der Kompetenzen und Verantwortungen des KFS und die Optimierung der Führungsunterstützung.

3.1.2 Phase 2: Arbeitsgruppe Rebound (Juli bis Oktober 2020)

Als sich die epidemische Lage im Sommer 2020 beruhigt hatte, löste der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden den KFS am 16. Juni 2020 auf und entband ihn per 19. Juni 2020 von seinen Aufgaben.¹² Die Arbeitsgruppen Lagebeobachtung (DIS), Veranstaltungen (DBK), Personalpool (DF) und Pandemieteam (KK) des KFS wurden jedoch angewiesen, ihre Aufträge weiterzuführen. Mit der Auflösung des KFS wurde das Krisenmanagement zurück in die Regelstrukturen der kantonalen Verwaltung überführt. Das DGS erhielt den Auftrag, die Vorbereitungsarbeit für den Fall einer erneuten Verschärfung der epidemiologischen Lage zu leisten. Dazu wurde am 6. Juli 2020 die Arbeitsgruppe Rebound eingesetzt. Sie sollte sich neben den erwähnten Vorbereitungsarbeiten insbesondere dem Wiederaufbau der Kapazitäten für das Contact Tracing in Zusammenarbeit mit der Lungenliga St. Gallen–Appenzell (siehe Abschnitt 3.2.8) widmen.¹³

Die Leitung der Arbeitsgruppe Rebound oblag dem Leiter des Amtes für Gesundheit. Der Kantonsärztin wurde die stellvertretende Leitung übertragen. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Mitgliedern aller Departemente sowie der Kantonskanzlei zusammen.

Die Arbeitsgruppe Rebound wurde als departementsübergreifendes Koordinationsgremium angelegt.¹⁴ Bei einer Verschlechterung der Lage mit steigenden Fallzahlen und Hospitalisationen sollte sie Fachwissen für die kantonale Verwaltung und den Regierungsrat zur Verfügung stellen. Weiter war es ihre Aufgabe, einen Alarmierungsablauf aufzubauen und das vom Amt für Gesundheit geführte Corona-Cockpit aktuell zu halten. Zudem sollte die Arbeitsgruppe die Verbindung zu den Nachbarkantonen sicherstellen, um bei Bedarf Massnahmen kantonsübergreifend zu koordinieren. Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden sollte durch die Arbeitsgruppe informiert werden. Alle Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen lagen weiterhin bei den Departementen und damit in den Regelstrukturen.¹⁵

Der Übergang von der ersten Phase der Krisenorganisation unter dem KFS zur zweiten Phase unter der Arbeitsgruppe Rebound verlief gemäss den befragten Personen positiv. Es habe eine Arbeitsübergabe stattgefunden. Dabei habe der KFS der Arbeitsgruppe Rebound eine Pendenzenliste mit den anstehenden oder zu prüfenden Aufgaben übergeben. Darin sei beispielsweise die Vorbereitung der Impfungen mit hoher Priorität aufgeführt gewesen.

Eine überwiegende Mehrheit der Interviewpartner/-innen bewertete die Einsetzung der Arbeitsgruppe Rebound jedoch kritisch. Der Übergang in die Regelstrukturen und die

¹¹ Kantonaler Führungsstab (KFS) (2021): Bericht Einsatz Covid-19, 28.02. – 19.06.2020. Herisau.

¹² RRB 2020-256.

¹³ Ebd.

¹⁴ RRB-2020-293.

¹⁵ RRB-2020-293, S. 2.

Aussetzung des KFS sei rückblickend zu früh erfolgt. Aufgrund der vermeintlichen Entspannung der Lage im Frühling 2020 habe die «Alertheit» bei den Beteiligten der Krisenorganisation und in grossen Teilen der Bevölkerung abgenommen. Mit dem Übergang in die Regelstrukturen habe man rückblickend ein kritisches Zeitfenster zur Vorbereitung von Massnahmen bei einer allfälligen Verschlechterung der Lage ungenutzt gelassen. Als Beispiel dafür wurde die Vorbereitung des kantonalen Impfkonzpts angeführt. Der KFS habe bereits im April 2020 die Erarbeitung eines Impfkonzpts gefordert. Die Arbeitsgruppe Rebound habe dieses Anliegen nicht weiterverfolgt. Als Grund dafür gaben die Befragten an, dass die Informationslage dafür zu dünn gewesen sei. So sei beispielsweise nicht klar gewesen, ob die Impfung eine einfache oder doppelte Behandlung erfordere oder welche Impfstoffe eingesetzt würden. Dies habe in zu viele offene Fragen gemündet, um ein nützliches Konzept zu erarbeiten.

3.1.3 Phase 3: Zweiter Einsatz KFS (November 2020 bis März 2022)

Im Verlauf des Sommers und Frühherbsts 2020 verschlechterte sich die epidemiologische Lage auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden in hohem Tempo. Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden setzte darum Anfang November 2020 den KFS erneut ein. Er sollte wie bereits im Frühjahr 2020 eine permanente und systematische Koordination zwischen den beteiligten Akteuren sowie die gegenseitige Unterstützung sicherstellen.¹⁶

Der KFS war ab November 2020 primär mit der Umsetzung der Massnahmen zum Gesundheitsschutz befasst und stellte die Planung, Konzeption und Umsetzung der Covid-19-Impfung, das repetitive Testangebot für Gesundheitseinrichtungen, Schulen und Unternehmen sowie die Planung, Konzeption und Umsetzung der Zertifikatspflicht sicher.

Die Führungsorganisation des KFS war nun weniger breit zusammengesetzt als in der ersten Phase. Die Schlüsselakteure/-innen aus der Arbeitsgruppe Rebound bildeten den Kernstab, der wiederum vom Stabschef geführt wurde. Der SVAR war nicht mehr in den KFS integriert, er sollte situativ für bestimmte Subgruppen einbezogen werden. Die Information des SVAR war Aufgabe des DGS. Weiter wurde festgelegt, dass die Departementsvertreter/-innen den Informationsfluss in ihre Departemente und die dortige Aufgabenerfüllung sicherstellen sollten. Auch der Samariterverband war nicht mehr im KFS vertreten. Das Corona-Volksschulgremium sowie die runden Tische mit dem Amt für Wirtschaft und den Verbänden wurden weitergeführt.

Die dritte Phase der Pandemiebewältigung, in der der KFS erneut aktiv war, bewerteten die Interviewpartner/-innen unterschiedlich. Positiv wurden die folgenden Punkte hervorgehoben:

- Die im Frühling 2020 entstandenen Herausforderungen in der Zusammenarbeit in der Krisenorganisation wurden gemäss den beteiligten Interviewten zwischen dem DGS, dem DIS und der Kantonskanzlei an einem runden Tisch geklärt und es wurden wichtige Lehren gezogen. Darauf konnten die Beteiligten in der dritten Phase aufbauen.
- Die Beteiligten hatten sich bereits in der ersten Phase kennengelernt. So konnten sie auf einem vertrauten, koordinierten und synchronisierten Führungsrhythmus aufbauen.

¹⁶ RRB-2020-256.

Auf der anderen Seite wurde kritisch angemerkt, dass der KFS nach den Lagebeurteilungen teilweise zu wenige Handlungsempfehlungen an die Regierung gemacht habe. Die Erwartungen, durch Handlungsvarianten und -vorschläge beraten zu werden, sei damit nur teilweise erfüllt worden. So habe der KFS teilweise auf Aufträge aus der Regierung gewartet, während die Regierung Vorschläge aus dem KFS erwartet habe. Diese Problematik habe allerdings bereits in der ersten Phase bestanden. Da der Bund in der ersten Phase aber stärker im Lead gewesen sei, habe sie sich damals nicht so stark akzentuiert.

3.2 Zusammenarbeit

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

3.2.1 Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Gremien des Krisenmanagements

I Zusammenarbeit im KFS

Die Interviews haben ergeben, dass die Zusammenarbeit im KFS insbesondere in der *ersten Phase* der Pandemiebewältigung herausfordernd war. Die folgenden Punkte wurden angesprochen:

- In der ersten Einsatzphase des KFS traten gemäss den Befragten Kulturunterschiede zwischen den unterschiedlichen Fachbereichen deutlich hervor. Es sei ein Problem gewesen, dass etliche Beteiligte aus der kantonalen Verwaltung keine oder nur wenig Erfahrung mit Stabsarbeit gehabt hätten. Deshalb seien verschiedentlich Verständnisprobleme aufgetreten. Diese hätten sich zum Beispiel in einer unterschiedlichen Beurteilung der Bedeutung einer prospektiven Lageentwicklung geäussert. Insbesondere der Gesundheitsbereich sei dem «Blick in die Glaskugel» gegenüber kritisch eingestellt gewesen. Möglicherweise habe dies auch damit zu tun gehabt, dass die Ressourcen des Amts für Gesundheit für andere Aufgaben dringend gebraucht worden seien.
- Aufgrund der teilweise als unklar wahrgenommenen Aufteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen dem KFS und dem DGS in der ersten Phase sei es teilweise zu Spannungen im Führungsstab gekommen. So habe die Frage, wer die fachliche Führung und wer die operative Umsetzung und Unterstützung übernehmen solle, zu Verunsicherungen geführt, die sich negativ auf die Zusammenarbeit ausgewirkt hätten (siehe Abschnitt 3.1.1).

Es muss aber hervorgehoben werden, dass es den Verantwortlichen gelungen ist, die Differenzen klären. Es sei nie zu Eskalationen gekommen und der Austausch zwischen den Beteiligten sei immer aufrechterhalten worden. Eine sehr wichtige und positive Rolle habe dabei der Stabschef innegehabt, dem es auch in schwierigeren Situationen gelungen sei, den KFS zusammenzuhalten. Zudem sei vor dem zweiten Einsatz des KFS im November 2020 ein klärendes Gespräch zwischen den Beteiligten organisiert worden, das viel zur Entspannung beigetragen habe. Unter anderem sei dort beschlossen worden, dass der Leiter des KFS, der Leiter des Amts für Gesundheit sowie der Ratschreiber vor jeder Sitzung des KFS ein Briefing durchführen sollten, um die Sitzungsinhalte vorzubesprechen und allfällige Meinungsverschiedenheiten im kleinen Kreis zu klären.

I Zusammenarbeit in der Arbeitsgruppe Rebound

Die Zusammenarbeit in der interdepartementalen Arbeitsgruppe Rebound unter der Leitung des Amts für Gesundheit bewerteten die Befragten zwar mehrheitlich als positiv. Sie kritisierten allerdings, dass die Beteiligten vor allem auf die Arbeit in den Regelstrukturen konzentriert gewesen seien. Infolgedessen habe man sich zu wenig um die

Vorbereitung von Massnahmen gekümmert. Dadurch sei wertvolle Zeit verloren gegangen.

3.2.2 Zusammenarbeit in der Regierung

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden trug während der ganzen Pandemie die Gesamtverantwortung für das Krisenmanagement. Neben den ordentlichen Regierungsratssitzungen, die einmal pro Woche stattfanden, wurden ab Ende März fast täglich Telefonkonferenzen durchgeführt. Die Regierung stand weiter in regelmässigem Austausch mit dem Stabschef. Die Amtsleitenden wurden entlang ihrer thematischen Schwerpunkte einbezogen. Der Vorsteher des DIS war während der ganzen Pandemie bei den Rapporten des KFS anwesend. Der Vorsteher des DGS nahm während der ersten Phase auch an den Rapporten des KFS teil.

Insgesamt bewerteten die Befragten die Zusammenarbeit in der Regierung als gut bis sehr gut. Obwohl Diskussionen zu den Massnahmen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wirtschaft geführt worden seien, habe die Regierung stets als Kollegium funktioniert und getroffene Entscheidungen gemeinsam gegen aussen getragen.

Besonders positiv hervorgegeben wurden die bereits vor der Pandemie etablierten Regierungsratstraiten, die dreimal jährlich unter externer Moderation stattfinden. Diese Praxis sei während der Pandemie unter Einhaltung der geltenden Schutzmassnahmen beibehalten worden. Gemäss den Beteiligten haben diese Retraiten entscheidend zur guten Zusammenarbeit in der Regierung beigetragen.

Kritisch beurteilt wurde, dass die Telefonkonferenzen nicht protokolliert worden seien. Dies habe in der Folge teilweise zu unterschiedlichen Auffassungen über vermeintlich getroffene Beschlüsse geführt.

3.2.3 Zusammenarbeit zwischen den Departementen

Die krisenspezifische interdepartementale Zusammenarbeit musste sich gemäss den befragten Beteiligten zuerst einspielen. Aufgrund der kurzen Wege in der Verwaltung habe sie aber mehrheitlich gut funktioniert. Das Prinzip «In der Krise Köpfe kennen»¹⁷ habe sich bewährt.

Sehr gut funktionierte aus Sicht der Befragten insbesondere die Zusammenarbeit mit dem Personalamt, das unter anderem für die Regelung der Neuanstellungen, die Lohnfestlegung sowie befristete Verträge und Verlängerungen und die Administration zuständig war. Die Zusammenarbeit mit der AR Informatik AG, die als Betrieb des Kantons für die IT-Infrastruktur der kantonalen Verwaltung verantwortlich war, wurde unterschiedlich bewertet. Während ein Teil der Interviewpartner/-innen deren Dienstleistungen als positiv bewertete, wiesen andere auf teilweise lange Wartezeiten und eine nicht optimale Erreichbarkeit hin, zum Beispiel an Wochenenden.

Zwei von drei befragten Kantonsangestellten waren der Meinung, dass die Zusammenarbeit in der kantonalen Verwaltung während der Pandemie effizient erfolgt sei.¹⁸ 13 Prozent waren jedoch gegenteiliger Meinung. Rund jeder beziehungsweise jede Vierte konnte diese Frage nicht beantworten. Besonders viele Personen mit speziellen Aufgaben des Krisenmanagements (74%) sowie Personen mit Führungsfunktionen (73%) bewerteten die Zusammenarbeit innerhalb der Kantonsverwaltung als effizient. Überdurchschnittlich viele Mitarbeitende des Departements Gesundheit und Soziales (21%)

¹⁷ Kantonaler Führungsstab (KFS) (2021): Bericht Einsatz Covid-19, 28.02. – 19.06.2020. Herisau.

¹⁸ Lehrpersonen wurde diese Frage nicht gestellt.

sowie der Kantonskanzlei (19%) waren aber gegenteiliger Meinung. Bei den temporären Mitarbeitenden ist der Anteil «Weiss nicht»-Antworten mit 36 Prozent besonders hoch.

3.2.4 Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat

Das Büro des Kantonsrats sagte die Kantonsratssitzung im März 2020 aufgrund der Entwicklung der Lage ab. Auch die Sitzung im Mai 2020 fand nicht statt. Aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlagen und fehlender digitaler Abstimmungsanlagen waren, wie auch in den anderen Kantonen, keine virtuellen Plenums- oder Kommissionssitzungen möglich. Damit war der Kantonsrat in der ersten Phase der Pandemie handlungsunfähig.

Die Kantonsverfassung sieht nach Art. 90 Abs. 2 (KV, bGS 111.1) vor, dass die Notverordnungen eigentlich sofort dem Kantonsrat vorgelegt werden müssen. Dies war aufgrund des Sitzungsausfalls im März und Mai 2020 erst mit Zeitverzögerung möglich. Der Kantonsrat tagte erstmals wieder am 15. Juni 2020. Die Junisession fand aufgrund der Distanzregeln nicht im Kantonsratssaal, sondern im Buchensaal der Gemeinde Speicher statt. In seiner ersten Sitzung genehmigte der Kantonsrat jeweils ohne Gegenstimmen und Enthaltungen die zwei Notverordnungen¹⁹, die der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden in der ersten Phase der Pandemie beschlossen hatte, sowie den Ausgabenbeschluss für einen Beitrag des Kantons an den Corona-Nothilfefonds Appenzell Ausserrhoden. Auch den später beschlossenen Notverordnungen wurden jeweils zugestimmt.

Insgesamt beurteilten die Interviewten die Zusammenarbeit zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat in allen Phasen der Pandemie als gut. In der ersten Phase, als der Kantonsrat nicht tagte, gab es einen regelmässigen Austausch zwischen der Präsidentin des Kantonsrats und der Regierung. Dies wurde als zweckmässig und angemessen beurteilt. Im weiteren Verlauf der Pandemie informierte der Landammann zu Beginn jeder Kantonsratssitzung jeweils über die aktuelle Lage und die Entwicklungen. Auch diese Massnahme wurde als zielführend beschrieben.

Aus den Gesprächen hat sich weiter ergeben, dass im Zug der Aufarbeitung der Krise keine gesetzlichen Grundlagen zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Kantonsrats in ausserordentlichen Situationen geplant sind.

