



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 4. Juli 2023

1000.44

Covid-19-Pandemie: Externe Evaluation über das Krisenmanagement; Schlussbericht; Kenntnisnahme

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Juli 2023

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Covid-19-Pandemie

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie wurde ab März 2020 zur zentralen Aufgabe des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Obschon gemäss Art. 6 des Epidemiegesetzes (SR 818.101; EpG) in der besonderen und der ausserordentlichen Lage Kompetenzen an den Bund übertragen werden mussten, blieb der Vollzug von Massnahmen und die Beaufsichtigung der Umsetzung stets Aufgabe des Kantons. Zudem hatte der Kanton Entscheide über eigene Massnahmen zu treffen, sowohl im Hinblick auf die Eindämmung der Pandemie und den Schutz der Bevölkerung wie auch zur Abfederung der Folgen der Krise. In der gesamten Phase der Pandemie-Bewältigung galt es weiter dafür zu sorgen, dass Kanton und Gemeinden ihren Verwaltungsbetrieb unter erschwerten Bedingungen aufrechterhalten konnten. Aufgrund des dynamischen Charakters der Pandemie war eine enge Abstimmung mit den Nachbarkantonen und mit den Gemeinden gefragt. Schliesslich musste stark erhöhte Informationsbedürfnissen – sowohl von Seiten der Bevölkerung und der Medien wie auch innerhalb der Verwaltung – Rechnung getragen werden.

Der Regierungsrat setzte am 28. Februar 2020 den kantonalen Führungsstab (KFS) zur Krisenbewältigung ein. Dieser war bis zum 19. Juni 2020 tätig. Der KFS hatte zusammen mit den Gemeindeführungsstäben sowie dem Zivilschutz, der Armee und Fachleuten aus allen Departementen eine Krisenorganisation aufgebaut. Mit



dem Ende des Einsatzes des KFS gingen die Aufgaben des Pandemie-Managements wieder an die ordentlichen Strukturen über. Auf Ende Juni 2020 wurden auch die kantonale Hotline sowie das zentrale Schutzmaterial-Management für Gemeinden und Schulen aufgehoben. Aufgrund der erneuten Ausbreitung von Covid-19 setzte der Regierungsrat den KFS im November 2020 wieder ein, um die mit der zweiten Welle der Pandemie entstandene Notwendigkeit einer optimalen Koordination zwischen internen und externen Organisationseinheiten sicherzustellen. Während den vorangegangenen Monaten erfolgte die Koordination der Massnahmen durch die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe Rebound, die vom Amt für Gesundheit geleitet wurde.

Gegen Ende der Pandemie, am 21. April 2022, entliess der Regierungsrat den KFS erneut. An dessen Stelle setzte er eine temporär geschaffene Abteilung im Departement Gesundheit und Soziales ein. Im April 2022 beschloss der Bund die Rückkehr in die normale Lage.

2. Evaluation der Krisenbewältigung

Die Krisenbewältigung durch Regierungsrat und Verwaltung wurde bereits mehrfach und unter verschiedenen Gesichtspunkten einer internen und externen Beurteilung unterzogen.

Im Bericht und Antrag vom 25. Mai 2020 an den Kantonsrat hat der Regierungsrat ein erstes Mal Rückschau gehalten, Schlussfolgerungen gezogen und diverse Entscheide dem Kantonsrat zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet.

Am 20. April 2021 nahm der Regierungsrat Kenntnis vom Bericht "Einsatz Covid-19" des KFS und beauftragte den KFS, die Erkenntnisse aus der ersten Phase des Pandemieeinsatzes in geeigneter Weise umzusetzen.

In den Tätigkeitsberichten 2020 und 2021 der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantonsrates wird über die Prüftätigkeit im Zusammenhang mit dem generellen Krisenmanagement (2020) sowie der finanziellen Covid-19-Unterstützungsmassnahmen (2021) berichtet.