3.2.5 Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Krisenbewältigung in den Gemeinden

Die Gemeinden aktivierten im März 2020 ihre Gemeindeführungsstäbe (GFS). Zentrale Zuständigkeiten der Gemeinden waren die Volks- und Sekundarschulen sowie die Alters- und Pflegeheime. Die Zusammenarbeit zwischen dem KFS und den GFS in der ersten und dritten Phase wurde als gut beurteilt. Anfangs sei mindestens ein wöchentlicher telefonischer Austausch zwischen dem KFS und den GFS etabliert worden. In den späteren Phasen der Krise habe der Austausch monatlich stattgefunden. Die Schnittstellen hätten damit gut geklärt werden können.

Der Einbezug der Gemeinden ins Krisenmanagement war gemäss den Interviewpartnern/-innen zweckmässig. Insbesondere die Kleinräumigkeit des Kantons und die kurzen Wege hätten zur guten Zusammenarbeit beigetragen. In den Politikbereichen, die die Gemeinden stark betroffen hätten, beispielsweise in der Volksschulbildung, seien die

¹⁹ Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Gesundheitsversorgung; Verordnung über COVID-19-Massnahmen: Gerichte; Ausgabenbeschluss für den Beitrag an den Corona-Nothilfefonds.

Zusammenarbeit mit dem Kanton und die Unterstützungsleistungen des Kantons positiv verlaufen.

Kritisch angeführt wurden drei Punkte:

- Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass die Gemeinden sich von der Regierung klarere Informationen und Empfehlungen gewünscht hätten, beispielsweise zur Umsetzung von Massnahmen. Teilweise sei es zu Vollzugsfehlern gekommen, die zumindest manchmal auf unklare Regelungen zurückzuführen gewesen seien.
- Kritisch erwähnt wurde weiter, dass der Kanton bei Beginn der Krise kommunizierte, die Gemeinden würden keine Unterstützung durch den Zivilschutz erhalten.
- In der Krisenbewältigung der Gemeinden hätten sich mit der Einführung des Versammlungsverbots Fragen zur Durchführbarkeit von Gemeinderatssitzungen gestellt. Die Gemeindeverordnungen hätten keinen Passus zur Durchführung von virtuellen Sitzungen beinhaltet. Gemäss den Befragten wurden die Sitzungen dann trotzdem online durchgeführt. Die Gemeindeverordnungen seien im Nachgang angepasst worden oder befänden sich im Moment in Anpassung.

3.2.6 Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

Aufgrund der Lage des Kantons Appenzell Ausserrhoden war die interkantonale Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung. Es gab in der Ostschweiz einen regelmässigen Austausch zwischen den Kantonsärztinnen und -ärzten, den Departementssekretärinnen – und -sekretären der Gesundheitsdepartemente, dem Staatsschreiber, den Kommunikationsverantwortlichen und den Leitungen der KFS.

In der ersten Phase der Pandemie wurde mit dem *Kanton Appenzell Innerrhoden* die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen über eine Leistungsvereinbarung etabliert. Die Zusammenarbeit erfolgte insbesondere im Betrieb der Hotline (medizinische Anfragen), in der Teststrasse in Teufen, dem Contact Tracing, der medizinischen Schulung der Freiwilligen sowie der Behandlung von Erkrankten und der Sicherstellung der stationären Versorgung (durch Bettenkapazitäten). Das Spital Herisau wurde als primäres Covid-19-Spital für beide Kantone eingesetzt. Damit wurde die gesamte Gesundheitsversorgung für die Coronafälle in den beiden Appenzell gemeinsam sichergestellt und eine entsprechende Kostenaufteilung vereinbart. Zudem betreiben die Kantone auch in normalen Zeiten ein gemeinsames Arbeitsinspektorat. Dieses war in der Pandemie ebenfalls relevant.

Die Zusammenarbeit mit dem *Kanton St. Gallen* wurde ebenfalls intensiviert, wenn auch später. So wurde ab Sommer 2020 eine Beteiligung des Kantons Appenzell Ausserrhoden am Contact Tracing des Kantons St. Gallen vereinbart. Bis dahin hatten der Zivildienst und anschliessend die Lungenliga St. Gallen–Appenzell das Contact Tracing in Appenzell Ausserrhoden umgesetzt. Zudem nutzte der Kanton das Tool «Wir impfen» des Kantons St. Gallen zur Organisation der Impfungen. Auf der fachlichen Ebene gab es überdies einen Austausch mit dem Kantonsspital St. Gallen (KSSG).

In der Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen gab es allerdings einige Unstimmigkeiten. Insbesondere die Koordination der Massnahmen stellte eine Herausforderung dar. Unterschiedliche Massnahmen und Vollzugsintensitäten in den Kantonen führten vor allem im Jahr 2020 zu Differenzen. Ein Beispiel ist der «Pfannenkrieg», der mit dem Verbot des Verkaufs von Hilfsmitteln des nicht täglichen Gebrauchs entbrannt ist. Während Appenzell Ausserrhoden den Verkauf von Pfannen verbot, war es in einem der Nachbarkantone erlaubt, Pfannen in Kombinationspackungen mit Nudeln zu verkaufen. Unterschiede gab es auch bei Schutzmassnahmen, beispielsweise im Bereich der Schu-

len oder bei den Einschränkungen der Besuchsrechte für Spitäler, Alters- und Pflegeheime sowie soziale Einrichtungen.

Von den kantonalen Konferenzen stellte die *Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK)* respektive die *Gesundheitsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone (GDK-Ost)* zunächst das wichtigste Gremium für den Austausch mit anderen Kantonen auf politischer Ebene dar. Aus Sicht der Interviewpartner/-innen konnte in der GDK zwar eine gewisse Abstimmung von Schutzmassnahmen erreicht werden. Aufgrund der regional unterschiedlichen Betroffenheiten und politischen Profile hätten zwischen den Kantonen aber Unterschiede in der Konzeption und dem Vollzug der Massnahmen bestanden.

Als Reaktion auf das wenig koordinierte Vorgehen der Kantone in der dritten Phase beschlossen die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau ausgehend von einer Initiative der Staatsschreiber im März 2021 die Einsetzung eines *politischen Koordinationsgremiums*, dem zwei Regierungsmitglieder sowie die Ratschreiber beziehungsweise die Staatssekretäre oder Staatsschreiber aus jedem Kanton angehörten. Dieses Gremium bewerteten Interviewte als positiv. Es habe es möglich gemacht, gemeinsame Positionen mit dem Bund zu finden und Massnahmen zu koordinieren, beispielsweise in der Umsetzung der Härtefallprogramme. Die Vertretung von zwei Mitgliedern der Regierung habe eine breitere Abstützung der Absprachen ermöglicht und die Akzeptanz der Beschlüsse in den einzelnen Kantonen verstärkt. Allerdings wurde auch angemerkt, dass die Koordination zwischen den Kantonen vor allem in der Absprache der Antworten zu Vernehmlassungen funktioniert habe. Wo Fragen der kantonalen Rechtssetzung tangiert gewesen seien, sei die Koordination kaum möglich gewesen. Dies sei beispielsweise im Herbst 2021 augenscheinlich geworden, als die Kantone unterschiedliche Massnahmen zur Durchführung von Veranstaltungen im Freien, wie Weihnachtsmärkten, beschlossen hätten.

Die *Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)* funktionierte gemäss den Interviewten primär als Austauschgremium. Im Krisenmanagement habe die KdK eine untergeordnete Rolle gespielt.

3.2.7 Zusammenarbeit mit dem Bund

Die Zusammenarbeit mit dem Bund funktionierte aus Sicht der Interviewpartner/-innen nur teilweise. Es hätten zwar regelmässige Telefonkonferenzen auf der Fachebene zwischen dem DGS und dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) oder auf der politischen Ebene zwischen der Kantonskanzlei und der Bundeskanzlei (BK) sowie zwischen den Kommunikationsverantwortlichen stattgefunden. Dort seien die zentralen Informationen ausgetauscht worden. Die Beteiligten beurteilten diese Konferenzen mehrheitlich als positiv. Allerdings wurde auch darauf hingewiesen, dass die Teilnahme aufgrund der Häufigkeit der Konferenzen mit hohem Aufwand verbunden gewesen sei. Weiter seien informelle Kontakte zwischen den Mitarbeitenden des Kantons und den Bundesstellen sowie der Armeeführung wichtig gewesen.

Die Zusammenarbeit mit dem Bund sei vor allem bei der Vorbereitung des Vollzugs der unterschiedlichen Massnahmen nicht optimal gewesen. Insbesondere seien die jeweils sehr kurzen Konsultationsfristen für die Kantone problematisch gewesen. Zudem habe sich die Überführung der bundesrätlichen Verordnungen in kantonale Regelungen als herausfordernd erwiesen, da sie viel Ermessensspielraum zugelassen (z.B. die Verordnung über die Härtefallmassnahmen) oder keine klaren Sanktionen beinhaltet hätten. Man hätte sich klarere Regelungen des Bundes gewünscht.

Die Akteure/-innen des KFS beurteilten die Zusammenarbeit mit dem Bund als nicht optimal. Da der Bundesstab Bevölkerungsschutz nicht wie vorgesehen eingesetzt worden sei, habe der KFS keine geeignete Andockstelle auf Bundesebene gehabt. Der KFS habe darum die Informationen auf Bundesebene selbst aus verschiedensten Quellen zusammentragen müssen und es habe kein zentrales Lagebild gegeben. Das habe sich negativ auf die antizipierende Planung des Kantons ausgewirkt.

3.2.8 Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren

Wir beschreiben im Folgenden die Zusammenarbeit des Kantons Appenzell Ausserrhoden mit externen Akteuren aus den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wirtschaft und Kultur.

I Zusammenarbeit mit Leistungserbringern des Gesundheitswesens

Die Leistungserbringer aus dem Gesundheitsbereich wurden früh ins Krisenmanagement einbezogen.

Der *Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR)* war in der ersten Phase der Pandemiebewältigung im KFS vertreten, später aber nicht mehr. Während in der ersten Phase der Pandemie Fragen zur Verfügbarkeit von Intensivpflegeplätzen und das Testangebot im Fokus standen, wurde in den späteren Phasen das Impfen zu einem zentralen Thema. Gemäss den Beteiligten war die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und dem SVAR teilweise problematisch. Während die Zusammenarbeit zwischen dem SVAR und der Kantonsapotheke bei der Beschaffung von Schutzmaterial und Logistikfragen sowie bei der Vorbereitung des Impfens und des Testens im Spital Herisau ab Sommer 2020 als positiv bewertet wurde, bezeichneten die Befragten die Kooperation in anderen Bereichen als schwierig. Als Beispiel für Situationen, in denen die Zusammenarbeit herausfordernd gewesen sei, wurde der Aufbau von Triage-Containern vor den Spitälern Herisau und Heiden beschrieben. Als Grund für die vergleichsweise schwierige Kooperation zwischen dem Kanton und dem SVAR wiesen die Interviewten auf unterschiedliche Erwartungshaltungen hin. Die Evaluation konnte allerdings nicht abschliessend klären, was damit genau gemeint war. Aus Sicht des SVAR wurde der Spitalverbund zu wenig ins Krisenmanagement des Kantons einbezogen und häufig zu kurzfristig aufgefordert, Daten zur Situation in den Spitälern zu liefern. Zudem hätten finanzielle Fragen zur Entschädigung der Spitäler aufgrund des Verbots nicht elektiver Eingriffe erst spät und nur unbefriedigend geklärt werden können.

Die Zusammenarbeit mit den *Alters- und Pflegeheimen* im Kanton erfolgte primär durch die Abteilung Pflegeheime und Spitex des Amts für Soziales. Der Kanton unterstützte die Heime auch bei der Erfassung und der Beschaffung von Schutzmaterial. Der Zivilschutz belieferte die Institutionen in der ersten Phase der Pandemie wöchentlich mit Schutzmaterialien. Aus Sicht der Beteiligten aus der kantonalen Verwaltung funktionierte die Zusammenarbeit gut.

Auch die Zusammenarbeit zwischen den Gremien des Krisenmanagements und der *niedergelassenen Ärzteschaft* beurteilten die Beteiligten als positiv und angemessen. So sei der ehemalige Präsident der appenzellischen Ärztesgesellschaft in den KFS einbezogen gewesen. Ein Teil der Ärzteschaft habe die Umsetzung der Test- und Impfstrategie aktiv unterstützt. Zudem seien für Alters- und Pflegeheime, die über keine Heimärzte verfügt hätten, pensionierte Ärzte eingesetzt worden. Kritisch angeführt wurde in den Gesprächen, dass sich einige Hausärzte/-innen aufgrund der als zu niedrig empfundenen Tarife für die Durchführung von Impfungen und/oder anderer Vorbehalte nicht oder nur widerwillig an der Umsetzung beteiligt hätten.

I Zusammenarbeit mit den Schulen

Sowohl die Vertreter/-innen der Volksschulen als auch jene der Kantonsschule Teufen sowie des Berufsbildungszentrums Herisau beurteilten die Zusammenarbeit mit dem Kanton mehrheitlich als positiv. Über das Corona-Volksschulgremium, das regelmässig getagt habe, und die Unterstützungsleistungen der Abteilung Regelpädagogik habe eine effiziente und zweckmässige Zusammenarbeit im Krisenmanagement stattgefunden. Zudem habe es zwischen den Schulen der Sekundarstufe II einen guten Austausch gegeben. Auch die grosse Mehrheit der Lehrerschaft sei konsensorientiert gewesen, sodass das Krisenmanagement und seine Massnahmen bis auf wenige Ausnahmen mitgetragen worden seien (siehe auch Abschnitt 4.3).

I Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft

Der Einbezug der Wirtschaft ins Krisenmanagement war gemäss den Interviewpartnern/-innen ausreichend und zweckmässig. Die Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und den Verbänden, Unternehmen sowie weiteren Anspruchsgruppen habe gut funktioniert. An den runden Tischen, an denen sich AWA und Vertreter/-innen der Wirtschaft ausgetauscht hätten, sei es möglich gewesen, Anliegen an den Kanton heranzutragen.

3.3 Ressourcen und Arbeitssituation

Wir beschreiben in den folgenden Abschnitten die finanziellen und personellen Ressourcen, die im Krisenmanagement zur Verfügung standen. Anschliessend präsentieren wir die Beurteilung derselben anhand der Online-Befragung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung.

3.3.1 Finanzielle Ressourcen

Insgesamt hat der Kanton Appenzell Ausserrhoden in den Jahren 2020 bis 2022 netto 14,7 Millionen Franken für die Bewältigung der Pandemie ausgegeben (siehe Darstellung D 3.2). Diese Zahl setzt sich hauptsächlich aus Mehrkosten in den Jahren 2020 und 2021 zusammen. Im Gegensatz zu 2020 stellten 2021 die Härtefallmassnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft eine grosse Kostenstelle dar. Der Bund steuerte zwischen 2020 und 2022 zusätzlich 93,2 Millionen Franken zur Pandemiebewältigung des Kantons Appenzell Ausserrhoden bei. Diese Mittel wurden hauptsächlich für die Unterstützungsmassnahmen in den Bereichen Kultur und Wirtschaft aufgewendet.

D 3.2: Pandemiebedingte Ausgaben des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2020–2022

	<i>Nettoausgaben Kanton</i>	<i>Zusätzliche Ausgaben des Bundes</i>
Allgemeine Kosten	CHF 11'002'616	CHF 0
davon Mehrkosten Spitäler 2020	CHF 756'568	
davon Kompensation Ertragsausfälle Spitäler 2020	CHF 6'025'354	
davon andere Kosten	CHF 4'220'694 ¹	
Testen	CHF –82'070	CHF 346'000
davon kantonale Testangebote (insb. Teststrasse Teufen)	CHF –246'715	CHF 0
davon serielle Testungen durch Externe	CHF 164'645	CHF 346'000
Personalpool	CHF 39'997	CHF 0
Corona-Hotline	CHF 327'388	CHF 0
Impfen	CHF 1'073'143	CHF 0
Unterstützungsmassnahmen Kultur	CHF –17'180 ²	CHF 1'963'000

INTERFACE

	<i>Nettoausgaben Kanton</i>	<i>Zusätzliche Ausgaben des Bundes</i>
Unterstützungsmassnahmen Wirtschaft	CHF 2'338'366	CHF 90'867'690
davon Corona-Nothilfefonds AR	CHF 0 ³	CHF 0
davon Härtefallmassnahmen	CHF 2'338'366	CHF 7'679'366
davon Corona-Kurzarbeit	CHF 0	CHF 63'553'697
davon Erwerbsausfallentschädigung (EO)	CHF 0	CHF 19'634'627 ⁵
Soforthilfe Kindertagesstätten	CHF 0 ⁶	CHF 0
Tourismus	CHF 122'528	CHF 0
Minderausgaben/Mehreinnahmen	CHF 2'253'000 ⁷	CHF 0
Total	CHF 17'057'788	CHF 93'176'690

Quelle: Zusammenstellung Interface basierend auf Monitoring COVID-19 2020–2022 des Finanzdepartements des Kantons sowie Auskünfte des Amts für Wirtschaft.

¹ Unter andere Kosten fallen insbesondere Kosten für zusätzliche personelle Ressourcen für das Arbeitsinspektorat zur Kontrolle von Schutzkonzepten und für das Departement Gesundheit und Soziales zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie. Dazu gehört auch die Auszahlung von Mehrstunden der Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung.

² Für die Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich wurden CHF 1'914'000 aus dem Lotteriefonds entnommen. Nach Abzug der Unterstützungsmassnahmen für Dritte verblieben davon 17'180 CHF als Ertrag in der Staatsrechnung.

³ Der Corona-Nothilfefonds wurde vollständig durch private Stiftungen finanziert. Insgesamt wurden Beiträge in Höhe von CHF 332'902 ausbezahlt.

⁴ Per 31. Dezember 2022.

⁵ Per 30. Juni 2022.

⁶ Die Soforthilfe für die Kindertagesstätten wurde vollständig durch den Fonds für gemeinnützige Zwecke finanziert. Insgesamt betrug diese Hilfe CHF 268'000.

⁷ Mindereinnahmen in Form von tieferen Steuererträgen und Minderausgaben in Form von tieferen Gesundheitskosten aufgrund von Verschiebungen von nicht dringlichen Eingriffen in den Spitälern. Letztere wurden zum Teil kompensiert, siehe Position allgemeine Kosten.

3.3.2 Personelle Ressourcen

Die kantonale Verwaltung war gemäss den Befragten personell nicht auf eine lang andauernde Pandemie vorbereitet. Mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage am 16. März 2020 gingen beim Personalamt, beim KFS und bei der kantonalen Hotline sowie dem DGS viele Anfragen für personelle Unterstützung ein. Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrrhoden schuf daraufhin am 17. März einen verwaltungsinternen Personalpool, um die personellen Ressourcen, die aufgrund der Krise in der Verwaltung freigegeben waren, leichter auf die besonders betroffenen Ämter und Stellen verteilen zu können.²⁰ Zeitgleich wurde die Covid-19-Verordnung Sicherstellung der Gesundheitsversorgung erlassen, die eine Bereitstellungspflicht für Gesundheitsfachpersonen vorsah.²¹ Alle Gesundheitsfachpersonen, die in Gesundheitsinstitutionen angestellt und nicht durch gewichtige Gründe in der Ausübung ihrer Tätigkeit verhindert waren, mussten danach innert Tagesfrist für den Kanton aufrufbar sein. Zudem lancierten das DGS und das Personalamt einen öffentlichen Aufruf zur Rekrutierung von Fachpersonen und Freiwilligen zur Unterstützung der Gesundheitsversorgung.

Aufgrund der beschriebenen Massnahmen standen Mitte März 2020 drei Personalpools zur Unterstützung des Krisenmanagements zur Verfügung:

²⁰ RRB-2020-124.

²¹ RRB-2020-122.

I N T E R F A C E

- *Personalpool Medizin*: medizinische, pflegerische und therapeutische Fachkräfte für die Unterstützung aller Gesundheitsinstitutionen in Appenzell Ausserrhoden.
- *Personalpool private Helfende/Freiwillige*: Privatpersonen, die das Krisenmanagement an verschiedenen Einsatzorten unterstützten (z.B. Betrieb Impf- und Testzentrum, Betrieb Hotline, Contact Tracing) und vor allem in den Test- und Impfstrukturen eingesetzt wurden.
- *Personalpool KVAR*: Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung, die aufgrund der Verzichtsplanung der Amtsleitenden zur Verfügung standen und im Sinn eines Personalverleihs in der kantonalen Verwaltung eingesetzt werden konnten.

Der KFS setzte im März 2020 eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der Abteilung Betriebliches Gesundheitsmanagement zur Koordination der personellen Ressourcen ein. Die Interviewten beurteilten den Personalpool private Helfende/Freiwillige (Temporärarbeitskräfte) und den Personalpool KVAR mehrheitlich als positiv. Sie hätten punktuell für Entlastungen sorgen können. Zum Personalpool Medizin liegen keine Beurteilungen vor. Zum Personalpool KVAR gab es auch kritische Stimmen. Diese führten an, die Personen im Personalpool seien in den eigenen Departementen ebenfalls gebraucht worden.

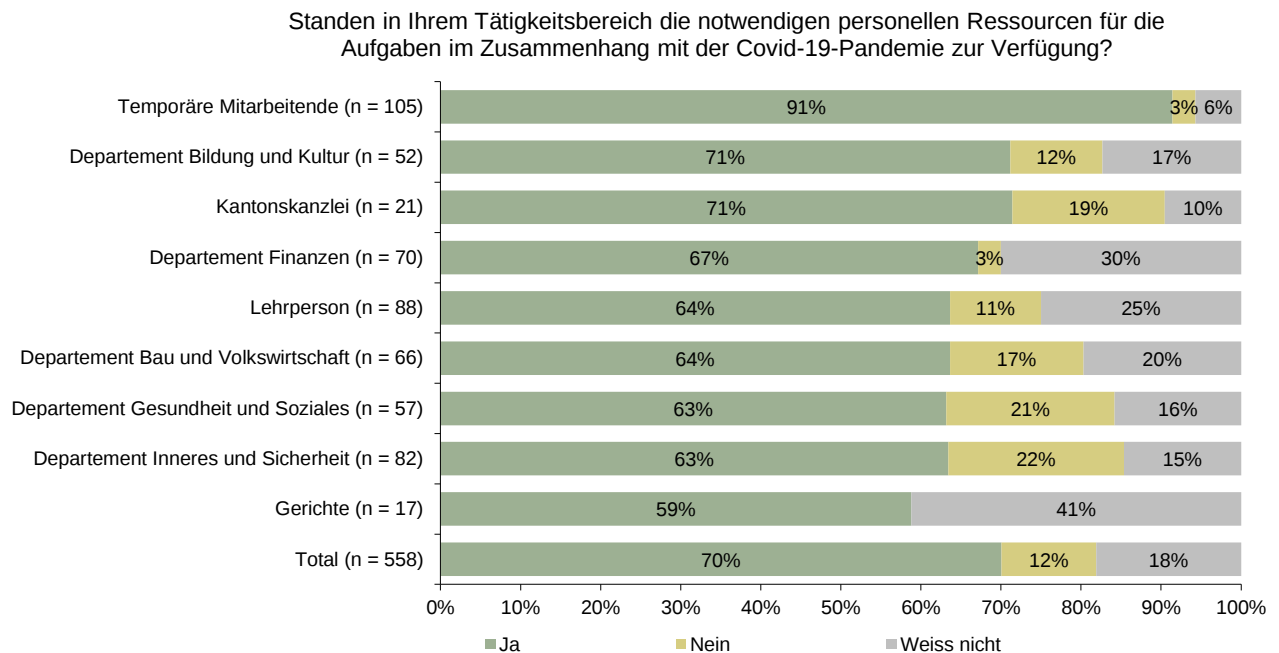
In einigen Ämtern wurden im Verlauf der Krise zusätzliche Ressourcen gesprochen, zum Beispiel im Amt für Gesundheit und auch in jenem für Militär und Bevölkerungsschutz. Andere Schlüsselämter und -stellen mussten mit den verfügbaren Ressourcen auskommen. Interviewte vertraten die Meinung, die Regierung sei während der Pandemie mit der Bewilligung von zusätzlichen Ressourcen zu zurückhaltend gewesen. Zudem seien die Prozesse zur Beantragung von personellen Ressourcen zu aufwendig gewesen.

Die personelle Situation war auch Gegenstand der Online-Befragung der Mitarbeitenden. Dabei gaben 70 Prozent an, dass ausreichend personelle Ressourcen für die Aufgaben im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie zur Verfügung gestanden hätten. 12 Prozent hielten fest, dass dies nicht der Fall gewesen sei (siehe Darstellung D 3.3). Zwischen den Departementen zeigen sich jedoch Unterschiede:

- In den stark betroffenen *Departementen Inneres und Sicherheit* sowie *Gesundheit und Soziales* sowie in der *Kantonskanzlei* gaben rund 20 Prozent der Mitarbeitenden an, dass nicht genügend personelle Ressourcen vorhanden gewesen seien.
- Auch bei der Gruppe von Personen mit speziellen Aufgaben des Krisenmanagements sowie jenen mit Leitungsfunktionen berichteten überdurchschnittlich viele Befragte über fehlende personelle Ressourcen (24% respektive 21%).

Auf die offene Frage, wo personelle Ressourcen gefehlt haben, antworteten mehrere Befragte, dass solche Ressourcen auch ausserhalb der Krise knapp bemessen seien. Aus diesem Grund habe die Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des ordentlichen Verwaltungsbetriebs eine Herausforderung dargestellt. Die Situation habe sich zudem zusätzlich verschärft, sobald Mitarbeitende krankheitsbedingt ausgefallen seien. Die Frage, ob zur Bewältigung der Krise zusätzliches Personal beschäftigt wurde, verneinten 78 Prozent der Personen mit Leitungsfunktionen.

D 3.3: Verfügbarkeit von personellen Ressourcen, nach Departementen



Quelle: Darstellung Interface.

Die Personen mit speziellen Aufgaben des Krisenmanagements wurden gefragt, wie sich die Bewältigung dieser Aufgaben auf das Alltagsgeschäft in ihren Tätigkeitsbereich ausgewirkt hat (Mehrfachantworten waren möglich). Dabei wurde am häufigsten (68%) angegeben, dass manche Aufgaben des Alltagsgeschäfts nicht in derselben Zeitspanne wie sonst hätten umgesetzt werden können. Ebenfalls häufig wurde genannt, dass die Aufgaben nicht (49%), nicht in demselben Umfang (47%) oder nicht in derselben Qualität (34%) hätten umgesetzt werden können. Nur vereinzelt (6%) hätten die speziellen Aufgaben des Krisenmanagements keine Auswirkungen auf das Alltagsgeschäft gehabt.

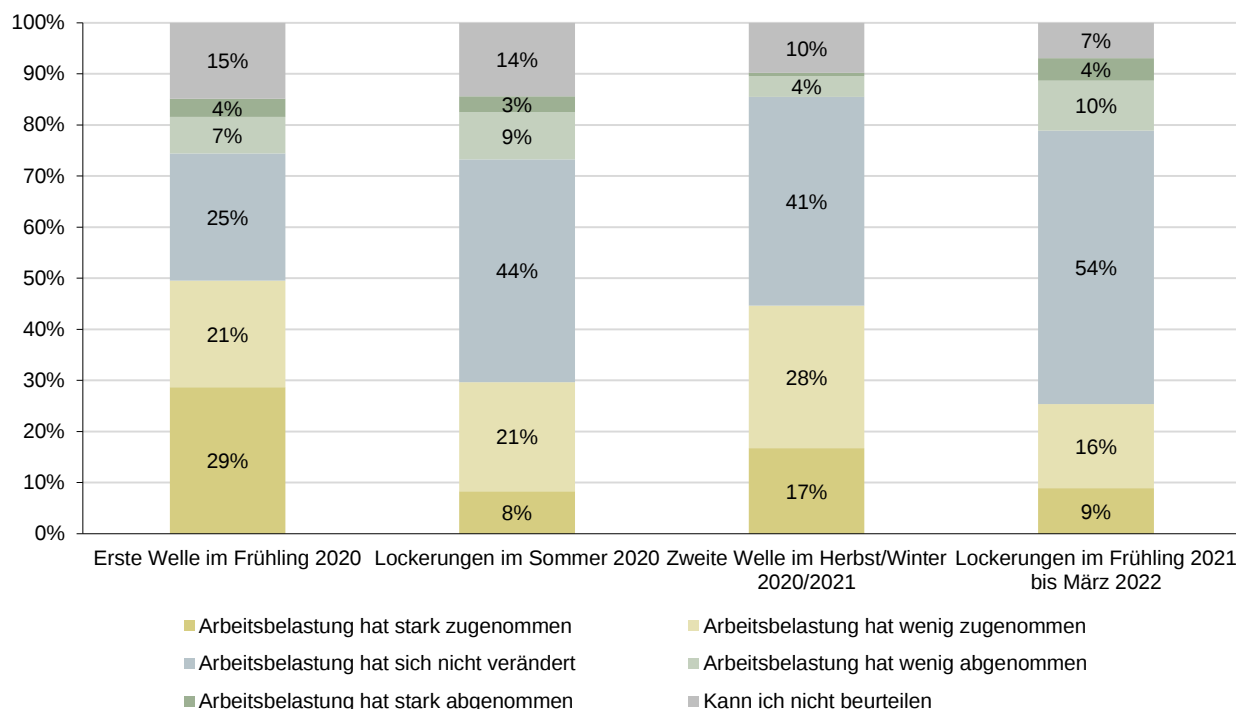
3.4 Beurteilung des Krisenmanagements durch die Mitarbeitenden

I Zufriedenheit mit der Arbeitssituation

Insgesamt war eine klare Mehrheit (83%) der befragten Angestellten der Kantonsverwaltung (eher) zufrieden mit ihrer Arbeitssituation während der Covid-19-Pandemie. In der Gruppe der Lehrpersonen und Mitarbeitenden der Kantonsschule sowie des Berufsbildungszentrums war der Anteil der Zufriedenen etwas geringer (70%). Auch die Mehrheit der Mitarbeitenden, die per Brief kontaktiert wurden, gab an, dass sie mit ihrer Arbeitssituation (eher) zufrieden gewesen sei (11 von 13).

I Arbeitsbelastung während der Pandemie

Die Arbeitsbelastung nahm bei rund der Hälfte der Befragten in der ersten Pandemiewelle im Frühling 2020 sowie in der zweiten Welle im Herbst respektive Winter 2020/2021 zu (siehe Darstellung D 3.4).

D 3.4: Entwicklung Arbeitsbelastung bei Kantonsangestellten im Verlauf der Pandemie

Quelle: Darstellung Interface.

Trotz dieser Zunahme fühlten sich während dieser beiden Phasen lediglich 19 Prozent respektive 15 Prozent der befragten Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung überlastet. Der Vergleich zwischen den einzelnen Personengruppen zeigt, dass Lehrpersonen und Mitarbeitende der kantonalen Schulen, Personen mit speziellen Aufgaben des Krisenmanagements, Personen mit Leitungsfunktionen sowie Mitarbeitende des Departements Bildung und Kultur in diesen beiden Wellen überdurchschnittlich häufig eine erhöhte Arbeitsbelastung erlebt haben. Rund jede dritte Lehrperson fühlte sich während der ersten Phase der Pandemie überlastet.

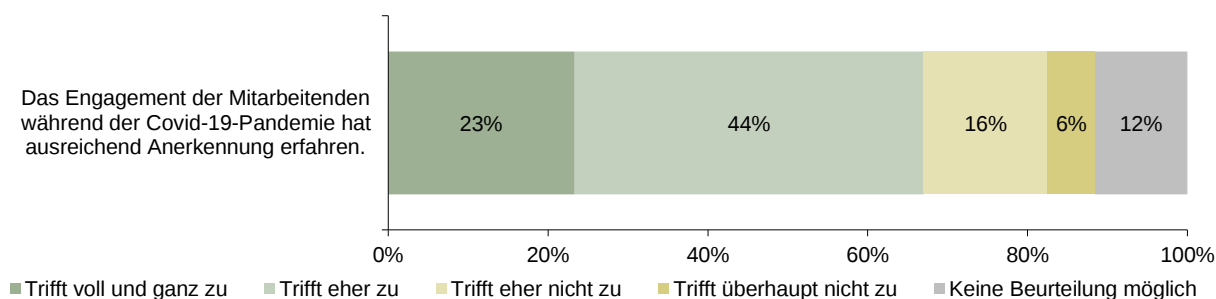
I Vertrauen und Wertschätzung durch die Regierung

Die grosse Mehrheit (78%) der befragten Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung vertrat die Meinung, dass ihnen während der Covid-19-Pandemie ausreichend *Vertrauen* durch die Regierung entgegengebracht worden sei. Nur 7 Prozent waren (eher) nicht dieser Meinung. Bei den Angestellten des Departements Bau und Volkswirtschaft ist dieser Anteil etwas höher (14%). Bei den Mitarbeitenden, die per Brief kontaktiert wurden, waren 9 von 14 Personen der Meinung, dass sie ausreichend Vertrauen durch die Regierung erhalten hätten. Die meisten Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung (70%) gaben zudem an, sie hätten während der Krise auf ausreichend Unterstützung zurückgreifen können. 12 Prozent gaben an, dass dies nicht respektive eher nicht der Fall gewesen sei. Insbesondere bei den Mitarbeitenden des Departements Bau und Volkswirtschaft (18%) und bei den Lehrpersonen und Mitarbeitenden der Kantonsschule sowie des Berufsbildungszentrums (16%) fiel der Anteil negativer Beurteilungen höher aus. Die meisten der befragten Mitarbeitenden, die per Brief kontaktiert wurden, gaben ebenfalls an, sie hätten auf ausreichend Unterstützung zurückgreifen können (9 von 14).

Etwas weniger positiv beurteilten die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung die ihnen entgegengebrachte *Wertschätzung beziehungsweise Anerkennung* (vgl. Darstellung D 3.5). Zwei von drei befragten Personen gaben an, dass ihr Engagement während der

Covid-19-Pandemie wertgeschätzt worden sei. Gleichzeitig fand rund jede fünfte Person, dass dies nicht der Fall gewesen sei. Insbesondere bei den Departementen Inneres und Sicherheit sowie Bau und Volkswirtschaft sind die Anteile kritischer Stimmen höher. Dort war rund jede dritte Person der Meinung, dass ihr Engagement (eher) nicht wertgeschätzt worden sei. Überdurchschnittlich hoch ist dieser Anteil auch bei Personen mit Leitungsfunktionen (29%), bei Personen mit speziellen Aufgaben des Krisenmanagements (28%) und bei den Mitarbeitenden des Departements Gesundheit und Soziales (29%) sowie des Departements Bildung und Kultur (27%). Bei den Mitarbeitenden, die per Brief kontaktiert wurden, waren 8 von 14 Personen der Meinung, dass ihr Engagement ausreichend Anerkennung erfahren habe.

D 3.5: Beurteilung der Anerkennung durch den Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden durch die Mitarbeitenden

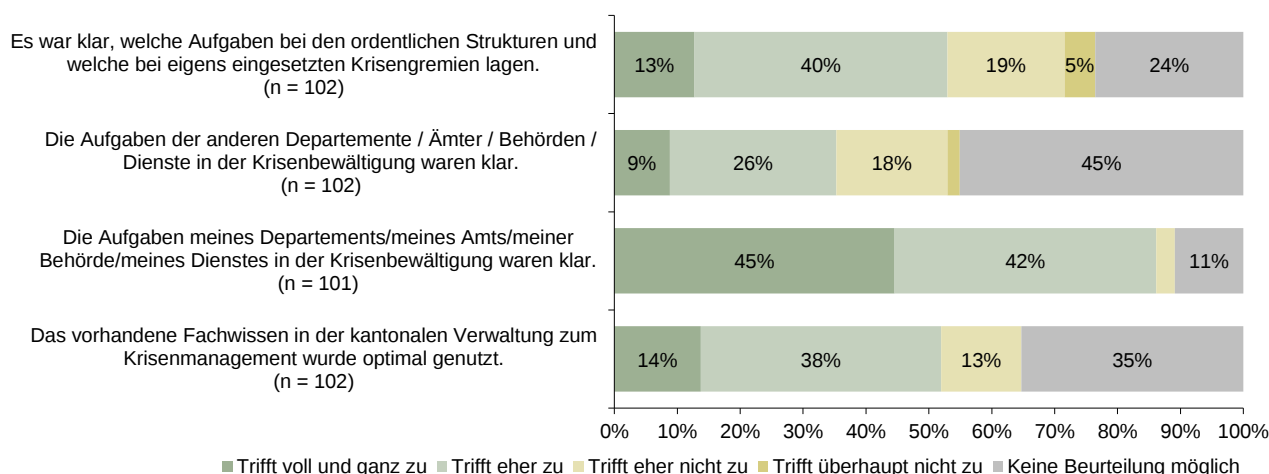


Quelle: Darstellung Interface.

I Umsetzung Krisenmanagement aus Sicht der Mitarbeitenden

Der Mehrheit der befragten Kantonsangestellten (73%) war klar, welches die prioritären Ziele des Regierungsrats bei der Bewältigung der Krise waren. Nur 14 Prozent gaben an, dass ihnen die Ziele nicht klar gewesen seien. Zwei von drei Personen erkannten im Handeln des Regierungsrats während der Krise eine übergeordnete Strategie. 17 Prozent konnten eine solche Strategie nicht erkennen. Vor allem beim Departement Bau und Volkswirtschaft (34%), bei Personen mit Leitungsfunktionen (25%) und bei Personen mit speziellen Aufgaben des Krisenmanagements (24%) war der Anteil jener, die keine solche Strategie erkennen konnten, überdurchschnittlich hoch.

Den Personen mit Leitungsfunktionen wurde eine Reihe weiterer Fragen zur Umsetzung des Krisenmanagements gestellt (siehe Darstellung D 3.6).

D 3.6: Beurteilung Umsetzung des Krisenmanagements durch Personen mit Leitungsfunktionen

Quelle: Darstellung Interface.

53 Prozent der Befragten war voll und ganz oder eher klar, welche Aufgaben bei den ordentlichen Strukturen und welche bei den eigens eingesetzten Krisengremien lagen. Jeder vierten Person war dies nicht klar. Weitere 24 Prozent konnten die Frage nicht beantworten. Eine Mehrheit (87%) der befragten Personen bewertete die eigenen Aufgaben während der Pandemie als klar. Inwiefern das vorhandene Fachwissen in der kantonalen Verwaltung zum Krisenmanagement optimal genutzt wurde, konnten viele wiederum nicht beantworten. Eine knappe Mehrheit (52%) war jedoch der Meinung, dass das Fachwissen optimal genutzt worden sei.

Beantwortung der Evaluationsfragen zur Umsetzung des Krisenmanagements

Wir beantworten im Folgenden die Evaluationsfragestellungen.

I Wie ist die Entwicklung des Krisenmanagements zwischen Februar 2020 und März 2022 zu beurteilen?

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Umsetzung des Krisenmanagements zwischen Februar 2020 und März 2022 gut funktioniert hat. Der Einsatz des KFS, der im Sommer 2020 durch die interdepartementale Arbeitsgruppe Rebound unterbrochen wurde, verlief positiv. Nach der ersten Phase der Pandemie zog man im Sommer 2020 auch erste Lehren aus dem Krisenmanagement und arbeitete den Einsatz des KFS schriftlich auf. Zudem wurden vor dem zweiten Einsatz die Differenzen diskutiert und bereinigt. Da sich die Beteiligten überdies im Verlauf der Krise immer besser kennenlernten und sich die Prozesse zunehmend einspielten, war die Zusammenarbeit positiv. Rückblickend betrachtet, wurde die Arbeitsgruppe Rebound mutmasslich zu früh eingesetzt. Aufgrund einer vermeintlichen Entspannung der epidemiologischen Lage verlor man wichtige Zeit für die Vorbereitung auf die zweite Welle.

I Waren die Kompetenzregelung und die Zuteilung der Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen Stufen der Organisation in der Krise adäquat und zweckmässig? Haben die verschiedenen Organe die ihnen zugedachte Rolle adäquat ausgeführt?

Der KFS war im März 2020 einsatzbereit, die Führungsstrukturen waren rasch aufgebaut und der Stab konnte seine Arbeit aufnehmen. Dies ist als positiv zu bewerten. Allerdings war er nicht ausreichend auf die Herausforderungen einer gesundheitlichen Krise vorbereitet. Ein Modul Gesundheit mit Einbezug der entsprechenden Fachleute bestand nicht. Diese Problematik konnte zwar ad hoc gelöst und auftauchende Kommunikationsprobleme im Dialog zwischen den relevanten Fachbereichen konnten geklärt werden. Eine

verbindliche Klärung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen blieb jedoch aus. Dies führte im KFS immer wieder zu Konfliktsituationen, vor allem zwischen dem fachlich zuständigen DGS und der Stabsführung.

Der ordentliche Verwaltungsbetrieb konnte in den stark betroffenen Departementen während der Krise nur teilweise aufrechterhalten werden. So kam das Tagesgeschäft beispielsweise beim Amt für Gesundheit, beim Amt für Militär und Bevölkerungsschutz oder bei der Abteilung Regelpädagogik des Amts für Volksschule und Sport weitgehend zum Erliegen.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass die Zuteilung der Verantwortlichkeiten sowie die Prozesse und Abläufe im Krisenmanagement des Kantons Appenzell Ausserrhoden nur teilweise klar gewesen sind. Die Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen in der Organisation des Krisenmanagements war teilweise unklar. Die verschiedenen Organe konnten ihre Rollen zwar mehrheitlich angemessen ausführen, aufgrund der Unklarheiten ergaben sich aber besondere Herausforderungen.

I War das Zusammenspiel innerhalb und zwischen den Gremien des Krisenmanagements zweckmässig?

Die Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Gremien des Krisenmanagements muss unterschiedlich beurteilt werden. Im KFS war sie insbesondere in der ersten Phase herausfordernd. Der Grund dafür lag insbesondere in der ungenügenden Vorbereitung auf eine Gesundheitskrise. Dies führte teilweise zu Unklarheiten in den Zuständigkeiten und Verantwortungen zwischen dem KFS und dem Amt für Gesundheit, die herausfordernd waren. Positiv anzumerken ist, dass aus der ersten Phase Lehren gezogen worden sind und eine atmosphärische Klärung stattgefunden hat, die die weitere Kooperation wesentlich erleichterte.

Die Zusammenarbeit in der Regierung war sehr gut. Unterschiedliche Positionen konnten in aller Regel konstruktiv und sachorientiert bereinigt werden. Es entstand der Eindruck, dass die Regierung als Kollegium funktionierte und getroffene Entscheidungen als Einheit nach aussen trug.

Die Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat kann ebenfalls als sachgerecht und zielführend beschrieben werden. Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden informierte, vertreten durch den Landamman, den Kantonsrat regelmässig über die Entwicklungen. Trotz dieser positiven Beurteilung ist aber darauf hinzuweisen, dass die politische Handlungsfähigkeit in der ersten Phase der Pandemie eingeschränkt war. Aus den Gesprächen hat sich weiter ergeben, dass im Zug der Aufarbeitung der Krise keine gesetzlichen Grundlagen zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Kantonsrats in ausserordentlichen Situationen geplant sind.

I War die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden sowie dem Bund und mit den anderen Ostschweizer Kantonen zweckmässig?

Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den 20 *Gemeinden* hat sich als zweckmässig erwiesen. Der Einbezug der Gemeinden durch den KFS und die Schnittstellen (Gemeindeführungsstäbe, Corona-Volksschulgremium) waren klar. Insgesamt war damit eine mehrheitlich sachgerechte, effiziente und zweckmässige Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden möglich.

Die *interkantonale Zusammenarbeit* erwies sich insbesondere im Jahr 2020 als schwierig. Massnahmen wurden nur bedingt koordiniert. Trotzdem erbrachte gerade die Zusammenarbeit zwischen den beiden Appenzell diverse positive Ergebnisse. Aufgrund der

als unzureichend beurteilten Koordination der Massnahmen setzten die Kantone 2021 ein neues politisches Koordinationsgremium ein (zusätzlich zu den bestehenden Gefässen GDK-Ost und KdK). Dieses hat die Absprache und die Koordinationsmöglichkeiten des Kantons Appenzell Ausserrhoden verbessert.

Die Zusammenarbeit mit dem *Bund* ist unterschiedlich zu bewerten. Während der regelmässige Austausch auf der Fachebene und der politischen Ebene gut und sachgerecht war, gestaltete sich die Zusammenarbeit mit den Krisenorganen des Bundes schwieriger. Da der Bundesstab Bevölkerungsschutz nicht wie vorgesehen in der Einsatzorganisation des Bundes eingesetzt wurde, hatte der KFS keine geeigneten Anknüpfungspunkte und die Schnittstellen waren unklar. Besonders problematisch waren weiter die kurzen Konsultationsfristen für die Kantone sowie der teilweise grosse Ermessensspielraum für die Umsetzung der Verordnungen in kantonales Recht. Insgesamt war die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton daher nur teilweise effizient und zweckmässig.

I War die Zusammenarbeit mit dem Gesundheitswesen, den Schulen im Kanton und der Wirtschaft zweckmässig?

Die Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern des Gesundheitswesens ist ebenfalls unterschiedlich zu beurteilen. Gut war die Kooperation mit den Alters- und Pflegeheimen und der Mehrheit der niedergelassenen Ärzteschaft. Der Einbezug dieser Akteure durch die kantonale Verwaltung und den KFS war sachgerecht. Als schwieriger muss die Zusammenarbeit mit dem Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden beurteilt werden. Als Grund dafür wurden unterschiedliche Erwartungshaltungen angegeben, wobei die Evaluation nicht klären konnte, was damit genau gemeint war. Als nachteilig für die Zusammenarbeit zwischen SVAR und KFS erachten wir den Umstand, dass der SVAR in der zweiten Einsatzphase nicht mehr direkt im KFS vertreten war.

Die Zusammenarbeit mit den Schulen im Kanton erfolgte effizient, der Einsatz des Corona-Volksschulgremiums war sachgerecht. Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft war ebenfalls zielführend und zweckmässig.

I Waren personelle und finanzielle Ressourcen ausreichend verfügbar und wurden sie effizient eingesetzt?

Die personellen Ressourcen zur Krisenbewältigung in der kantonalen Verwaltung waren knapp. Die Pandemie konnte durch einen überdurchschnittlichen Einsatz und eine ausserordentliche Resilienz der Mitarbeitenden bewältigt werden. Die eingerichteten Personalpools beurteilen wir als positive Massnahme. Der Medizinpool und der Pool für private Helfende/Freiwillige konnten in der Umsetzung der Massnahmen eingesetzt werden. In den Schlüsseldepartementen der kantonalen Verwaltung waren die Ressourcen trotz des Personalpools KVAR knapp. Der Kanton hatte das Glück, dass es keine krankheitsbedingten Ausfälle bei Schlüsselpersonen im Krisenmanagement gab. Insgesamt wäre zu prüfen, inwiefern früher externe Partner ins Krisenmanagement einbezogen werden können, um die Resilienz des Verwaltungsbetriebs zu erhöhen.

Die finanziellen Ressourcen für die Aufgaben zur Krisenbewältigung standen in ausreichendem Masse zur Verfügung. Insgesamt gab der Kanton Appenzell Ausserrhoden zwischen 2020 und 2022 14,7 Millionen Franken zur Pandemiebewältigung aus. Zusätzlich trug der Bund Kosten in Höhe von 93,2 Millionen Franken. Die Härtefallmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie sowie die Ertragsausfallentschädigung für die Spitäler waren die gewichtigsten Aufwandspositionen.

I Wie wirkte sich die Krise beziehungsweise das Krisenmanagement auf die Leistungserbringung der Verwaltung und auf die Mitarbeitenden aus?

Die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung Appenzell Ausserrhoden wurden zu den Auswirkungen der Krise auf ihre Zufriedenheit und Arbeitssituation befragt. Über 80 Prozent gaben an, damit zufrieden oder eher zufrieden gewesen zu sein. Dies ist ein sehr positives Ergebnis. Die Arbeitsbelastung über alle Personen hinweg nahm bei rund der Hälfte der befragten Mitarbeitenden der Verwaltung in der ersten Pandemiewelle im Frühling 2020 sowie in der zweiten Welle im Herbst respektive Winter 2020/2021 zu. Ein Vergleich zwischen den einzelnen Personengruppen zeigt, dass Lehrpersonen und Mitarbeitende der Kantonsschule und des Berufsbildungszentrums, Personen mit speziellen Aufgaben des Krisenmanagements, Personen mit Leitungsfunktionen sowie Mitarbeitende der stark betroffenen Departemente Gesundheit und Soziales (DGS) sowie Bildung und Kultur (DBK) überdurchschnittlich häufig eine höhere Arbeitsbelastung erfuhren.

Die grosse Mehrheit (78%) der befragten Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung gab weiter an, dass ihr während der Covid-19-Pandemie ausreichend *Vertrauen* durch die Regierung entgegengebracht worden sei. Die meisten dieser Mitarbeitenden (70%) hätten zudem während der Krise auf ausreichend Unterstützung zurückgreifen können. Zwei von drei gaben an, dass ihr Engagement während der Covid-19-Pandemie *wertgeschätzt* beziehungsweise anerkannt worden sei.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die hohe Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung wesentlich zu einem guten Gelingen der Krisenbewältigung im Kanton Appenzell Ausserrhoden beigetragen hat.



4. Massnahmen des Krisenmanagements

Wir legen in diesem Kapitel dar, ob und inwiefern die Massnahmen des Krisenmanagements im Kanton Appenzell Ausserrhoden zweckmässig waren.

4.1 Kommunikation

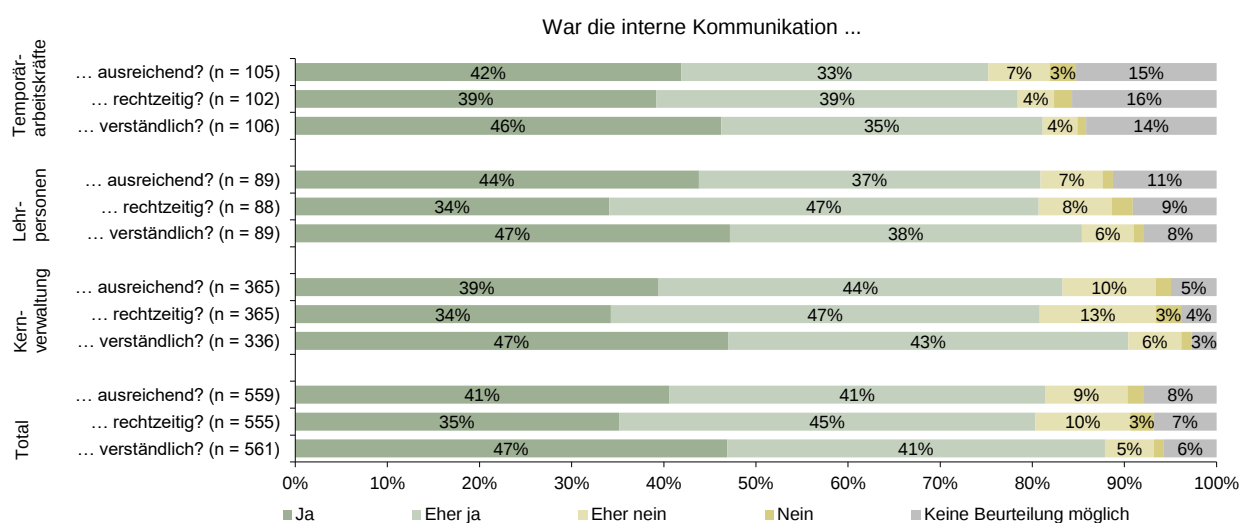
4.1.1 Interne Kommunikation

Die Kommunikation innerhalb der kantonalen Verwaltung erfolgte nach dem Grundsatz «intern vor extern». Informiert wurde innerhalb der Verwaltung vor allem über Mitteilungen im Intranet. Das Intranet wurde dazu im Verlauf der Pandemie ausgebaut. Zum Teil wurden E-Mails an die Mitarbeitenden verschickt. So informierte der Landammann die Mitarbeitenden beispielsweise über das E-Mail-Format «Informationen aus dem Regierungsrat». Der KFS kommunizierte über Informationsbulletins an die Amtsleitenden.

Auch die Website des Kantons und die spezifisch aufgebaute Corona-Informations-Website dienten gemäss den Interviewpartnern/-innen zur internen Kommunikation. Die interne Führungskommunikation sei mündlich durch die Departementsvorsteher an die Amtsleitenden erfolgt, die nach dem Kaskadenprinzip ihre Mitarbeitenden informiert hätten. Zudem habe die Mehrheit der Leitungspersonen eine Open Door Policy gepflegt, die einen niederschweligen und direkten (wenn auch teilweise virtuellen oder telefonischen) Austausch zugelassen habe.

Die Interviewten beurteilten die interne Kommunikation mehrheitlich als positiv. Die Ergebnisse der Online-Befragung bestätigen diese Einschätzungen: Die grosse Mehrheit der befragten Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung schätzten die interne Kommunikation als ausreichend, rechtzeitig und verständlich ein (siehe Darstellung D 4.1). Gleiches gilt für die Lehrpersonen und Mitarbeitenden der Kantonsschule und des Berufsbildungszentrums sowie die Freiwilligen aus dem Personalpool. Auch der Vergleich zwischen den Personen mit und ohne spezielle Aufgaben des Krisenmanagements sowie mit und ohne Leitungsfunktionen zeigt keine nennenswerten Unterschiede. Die Mitarbeitenden, die per Brief kontaktiert wurden, beurteilten die interne Kommunikation ebenfalls als verständlich, rechtzeitig und ausreichend.

D 4.1: Beurteilung der internen Kommunikation durch die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung, nach Personengruppen



Quelle: Darstellung Interface.

Verschiedene Interviewpartner/-innen kritisierten, dass die interne Kommunikation nach dem Kaskadenprinzip nicht immer rechtzeitig und ausreichend erfolgt sei. Zudem bemängelten einige Beteiligte, dass in der Krise zu wenig über die übergeordneten Strategien der Regierung informiert worden sei. Auch seien die internen Mitteilungen im Intranet oder die E-Mails teilweise eher lang gewesen. Kürzere Texte hätten die Verständlichkeit erleichtert. Weiter hätten sich Mitarbeitende der Kantonsverwaltung gewünscht, mehr zu ihrer persönlichen Situation respektive ihrem Wohlergehen gefragt zu werden. Zudem äusserten sich mehrere temporär angestellte Arbeitskräfte – insbesondere solche, die weniger häufig im Einsatz standen – dahingehend, dass sie regelmässige Informationen erwartet hätten (z.B. aktuelle Informationen zur Hotline und zum Impfen, um die Bevölkerung besser informieren zu können).

4.1.2 Externe Kommunikation

Die Kommunikation gegenüber den Medien und der Bevölkerung erfolgte über verschiedene Kanäle. Eine wichtige Rolle spielten die klassischen Kommunikationskanäle wie Medienmitteilungen und die «Appenzeller Zeitung», das Hauptmedium in der Region. Dies hat sich gemäss Interviewten mehrheitlich bewährt. Vereinzelt wurde allerdings darauf hingewiesen, dass auf diesem Weg ein wachsender Teil der Bevölkerung nicht mehr erreicht werden könne.

Die Website des Kantons sowie die spezifisch eingerichtete Corona-Website waren weitere wichtige Kanäle der externen Kommunikation. Auf Erstere sei während der Pandemie vielfach zugegriffen worden. Weiter habe man Erfahrungen mit neuen Kommunikationskanälen gesammelt: So seien mehrere Medienkonferenzen live übertragen und Videobotschaften mit dem jeweiligen Landammann produziert sowie auf Youtube veröffentlicht worden. Der Landammann sei jeweils als Hauptrepräsentant der Regierung aufgetreten. Bei fachbezogener Kommunikation seien die zuständigen Departementsvorsteher oder die Amtsleitenden sowie die Kantonsärztin aufgetreten. Es war aus Sicht der Befragten wichtig, dass der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden bevölkerungsnahe kommunizierte.

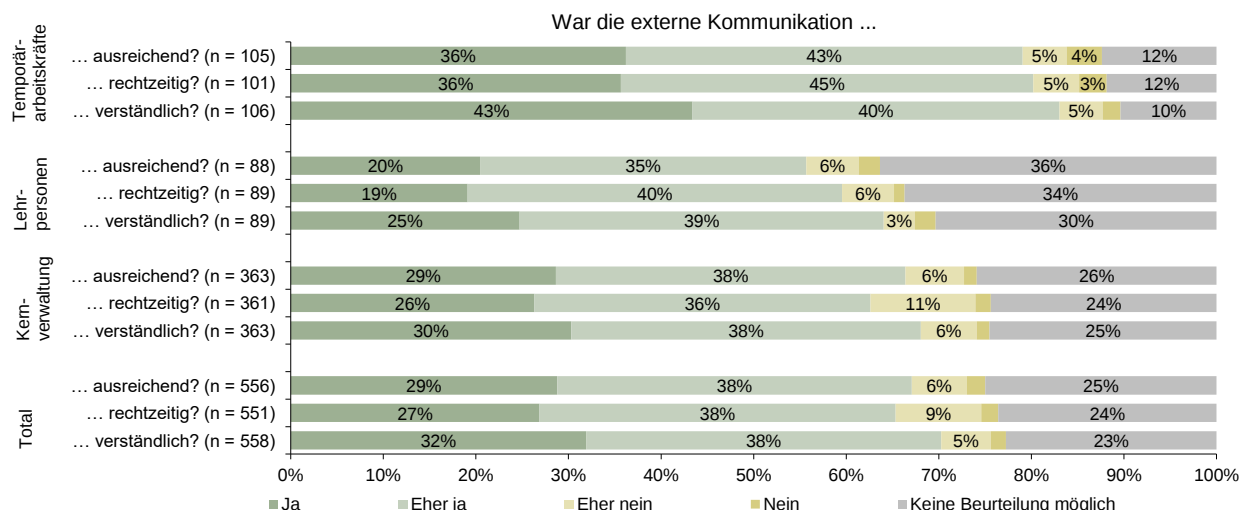
Weiter wurde über die sozialen Medien kommuniziert. Dies hat sich gemäss den Befragten bewährt. Vor allem Twitter wurde genutzt. Zur Information der Bevölkerung verteilte man weiter zweimal Flugblätter an alle Haushalte, zum Beispiel in Form eines Impfaufrufs. Um zu schwierig erreichbaren Bevölkerungsgruppen durchzudringen, griff man auf das Kontaktnetzwerk des Amts für Soziales und der Fachstelle Gleichstellung zurück. Die Gemeinden nutzten zum Teil die Kontakte der Kirchen, um spezifische Bevölkerungsgruppen gezielt zu informieren. Die Abteilung Regelpädagogik, die auch das Corona-Volksschulgremium leitete, unterstützte die Schulen in der Kommunikation mit den Eltern und stellte Materialien zur Verfügung (z.B. Faktenblätter zu aktuell geltenden Massnahmen und FAQ). Das Amt für Gesundheit pflegte den Kontakt zu den Leistungserbringern im Gesundheitsbereich.

Insgesamt erfolgte die externe Kommunikation gemäss der Mehrheit der Befragten rechtzeitig und ausreichend. Die Kommunikationsverantwortlichen hätten zudem dafür gesorgt, dass verständlich kommuniziert wurde. Aus Sicht der Befragten war das Bewusstsein, dass ein erfolgreiches Krisenmanagement entscheidend von der Kommunikation abhängt, bei den Beteiligten verbreitet.

Die Online-Befragung hat ergeben, dass die grosse Mehrheit der Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung die externe Kommunikation des Kantons als ausreichend, rechtzeitig und verständlich einschätzte (siehe Darstellung D 4.2). Zwischen den einzelnen Personengruppen zeigten sich keine grösseren Unterschiede. Einzig die Rechtzeitigkeit der

externen Kommunikation beurteilten Mitarbeitende der Kernverwaltung und Personen mit speziellen Aufgaben des Krisenmanagements etwas kritischer als die übrigen Befragten.

D 4.2: Beurteilung der externen Kommunikation durch die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung, nach Personengruppen



Quelle: Darstellung Interface.

Den Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung wurde die Frage gestellt, wo sie bei der externen Kommunikation Optimierungspotenzial sehen. Als Antwort wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die Informationen über die Impf- und Testzentren (z.B. Öffnungszeiten, Anmeldemöglichkeiten) besonders zu Beginn schwer auffindbar gewesen seien. Zudem regten mehrere Personen eine häufigere externe Kommunikation über Printmedien wie Zeitungen oder Flyer respektive Briefe an die Haushalte an, damit die Kommunikation persönlicher wirkt und auch Haushalte ohne Internetanschluss erreicht werden.

Die grosse Mehrheit der Lehrpersonen und Mitarbeitenden der kantonalen Schulen war der Ansicht, dass ihre Schule im Verlauf der Covid-19-Pandemie ausreichend über die relevanten Entscheide informiert worden sei (siehe Darstellung D 4.2). Nur ganz wenige Personen fanden, dass der Kanton die Schulen eher nicht ausreichend informiert habe. Eine Person gab als Beispiel den Umgang mit der Luftqualität in den Schulzimmern an, den sie als zu wenig adäquat einschätzte. Zudem wurden die Lehrpersonen und Mitarbeitenden der Kantonsschule und des Berufsbildungszentrums gefragt, ob ihre Schule während der Krise ausreichend unterstützt worden sei. Dem stimmten 73 Prozent zu. Jede vierte Lehrperson konnte diese Frage nicht beantworten. Nur ganz wenige Personen waren der Meinung, dass die Schulen eher nicht unterstützt worden seien. Diese Personen hätten sich zum Beispiel bessere Information über Entscheide, eine Entlastung bei der Organisation von Stellvertretungen sowie mehr Diskurs und weniger Direktiven gewünscht.

4.2 Gesundheitsbezogene Massnahmen

Der Aufbau der gesundheitlichen Massnahmen zu Beginn der Krise sei schwierig gewesen, betonten viele Interviewte. Vieles habe ad hoc und mit Pragmatismus entwickelt werden müssen, weil es an Vorbereitung gefehlt habe. Die Zuständigkeiten seien nicht immer ideal bestimmt worden. Deshalb sei es zum Teil schwierig gewesen, die Massnahmen über die lange Zeit der Pandemie weiterzuführen.

I Testen

Das Testen auf Infektionen mit dem Erreger der Covid-19-Erkrankung ist laut Interviewten durch den Kanton «aus dem Stand» aufgebaut worden, da man nicht auf eine Vorbereitung entlang eines Pandemieplans zurückgreifen konnte. Inhaltlich sei es um die Logistik sowie den Aufbau der Dienstleistung und der Kommunikation gegangen. Zunächst habe man versucht, in den Regelstrukturen zu testen. Viele Hausärzte/-innen hätten Tests in der Praxis durchgeführt. Dies habe aber nicht ausgereicht und man habe mit einem kantonalen Testzentrum rasch ein Zusatzangebot aufgebaut. Dadurch seien die Grundversorger entlastet worden. Später seien auch mobile Testangebote für Ausbruchstestungen eingeführt worden.

Gemäss den Interviewten wurde das Testen in Absprache mit den betroffenen Akteuren des Kantons und der Gesundheitsversorgung vollzogen. Der KFS habe die Ressourcen und die Infrastruktur auch mithilfe eines externen Spezialisten organisiert. Der kantonsärztliche Dienst sei wichtig gewesen für fachliche Inputs. Die Kantonsärztin und die Hausärzteschaft hätten auch Ausbruchstestungen angeordnet. Die Kantonsapothekerin habe die Verantwortung für die Beschaffung der Impfstoffe innegehabt und die Testangebote beaufsichtigt. Fachpersonen und Freiwillige seien als Personal zur Durchführung der Tests rekrutiert worden. Auch die Beteiligung des Samariterverbands und des Zivilschutzes sei sehr relevant gewesen. Einzig den Spitalverbund habe man lange nicht in die Teststrategie integrieren können. Erst gegen Ende der Pandemie, im Sommer 2022, sei es möglich gewesen, das Impfen und Testen mit dem Spital Herisau zu organisieren.

Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren, die an der Organisation des Testens beteiligt waren, wurde als professionell und effizient beschrieben. Das rekrutierte Personal sei topmotiviert gewesen. Allerdings seien die Zuständigkeiten nicht immer klar verteilt gewesen. So sei Anfang 2022 durch Aussetzung des KFS die Aufgabe des Testens (und Impfens) zurück ans Amt für Gesundheit gegangen. Es sei aber undenkbar gewesen, dass dieses Amt diese Aufgabe selbst hätte weiterführen können, weil es dafür keine Ressourcen gehabt habe. Auch sei die fachlich korrekte Zuteilung der Aufgaben nicht immer gelungen. So sei beispielsweise der kantonsärztliche Dienst durch den KFS mit der Ausarbeitung eines Verkehrskonzepts für ein Drive-In-Testzentrum beauftragt worden.

Bei der Ausgestaltung der verschiedenen Testangebote fiel die Beurteilung unterschiedlich aus. Die stationären Testmöglichkeiten wurden von den Interviewten als effizient beschrieben. Es seien genügend Tests vorhanden gewesen, die für die Bewohner/-innen des Kantons zugänglich gewesen seien. Die mobilen Testangebote hätten grundsätzlich funktioniert, allerdings seien sie weniger effizient gewesen. Insbesondere sei die Koordination anspruchsvoll gewesen und es sei nicht immer klar gewesen, wer für die Anordnung der mobilen Tests zuständig gewesen sei. Weiter sei die Kapazität der Testequipen überschritten worden, als die Nachfrage nach Tests besonders gross gewesen sei. Wenn beispielsweise Alters- und Pflegeheime Ausbruchstestungen organisiert hätten, habe eine Testequipe nicht immer innert nützlicher Frist vor Ort sein können. Darum seien die Tests auch durch andere Personen, wie zum Beispiel Mitarbeitende von Hausarztpraxen, durchgeführt worden. Die Verzögerungen bei den Testequipen hätten auch die Schulen betroffen (siehe Kapitel 4.3).

Die kantonale Verwaltung und die Schulen führten zusätzlich serielles Testen durch. Es gab auch ein Testangebot für Firmen. Bei der kantonalen Verwaltung sei das entsprechende Konzept durch eine Gruppe des KFS ausgearbeitet, erprobt und eingeführt worden. Das Testen war immer freiwillig. In der Kantons- und Berufsschule spielte das serielle Testen durch Kanton keine grosse Rolle, da es erst spät eingeführt wurde. An der

Kantonsschule sei ohnehin ein gut funktionierendes, eigenes Testregime – in Zusammenarbeit mit privaten Testanbietern – aufgebaut worden, wodurch die Anordnung des Kantons zum seriellen Testen als Übersteuerung wahrgenommen worden sei und zu Unruhe geführt habe. Auch in den Volksschulen wurde kaum seriell getestet.

I Impfen

Der KFS erhielt Ende November 2020 den Auftrag, die Impfstrategie und -umsetzung vorzubereiten. Zu diesem Zweck wurde die KFS-Steuerungsgruppe Impfung Covid-19 gebildet. Es konnte teilweise auf frühere Impfkonzpte zurückgegriffen werden. Das Konzept sah den Aufbau von kantonalen Impfzentren in Herisau und Heiden vor. Viele Hausärzte/-innen beteiligten sich am Impfen. Auch bereits pensionierte Ärzte/-innen unterstützten den Kanton, vor allem in den Impfzentren. Die Impfdosen wurden den Zentren über den Kanton zugeteilt. Ähnlich wie beim Testen baute man mobile Impfangebote auf. Der Kanton führte in allen Gemeinden Impfkaktionen durch.

Das Impfen wurde in Absprache mit den betroffenen Akteuren des Kantons und der Gesundheitsversorgung umgesetzt. Der Zivilschutz spielte eine wichtige Rolle. Er baute die Impfzentren ab Januar 2021 auf. Die ARI rüstete die Zentren mit Computern und Netzwerk aus. Auch für das Impfen wurden Fachpersonen und Freiwillige rekrutiert. Aufgrund der knappen internen Ressourcen nahm man dabei vermehrt externe Hilfe in Anspruch. So übernahm eine externe Firma das gesamte Impfmanagement.

Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zur Sicherstellung der Impfangebote wurde als gut beschrieben. Allerdings seien einige Hausärzte/-innen nicht für das Impfen zu gewinnen gewesen. Zum Teil hätten sie die finanzielle Abgeltung für die Durchführung der Impfung als zu gering kritisiert.

Die Planung und die Durchführung des Impfens wurden mehrheitlich als effizient und effektiv beurteilt. Zwar sei im Sommer und Frühwinter 2020 wenig für den Aufbau der Impfangebote geleistet worden. Man habe sich beispielsweise nicht mit der Beschaffung von Kühlschränken oder den Lieferketten befasst. Der KFS habe aber ab November noch rechtzeitig vor dem Eintreffen der ersten Impfdosen die Organisation der Ressourcen und der Infrastruktur bewerkstelligen können. Man habe sogar noch einige Wochen vor St. Gallen impfen können. Nur ganz zu Beginn habe eine Knappheit an Impfdosen geherrscht. Bald jedoch seien Impfungen in ausreichender Menge für alle Bewohner/-innen des Kantons verfügbar gewesen. Die Zusammenarbeit mit Externen habe den Kanton von koordinativen Aufgaben entlastet und Raum für andere Aufgaben geschaffen.

Auch bezüglich der Ausgestaltung der verschiedenen Impfangebote fiel die Beurteilung positiv aus. Die Schaffung der Impfzentren sei wichtig gewesen, vor allem wegen impfkritischer Hausärzte/-innen im Kanton. Die mobilen Angebote hätten sich bewährt. Allerdings habe der Aufwand an manchen Tagen in keinem Verhältnis zum Ertrag gestanden. Dies sei zum Beispiel dann der Fall gewesen, wenn sich an einem Tag nur 20 Personen hätten impfen lassen.

I Weitere Massnahmen

Das Organisieren von *Schutzmaterialien* sei zu Beginn der Pandemie schwierig gewesen. Es habe zu wenig Schutzmaterial gegeben, man habe sich «nach der Decke strecken» müssen. Desinfektionsmittel seien allerdings weniger ein Problem gewesen, man habe sie schnell lokal produzieren können. Anderes Schutzmaterial habe der Kanton glücklicherweise dank guten Kontakten zu Lieferanten rasch kaufen können. Der Kanton habe das Schutzmaterial zentral beschafft und ein Lager errichtet. Die Gemeinden und auch

die Schulen im Kanton hätten ihr Material dann über einen Webshop beim Kanton beziehen können. Die Spitäler und die Ärzte/-innen hätten sich in Zusammenarbeit mit ihren Lieferanten selbstständig versorgt. Verwaltungsintern sei die Vorbereitung ungenügend gewesen, viele der eingelagerten Masken seien nicht mehr funktionsfähig gewesen. Die Departemente und insbesondere die Ämter hätten kurzfristig basierend auf den Vorgaben im betrieblichen Pandemieplan Schutzkonzepte erstellt. Das Personalamt habe diese geprüft und freigegeben. Zudem habe das Personalamt Schutzmaterial wie Desinfektionsmittel verteilt und sei für besonders gefährdete Personen Ansprechpartner gewesen.

Das *Contact Tracing* wurde während der ersten Phase der Pandemie durch den Zivilschutz umgesetzt. Im Juli 2020 schloss der Kanton mit der Lungenliga St. Gallen–Appenzell eine Leistungsvereinbarung ab und übertrug dieser Organisation das Contact Tracing. Da die Lungenliga bereits im August 2020 die Umsetzung nicht mehr gewährleisten konnte, schloss der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden Mitte August 2020 eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton St. Gallen ab. Dieser übernahm fortan das Contact Tracing für Appenzell Ausserrhoden. Das Contact Tracing des Kantons St. Gallen funktionierte gemäss den Interviewten grundsätzlich gut, man sei zu Belastungsspitzen aber auch überfordert gewesen. Die Nachverfolgung der Ansteckungsketten habe sich dann stark verzögert. Dennoch habe sich die regionale Kooperation bewährt. Herausforderungen hätten nur dann bestanden, wenn die beteiligten Kantone unterschiedlich vorgegangen seien, zum Beispiel bei der Strenge der Quarantäne.

Bei den Zertifikaten stützte sich der Kanton Appenzell Ausserrhoden ganz auf die Vorarbeiten des Bundes ab. Dies habe sich bewährt. Die Lösung des Bundes sei gut gewesen. Sie habe das Ausstellen der Zertifikate sehr schnell ermöglicht. Darauf aufbauend habe der Kanton auf einfache Weise Zertifikate ausstellen können.

Die Ausgestaltung des Vollzugs zum besonderen Schutz älterer Menschen in Alters- und Pflegeheimen wurde in der Regel als positiv beurteilt. Der Kanton habe die Betriebe in seiner Aufsichts- und Beratungsrolle stark unterstützt. Die Alters- und Pflegeheime hätten auch Glück gehabt, weil sie im Sommer 2019, bei einem Ausbruch des Norovirus, viel Schutzmaterial eingekauft hätten. Auf dieses habe man zu Beginn der Pandemie zurückgreifen können, weil es an Lager gewesen sei. Gefehlt habe es an der Nutzung von Synergien rund um Schutzmassnahmen und Schutzkonzepte. Die Verantwortlichen der Institutionen seien diesbezüglich teilweise überfordert gewesen. Problematisch sei zudem gewesen, dass die zahlreichen impfkritischen Hausärzte/-innen und Heilpraktiker/-innen im Kanton das Impfen nicht unterstützt hätten.

Das Verordnen des Abstandhaltens und der Maskenpflicht waren als einschränkende Massnahmen schwieriger umzusetzen. Verwaltungsintern wurde zwar schnell reagiert, zum Beispiel durch Teamsplitting, Schliessung der Pausenräume und Homeoffice. Teile der Bevölkerung und der Wirtschaft trugen die Massnahmen aber nicht mit. So arbeiteten gemäss den Interviewten viele Gewerbebetriebe ohne Masken weiter. In der Volksschule sei das Singen erlaubt gewesen. An den Schulen war die Maskenpflicht ein grosses Thema (siehe Kapitel 4.3). Private Gastrobetriebe seien in Keller verlegt worden. Der Kanton habe dies geduldet. Spezielle Aufmerksamkeit habe das Silvesterklausen erregt. Der Regierungsrat habe nach ausführlicher Diskussion kommuniziert, dass es nicht statfinde. Dies sei jedoch ausschliesslich eine Kommunikationsmassnahme ohne rechtliche Wirkung oder Kontrollen gewesen. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden habe die Bundesvorgaben für die einschränkenden Massnahmen vergleichsweise grosszügig umgesetzt. Die Kantonspolizei sei bei Kontrollen betreffend die Einhaltung der Massnahmen mit Fingerspitzengefühl und Augenmass vorgegangen, wurde berichtet. Die

Interviewten beurteilen es als gut, dass die einschränkenden Massnahmen weniger streng als beispielsweise im Kanton St. Gallen ausgelegt worden seien. Die Unterschiede hätten teilweise aber auch zu Verunsicherung geführt.

Insgesamt entstand der Eindruck, dass die gesundheitsspezifischen Massnahmen des Krisenmanagements dank einer guten Kooperation der Akteure effektiv und effizient umgesetzt wurden. Die Spitäler und die Hausärzte/-innen spielten für die Bewältigung der Krise eine sehr wichtige Rolle. Die Hausärzte/-innen engagierten sich vor allem in der Diagnostik der Viruserkrankung und in der fortgesetzten Betreuung chronisch erkrankter älterer Patienten/-innen. Als einziges Problem wurde genannt, dass manchmal (zu sehr) die finanziellen Forderungen für die zu erbringenden Leistungen im Vordergrund gestanden hätten. Die Kooperation mit den Spitälern sei etwas anspruchsvoller gewesen. Einerseits hätten diese stark unter dem Problem generell knapper personeller Ressourcen gelitten. Andererseits sei ihre Belastung durch schwer erkrankte Patienten/-innen teilweise so gross gewesen, dass sie lange Zeit nicht in weitere Massnahmen hätten einbezogen werden können.

4.3 Bildungsbezogene Massnahmen

Mit der Verbreitung des Coronavirus im Frühling 2020 gab der Bundesrat in Absprache mit der Schweizerischen Konferenz der Einziehungsdirektorinnen und -direktoren am 13. März 2020 bekannt, dass der Präsenzunterricht auf allen Schulstufen verboten würde. In der ersten Phase der Pandemie mussten die Schulen im Kanton darum auf *Fernunterricht* umstellen. Die Volksschulen blieben bis zum 11. Mai 2020 geschlossen und in den Mittel-, Berufs- und Hochschulen wurde erst ab 8. Juni 2020 wieder Präsenzunterricht erlaubt. Aus Sicht der Interviewten konnten trotz des Fernunterrichts meist qualitativ angemessene Schulstunden angeboten werden. Der Fernunterricht habe mehrheitlich gut funktioniert.

Für die Mittel- und Berufsschulen stellte sich im Frühling 2020 weiter die Frage der Durchführung der *Maturitätsprüfungen und Qualifikationsverfahren*. Für die Berufsbildung wurden schweizweit einheitliche Lösungen gefunden. Die Umsetzung der (Berufs-)Maturitätsprüfungen erfolgte kompetenzgemäss durch die Schulleitungen. Gleiches galt für die Aufnahmeprüfungen für die nichtgymnasialen Maturitätslehrgänge. Letztere wurden in Abstimmung mit dem Kanton St. Gallen verschoben. Dies wurde in den Gesprächen nicht kritisiert. Der Fernunterricht und die Prüfungen waren für die betroffenen Schüler/-innen ein wichtiges Thema. Aus diesem Grund lud der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden, vertreten durch den Landammann und den Bildungsdirektor, im Sommer 2020 Delegierte der Schülerschaft zu einem Austausch im Kantonsratssaal ein. Gemäss den Interviewten war dies wichtig, um die Anliegen der Schüler/-innen aufzunehmen.

Auch im schulischen Umfeld war das *Contact Tracing* eine wichtige Massnahme zur Eindämmung der Pandemie. Es habe nicht in allen Phasen der Pandemie richtig funktioniert, weil die Verantwortlichen teilweise überlastet gewesen seien. Die Kantonsschule Trogen habe darum in Absprache mit den Verantwortlichen des Kantons ein Contact Tracing eingeführt und mit eigenen personellen Ressourcen umgesetzt.

Im Herbst 2020 wurde der Präsenzunterricht an den ausserrhodischen Schulen grundsätzlich ohne *Maskenpflicht* aufgenommen. Mit der Verschärfung der epidemiologischen Lage im Oktober 2020 diskutierte man die Maskenpflicht als Schutzmassnahme in den Schulen erneut. Diese Massnahme war heftig umstritten. Gemäss den Interviewpartnern/-innen nahm man an, dass die Eltern sowie die Lehrpersonen und Mitarbeitenden der Kantonsschule und des Berufsbildungszentrums eine flächendeckende Maskenpflicht

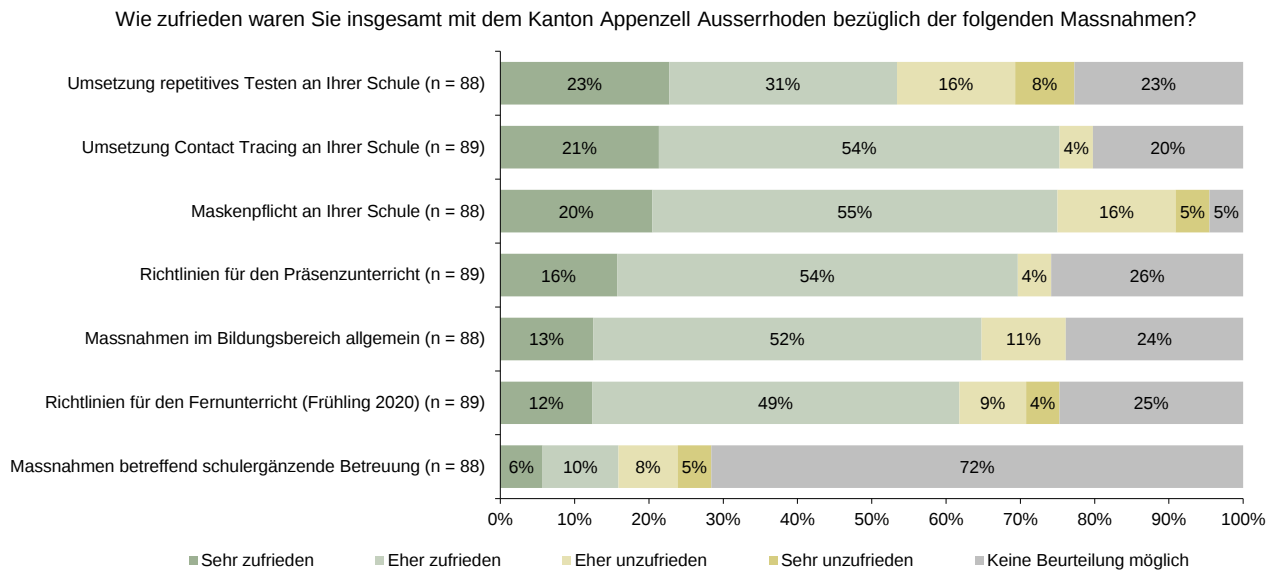
in den Schulen nicht oder nur teilweise akzeptieren würden – vor allem aus der Volksschule wurde erheblicher Widerstand erwartet. Gleichzeitig hatte der Nachbarkanton St. Gallen die Maskenpflicht für Schüler/-innen der Sekundarstufe I und II sowie Erwachsene in Schulgebäuden eingeführt. Gemäss den Interviewten verständigte man sich darum nach längerer Diskussion auf eine Einführung der Maskenpflicht ab Sekundarstufe I. Diese Massnahme sei in den Schulen und Bildungsinstitutionen weitgehend akzeptiert worden, auch wenn die Umsetzung teilweise wenig konsequent erfolgt sei.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden verpflichtete ab November 2020 alle Bildungsträger, *repetitive bzw. serielle Tests* für alle Mitarbeitenden und Schüler/-innen anzubieten. Die Nutzung des Testangebots war freiwillig. Gemäss den Befragten wurde es zurückhaltend genutzt (siehe auch Abschnitt 4.2). Kritisiert wurde, dass die mobilen Testequipen nur mit grosser zeitlicher Verzögerung (in Einzelfällen drei bis vier Tage) für Ausbruchstestungen zur Verfügung gestanden hätten. Dies habe zu Zweifeln am Sinn der Tests geführt.

Insgesamt liess man den Bildungsinstitutionen gemäss den Befragten viel Freiheit in der Gestaltung und Umsetzung der Schutzmassnahmen, auch wenn die Schutzkonzepte der Schulen durch den Kanton abgenommen werden mussten. Zudem sei der Kanton Appenzell Ausserrhoden bei den getroffenen Massnahmen zum Teil liberaler als andere Kantone vorgegangen. Beispielsweise habe er das Singen für die Kinder in der Volksschule nicht verboten (in Unterschied zum Kanton St. Gallen) und auch keine Maskenpflicht auf Volksschulstufe eingeführt.

Die Lehrpersonen und Mitarbeitenden der Kantonsschule und des Berufsbildungszentrums wurden in der Online-Befragung zu ihrer Zufriedenheit bezüglich der beschriebenen Massnahmen im Bildungsbereich befragt. Rund zwei Drittel der Lehrpersonen und Mitarbeitenden der kantonalen Schulen waren mit den Massnahmen (eher) zufrieden. Mit der Umsetzung des Contact Tracing sowie mit der Maskenpflicht an den Schulen waren drei von vier Befragten (eher) zufrieden. Rund 20 Prozent waren mit der Maskenpflicht an den Schulen jedoch (eher) nicht zufrieden, während dieser Anteil bei der Umsetzung des Contact Tracing lediglich 4 Prozent betrug. Ebenfalls mehrheitlich (eher) zufrieden waren die Lehrpersonen und Mitarbeitenden der kantonalen Schulen mit den Richtlinien für den Präsenzunterricht (70%). Mit der Umsetzung des repetitiven Testens waren hingegen – im Vergleich mit den restlichen Massnahmen – relativ viele Befragte (eher) unzufrieden (24%). Es ist allerdings hervorzuheben, dass ein vergleichsweise hoher Anteil Personen die Massnahmen nicht beurteilen konnte.

D 4.3: Zufriedenheit der Lehrpersonen mit den Massnahmen im Bildungsbereich



Quelle: Darstellung Interface.

Die Lehrpersonen und Mitarbeitenden der Kantonsschule und des Berufsbildungszentrums wurden auch gefragt, wo sie Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Massnahmen des Krisenmanagements sehen. Dabei wurde insbesondere erwähnt, dass die Grenzen des repetitiven Testens und des Contact Tracing schnell erreicht worden seien. Somit seien diese Massnahmen nicht zweckmässig gewesen. Verbesserungen wären möglich gewesen. Kritisiert wurde auch die Tatsache, dass die Quarantänevorschriften nicht einheitlich gehandhabt worden seien. So hätten sich bei Verdachtsfällen teilweise ganze Klassen in Quarantäne begeben müssen, während in anderen Fällen selbst bei klaren physischen Kontakten mit erkrankten Personen für niemanden eine Quarantänepflicht bestanden habe. Zudem wiesen mehrere Personen darauf hin, dass die Maskenpflicht während der Hochphasen der Pandemie schneller hätte eingeführt respektive länger hätte aufrechterhalten werden müssen. So hätten die Erkrankungen von Lehrpersonen reduziert werden können.

4.4 Massnahmen zugunsten der Wirtschaft

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden stand während der Pandemie vor grossen wirtschaftlichen Herausforderungen. Um die Wirtschaft zu unterstützen, leiteten Bund und Kanton bereits im März 2020 verschiedene Unterstützungsmassnahmen ein. Die wichtigsten waren:

- Corona-Nothilfefonds Appenzell Ausserrhoden
- Covid-19-Kurzarbeits- und -Erwerbsausfallentschädigungen (EO)
- Härtefallmassnahmenprogramm

Das erste Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie umfasste die *Covid-19-Kurzarbeits- und -Erwerbsersatzordnung* im abgekürzten Verfahren sowie ein Bürgschaftsprogramm. Die Gesuchsabwicklung erfolgte durch die kantonale Arbeitslosenversicherung.

Von kantonaler Seite wurde schon im März 2020 der *Corona-Nothilfefonds Appenzell Ausserrhoden* eingerichtet. In Zusammenarbeit mit der privaten Stiftung Wirtschaftsför-

derung AR, der Metrohm-Stiftung sowie weiteren Ausserrhoder Stiftungen stellte der Fonds Bürgschaften für Bankkredite und Beiträge an Härtefälle sowie ab Mai 2020 zusätzlich Start-up-Bürgschaften zur Verfügung. Der Kanton bürgte für diese Kredite. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) bearbeitete die Gesuche in Zusammenarbeit mit der privaten Stiftung Wirtschaftsförderung.

Ab Herbst 2020 arbeitete der Bundesrat zudem die *Härtefallmassnahmenprogramme* für die Wirtschaft aus und finanzierte sie mit. Basierend auf den entsprechenden Härtefallmassnahmenverordnungen (HFMV) 20 und 22 des Bundes erarbeiteten das Departement Bau und Volkswirtschaft und das Departement Finanzen ein kantonales Härtefallprogramm. Für den Kanton Appenzell Ausserrhoden stellte das Amt für Wirtschaft und Arbeit die Gesuchsprüfung und die Missbrauchsbekämpfung sicher. Operativ erfolgte die Umsetzung der Härtefallmassnahmen durch zwei Mitarbeitende der Verwaltung sowie drei externe Fachspezialisten aus den Bereichen Finanzen, Treuhand und Controlling. Der Rechtsdienst überführte die Härtefallmassnahmenverordnungen in die kantonale Gesetzgebung. Gemäss den Interviewten war Appenzell Ausserrhoden einer der letzten Kantone, die die gesetzlichen Grundlagen für die Härtefallprogramme schufen. Dies habe aber die operative Umsetzung der Massnahmen nicht beeinflusst.

Die beteiligten Akteure/-innen beurteilten die Umsetzung der wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen insgesamt als rechtzeitig und sachgerecht. Man habe sich vornehmlich an den Vorgaben des Bundes orientiert. Die Umsetzung der Massnahmen habe auf operativer Stufe gut funktioniert. Insgesamt sei die Beantragung der unterschiedlichen Unterstützungsmassnahmen unkompliziert gewesen. Positiv erwähnt wurde auch, dass das AWA keine Gesuche abgelehnt habe, ohne mit den Antragstellenden das Gespräch zu suchen. Die kurzen Wege im Kanton und die guten Verbindungen zwischen der kantonalen Verwaltung und der Wirtschaft hätten sich positiv ausgewirkt.

Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Massnahmen des Krisenmanagements

Wir beantworten im Folgenden die Evaluationsfragestellungen:

I War die Kommunikation innerhalb der Verwaltung zielführend?

Die Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung erfolgte auf geeigneten Kanälen. Die Nutzung des Intranets, von E-Mails und der Websites des Kantons haben sich bewährt. Die interne Kommunikation erfolgte ausreichend, rechtzeitig und verständlich. Sie kann als zielführend beurteilt werden.

I Wurden die Medien und die Bevölkerung rechtzeitig und angemessen informiert?

Die externe Kommunikation erfolgte einerseits über die klassischen Kanäle, wie Printmedien und Websites. Andererseits wurden neue Instrumente genutzt (z.B. Youtube, Social Media). Auch wenn dies nicht in jedem Fall in hoher professioneller Qualität erfolgen konnte, haben sich die Kanäle bewährt. Die Medien und die Bevölkerung wurden mehrheitlich ausreichend, rechtzeitig und angemessen informiert.

I Werden die gesundheitlichen Massnahmen von den betroffenen Akteuren als ausreichend und zweckmässig beurteilt?

Der Kanton unternahm zusammen mit den Akteuren des Gesundheitswesens grosse Anstrengungen, um die Bevölkerung zu schützen. Die zuständigen Stellen setzten die gesundheitlichen Massnahmen mit der nötigen Effizienz und Effektivität um. Die Massnahmen stimmten mit den Vorgaben des Bundes überein. Entsprechend wurde die Bevölkerung ausreichend mit Impfungen und Tests versorgt. Allerdings war die Vollzugsintensität in der Umsetzung der Massnahmen vergleichsweise gering. Geprägt durch

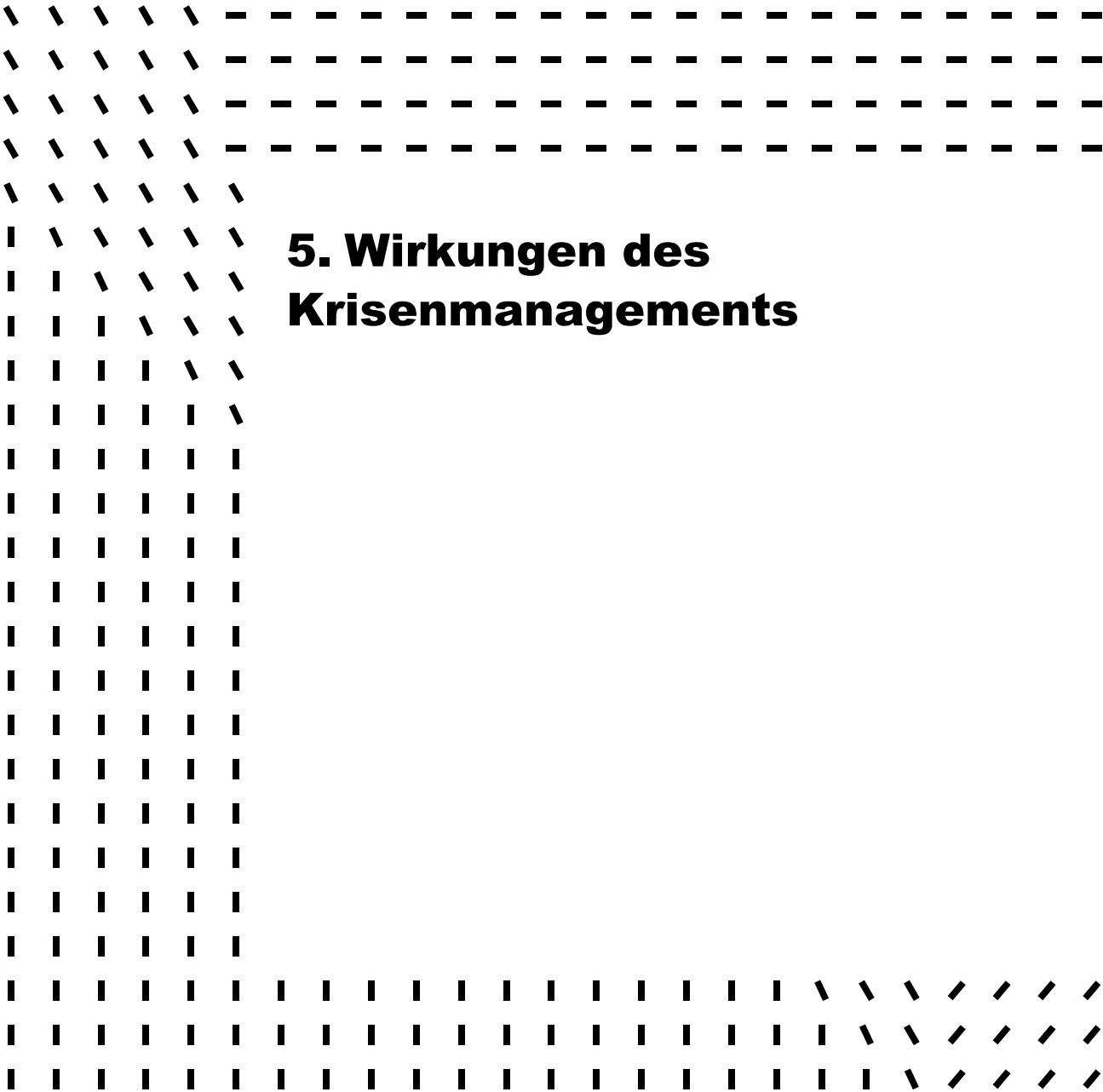
eine liberale und pragmatische Grundhaltung im Kanton wurden einschränkende Massnahmen oft mit Zurückhaltung umgesetzt. Dies muss als problematisch beurteilt werden, weil so Unterschiede zwischen den Kantonen entstanden, die die Akzeptanz der Massnahmen möglicherweise negativ beeinflussten.

I Wie werden die Massnahmen im Bildungsbereich von den betroffenen Akteuren bewertet?

Die bildungsspezifischen Massnahmen wie der Fernunterricht und die Verschiebung von Prüfungen waren angemessen und wurden effizient umgesetzt. Auch wurden grosse Anstrengungen unternommen, um die Schüler/-innen und die Lehrpersonen vor Ansteckungen zu schützen. Diese gesundheitsspezifischen Massnahmen wurden allerdings unterschiedlich bewertet. Die Maskenpflicht war umstritten, sie wurde darum in der Volksschule nicht eingeführt. Das Contact Tracing war insbesondere in der ersten Phase zu langsam und daher nur bedingt zweckmässig. Das serielle Testen an den Schulen war ebenfalls nur bedingt zweckmässig. Das zeigt sich daran, dass es nur sehr zurückhaltend genutzt wurde. Zudem war der teilweise liberale Umgang mit Schutzmassnahmen nicht unbestritten.

I Wie werden die Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft von den betroffenen Akteuren bewertet?

Die wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen waren sachgerecht und wurden rechtzeitig erlassen. Der Corona-Nothilfefonds ist positiv zu bewerten, auch wenn er vom Umfang her deutlich kleiner war als die ab November 2020 eingeführten Härtefallmassnahmen des Bundes. Die Umsetzung der Härtefallmassnahmen war ebenfalls gut. Die Akzeptanz der Massnahmen und Entscheide war gegeben. Kritisiert wurden einzig die teilweise anspruchsvollen Verfahren.



**5. Wirkungen des
Krisenmanagements**

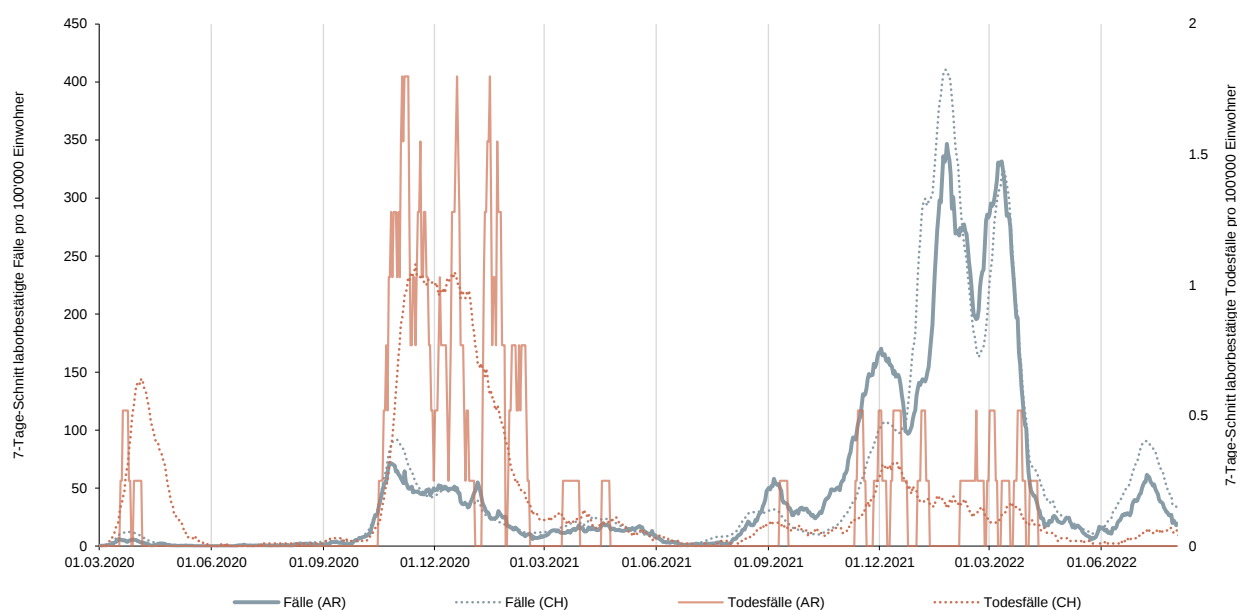
Nachfolgend gehen wir auf die Wirkungen der Krisenbewältigung im Kanton Appenzell Ausserrhoden in den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft und Bildung ein.

5.1 Gesundheit

I Todesfälle

Bis Ende Dezember 2022 gab es im Kanton Appenzell Ausserrhoden 84 laborbestätigte Todesfälle, was 151 Todesfällen pro 100'000 Einwohner/-innen entspricht. Die Zahl der Todesfälle liegt unter dem Durchschnitt der Schweiz (159 Todesfälle pro 100'000 Einwohner/-innen).²² Appenzell Ausserrhoden war insbesondere von der ersten Welle weniger stark betroffen als die meisten restlichen Kantone.²³

D 5.1: Entwicklung Fallzahlen und laborbestätigte Todesfälle in Appenzell Ausserrhoden und der Schweiz



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Daten des BAG, <https://www.covid19.admin.ch/api/data/20230307-oqnfk3i/downloads/sources-csv.zip>, Zugriff am 08.03.2023.

Im Vergleich mit den beiden Nachbarkantonen ist der Wert der laborbestätigten Todesfälle im Kanton Appenzell Ausserrhoden tief. Er liegt für den Kanton St. Gallen bei 170 Todesfällen, für den Kanton Appenzell Innerrhoden bei 159 Todesfällen, jeweils pro 100'000 Einwohner/-innen. Zum weiteren Vergleich seien der schweizweit höchste (Kanton Tessin: 277 Todesfälle pro 100'000 Einwohner/-innen) und der tiefste Wert (Kanton Nidwalden: 93 Todesfälle pro 100'000 Einwohner/-innen) erwähnt.

I Impfungen

Bis Ende Dezember 2022 liessen sich 62 Prozent der Bevölkerung im Kanton Appenzell Ausserrhoden mindestens einmal impfen, was unter dem Schweizer Durchschnitt von 69

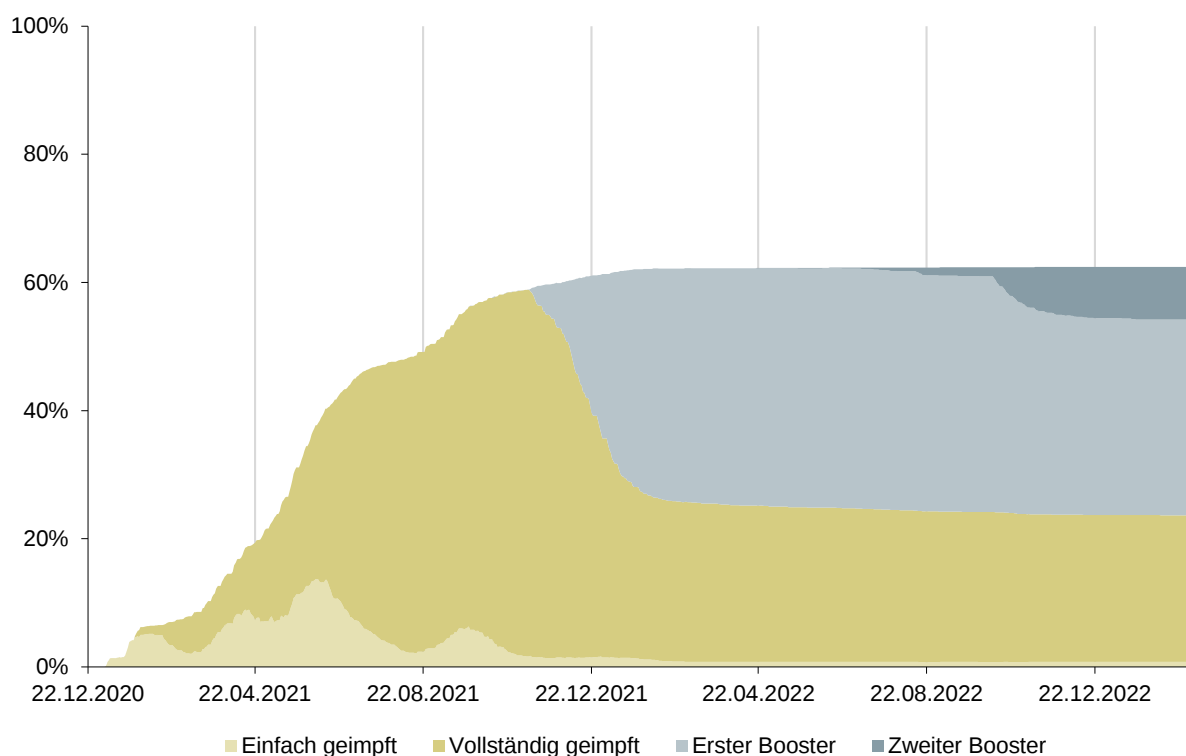
²² Covid-19 Dashboard des Bundesamts für Gesundheit: Laborbestätigte Todesfälle. <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/death> Stand: 07.03.2023.

²³ Laut Interviews führte die geringe Betroffenheit in der ersten Welle der Pandemie zu einer gewissen Gelassenheit und Zurückhaltung bei Massnahmen im weiteren Verlauf (siehe auch Abschnitt 4.2).

Prozent liegt. Für die Gruppe der über 65-Jährigen liegt der Wert mit 88 Prozent leicht unter dem Schweizer Durchschnitt von 90 Prozent.²⁴

Die Impfungen wurden hauptsächlich im ersten Halbjahr 2021 verabreicht. Das Angebot weiterer Impfdosen führte jeweils zu einem erneuten Anstieg der Impfkativitäten. Laut Interviews waren Impfungen für die gesamte Bevölkerung verfügbar. Das Angebot an Impfmöglichkeiten war ausreichend. Interviewpartner/-innen vertraten die Ansicht, angesichts der eher zurückhaltenden Bevölkerung sei die höchstmögliche Impfquote erreicht worden.

D 5.2: Impfquote im Kanton Appenzell Ausserrhoden im Zeitverlauf



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Daten des BAG, <https://www.covid19.admin.ch/api/data/20230307-oqnfk3i/downloads/sources-csv.zip>, Zugriff am 08.03.2023.

In einem Vergleich mit dem Nachbarkanton St. Gallen ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden der Anteil der Bevölkerung, der sich mindestens einmal impfen liess, etwa gleich hoch (63%). Im Kanton Appenzell Innerrhoden liegt der Anteil deutlich tiefer, es ist schweizweit der tiefste kantonale Wert (57%). Den höchsten Anteil verzeichnet der Kanton Basel-Stadt (74%).

I Medizinische Versorgung

Die Gesundheitsversorgung konnte im Kanton Appenzell Ausserrhoden aufrechterhalten werden, sowohl die Behandlung der von Covid-19 betroffenen Patienten/-innen als auch die Regelversorgung. Die Kapazitäten der Gesundheitsversorgung reichten gemäss Interviews aus, insbesondere dank der Zusammenarbeit mit dem Kantonsspital St. Gallen.

²⁴ COVID-19 Dashboard des Bundesamts für Gesundheit: Geimpfte Personen nach Wohnkanton. <https://www.covid19.admin.ch/de/vaccination/persons>.

5.2 Wirtschaft

Die Betrachtung ausgewählter wirtschaftlicher Indikatoren lässt nur vorsichtige Schlussfolgerungen auf die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen des Kantons Appenzell Ausserrhodens zu, weil sehr viele pandemieunabhängige Faktoren die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussten:

- *Konkurse*: Während die Konkursverfahren im Kanton Appenzell Ausserrhodens in den Jahren 2020 und 2021 im Vergleich zu 2019 nicht zunahmen, zeigt der Vergleich der Jahre 2019 und 2022 eine Verdoppelung der Konkursöffnungen.²⁵
- *Arbeitslosenquote*: Der Jahresdurchschnitt der Arbeitslosenquote im Kanton Appenzell Ausserrhodens lag von 2011 bis 2021 zwischen 1,4 Prozent (2011) und 1,9 Prozent (2021).²⁶ Für das Jahr 2022 lag er bei 1,3 Prozent.²⁷

Die am stärksten betroffenen Branchen waren die Gastronomie, der Detailhandel, die Event- und die Reisebranche.²⁸ Die Interviewpartner/-innen waren der Meinung, man habe die richtigen Massnahmen getroffen, um die Wirtschaft zu unterstützen und die Massnahmen seien verhältnismässig und wirksam umgesetzt worden. Zahlreiche gefährdete Unternehmen hätten unterstützt und damit Arbeits- und Ausbildungsplätze erhalten werden können. Mit Blick auf die wirtschaftlichen Indikatoren ist nicht auszuschliessen, dass die Massnahmen zur wirtschaftlichen Abfederung der Krise zur Strukturerhaltung beigetragen haben und möglicherweise mehr Geld ausbezahlt wurde, als unbedingt notwendig gewesen wäre. Allerdings ist dies kein spezifisches Problem des Kantons Appenzell Ausserrhodens. Erst eine weitere Aufarbeitung der Thematik durch Bund und Kantone wird dazu genauere Angaben machen können.

5.3 Bildung

Die Wirkungen der Massnahmen im Bildungsbereich können im Rahmen dieser Evaluation nicht abschliessend beurteilt werden. Die Erkenntnisse zu den Massnahmen des Krisenmanagements im Bildungsbereich (siehe Abschnitt 4.3) lassen jedoch den Schluss zu, dass keine grösseren negativen Auswirkungen als in anderen Kantonen aufgetreten sind. Die Schulen waren nicht länger geschlossen als in anderen Kantonen. Der Fernunterricht funktionierte gut. Die Lehrpersonen und Schulleitungen wurden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gut unterstützt. Die einschränkenden Massnahmen an den Schulen wurden tendenziell weniger streng umgesetzt als in anderen Kantonen, ohne dass besondere Pandemieausbrüche bekannt geworden wären.

Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Wirkungen des Krisenmanagements

I Konnten die gewünschten Wirkungen erzielt werden?

Im Bereich der Gesundheit zeigen sich die Wirkungen des Krisenmanagements des Kantons insbesondere bei der Vermeidung von Übersterblichkeit sowie bei der Aufrechterhaltung der medizinischen Versorgung. Die eher geringe Vollzugsintensität des Kantons scheint keine negativen Konsequenzen auf die Gesundheit der Bevölkerung gehabt zu haben. Da aber weitere Faktoren wie die Ländlichkeit des Kantons mutmass-

²⁵ Bundesamt für Statistik (2023): Konkursverfahren nach Kanton, 1994–2022. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.24505667.html>.

²⁶ Departement Gesundheit und Soziales & LUSTAT Statistik Luzern (2021): Sozialbericht Appenzell Ausserrhodens. Herisau und Luzern, S. 24.

²⁷ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2022): Die Lage auf dem Arbeitsmarkt, Dezember 2020 (9. Januar 2023). Bern, S. 9.

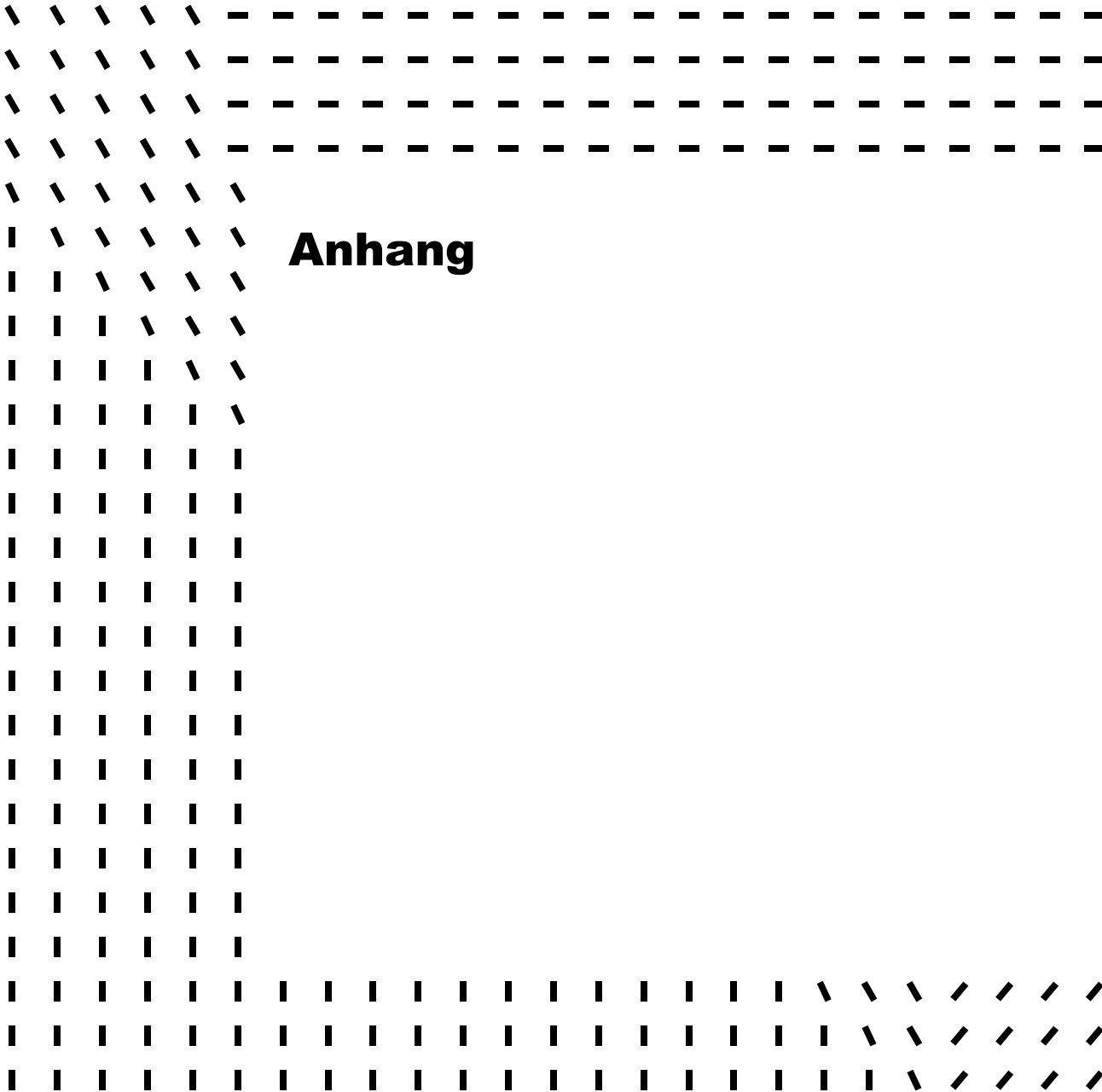
²⁸ Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhodens (2022): Rechenschaftsbericht 2021 des Regierungsrates. Herisau, S. 14.

I N T E R F A C E

lich einen Einfluss auf die Wirkgrössen haben, lässt sich eine abschliessende Beurteilung im Rahmen dieser Evaluation nicht vornehmen. Die Impfquote liegt unter dem Schweizer Durchschnitt.

In den Bereichen Wirtschaft und Bildung können die Wirkungen nicht abschliessend beurteilt werden. In beiden Bereichen gibt es Hinweise darauf, dass die Massnahmen wirksam waren. Vor allem in der Wirtschaft wird sich dies aber erst im Lauf der Zeit zeigen.

Insgesamt kommen wir zum Schluss, dass die Massnahmen und Beschlüsse rechtzeitig getroffen beziehungsweise gefasst wurden und dass sie weitgehend sachgerecht waren. Zu bemängeln ist einzig, dass die einschränkenden Massnahmen tendenziell weniger streng umgesetzt wurden als in anderen Kantonen, was möglicherweise die Akzeptanz der Massnahmen in anderen Kantonen negativ beeinflusste.



A 1 Liste Interviewpartner/-innen

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

DA 1: Interviewpartner/-innen				
	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion/Organisation</i>	<i>Mitglied KFS</i>
1	Balmer	Yves Noël	Regierungsrat / Departementsvorsteher Gesundheit und Soziales	
2	Biasotto	Dölf	Regierungsrat / Departementsvorsteher Bau und Volkswirtschaft	
3	Reutegger	Hansueli	Regierungsrat / Departementsvorsteher Inneres und Sicherheit	
4	Signer	Paul	Regierungsrat / Departementsvorsteher Finanzen	
5	Stricker	Alfred	Regierungsrat / Departementsvorsteher Bildung und Kultur	
6	Nobs	Roger	Ratschreiber	x
7	Koller	Angela	Departementssekretärin Gesundheit und Soziales	x
8	Amstutz	Georg	Leiter Kommunikationsdienst	x
9	Frey	Thomas	Leiter Rechtsdienst der Kantonskanzlei	
10	Müller	Margrit	Kantonsratspräsidentin 24.08.2020 bis 13.06.2021 / Gemeinde- präsidentin Hundwil	
11	Alder	Katrin	Kantonsratspräsidentin 01.06.2019 bis 23.08.2020	
12	Rüdin	Marc	Amtsleiter Amt für Militär und Bevölkerungsschutz / Chef KFS	x
13	Eberhard	Detlev	Leiter Koordinationsstelle Bevölkerungsschutz	x
14	Bach	Franz	Leiter Amt für Gesundheit	x
15	Kluschke	Franziska	Leiterin Abteilung Medizinische Dienste / Kantonsärztin	x
16	Kalbermatter	Damian	Leiter Personalamt	x
17	Vogt	Alexandra	Leiterin Fachstelle BGM	
18	Baldegger	Claudia	Leiterin Abteilung Pflegeheime und Spitex, Amt für Soziales	

I N T E R F A C E

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion/Organisation</i>	<i>Mitglied KFS</i>
19	Lehmann	Daniel	Leiter Amt für Wirtschaft und Arbeit	x
20	Brühwiler	Ingrid	Stv. Leiterin Amt für Volksschulen und Sport	x
21	Schläpfer	Hanspeter	Rektor Berufsbildungszentrum Herisau	
22	Steger Vogt	Elisabeth	Rektorin Kantonsschule Trogen	
23	Wehrle	Martin	Schulleiter Urnäsch / Präsident Versammlung Ausserrhoder Schulleiterinnen und Schulleiter	
24	Cavelti	Reto	Polizeikommandant / Vertreter Kapo / Chef-Stv. KFS	x
25	Marzoli	Yves	Mitglied der Geschäftsleitung Spitalverbund AR (SVAR) / Vertreter SVAR / während Covid-19-Pandemie stv. CEO	
26	Dörler	Johannes	CEO AR Informatik AG (ARI AG)	
27	Gantenbein	Andreas	Gemeindepräsident Waldstatt / Ressortleiter Bildung Gemeindepräsidentienkonferenz	
28	Altherr	Reto	Gemeindepräsident Teufen / Präsident Gemeindepräsidentienkonferenz	
29	Pletscher	Ernst	Gemeindepräsident Reute	
30	Vogel	Hans-Anton	Ehem. Präsident Appenzellische Ärztegesellschaft / Kantonsrat	
31	Eisenhut	Bruno	Geschäftsführer Industrie AR	
32	Koch	Max	Kantonaler Territorial Verbindungsstab AR (KTVS)	x
Quelle: Zusammenstellung Interface.				