Im Tätigkeitsbericht 2020 kommt die GPK zu folgender Gesamtbeurteilung:

Aus Sicht der GPK zeigte sich der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung in dieser Krisensituation als handlungsfähig und entscheidungsfreudig. Die kurzen Wege und die Nähe zu den wichtigen Akteuren sind aus Sicht der GPK in dieser Pandemie hilfreich. Soweit die GPK Einblick nehmen konnte, handelte der Regierungsrat rechtmässig und zweckmässig. Inwieweit die kantonal getroffenen oder unterlassenen Massnahmen als angemessen oder unangemessen zu bewerten sind, bedarf einer politischen Einschätzung, die nicht zum Aufgabenbereich der GPK gehört. Für das ausserordentliche Engagement und die geleistete Mehrarbeit dankt die GPK dem Regierungsrat und den Mitarbeitenden der Verwaltung, des Gesundheitswesens aber auch der Schulen.

Dem Tätigkeitsbericht 2021 ist Folgendes zu entnehmen:

Massnahmenübergreifend stellt die GPK fest, dass die Gesuchsprüfungen und Auszahlungen rechtlich konform abgewickelt wurden. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wurden verantwortungsvoll eingesetzt, auch wenn von einzelnen Antragsstellenden andere Erwartungshaltungen geäussert worden sind. Aus der geringen Anzahl an formellen Einspracheverfahren schliesst die GPK auf eine angemessene Abwicklung der Massnahmen. Bis heute sind keine Rekurse eingegangen, welche vom Gesamregierungsrat einen Entscheid verlangten. Die GPK stellt fest, dass aufgrund des Umfangs der eingeforderten Unterlagen und ihrer



sorgfältigen Bearbeitung ein missbräuchlicher Bezug weitgehend verhindert werden konnte. Ausserdem trug der enge Austausch mit der kantonalen Steuerverwaltung zur Verhinderung von Missbrauch bei. Weitere Kontrollen sind zwar auf Bundesebene und kantonsübergreifend geplant, jedoch ist weder eine kantonale noch eine eidgenössische Stelle bekannt, welche eine Übersicht über die bezogenen finanziellen Mittel pro Gesuchstellenden konsolidiert nachführt.

3. Externe Evaluation

Für den Regierungsrat war es von Anfang an klar, dass das Krisenmanagement des Kantons zusätzlich mit externer Fachexpertise zu evaluieren ist, wenn die akute Krisensituation als beendet gelten kann. Am 3. Mai 2022 führte er eine erste Aussprache zu den Grundzügen einer externen Evaluation. Nach sorgfältiger Vorbereitung und einem breitangelegten Mitberichtsverfahren zu den relevanten Themen beauftragte er dann am 8. November 2022 die INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung AG (nachfolgend INTERFACE) mit der Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Dies mit dem Ziel, zu untersuchen, wie wirksam und zweckmässig das Krisenmanagement von Regierung und Verwaltung während der Covid-19-Pandemie war und wie der Verwaltungsbetrieb aufrechterhalten werden konnte. Die Beurteilung der Zweckmässigkeit der vom Kanton in der Krise ergriffenen Massnahmen in Wirtschaft und Gesellschaft (insb. Kultur) wurde bewusst nicht als Gegenstand der Evaluation definiert. Diese Aspekte wurden massgeblich durch Bundesmassnahmen gesteuert und auch bundesseitig evaluiert.

Die Evaluation umfasste den Zeitraum von Februar 2020 bis März 2022. Als Evaluationsgegenstand wurden folgende Themenschwerpunkte und Fragestellungen bestimmt:

Krisenvorsorge

Waren Regierung und Verwaltung angemessen auf die Krise vorbereitet?

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?

Massnahmen des Krisenmanagements

- War die Kommunikation innerhalb der Verwaltung zielführend?
- Wurden die Medien und die Bevölkerung rechtzeitig und angemessen informiert?
- 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?

Wirkungen des Krisenmanagements

Konnten die gewünschten Wirkungen erzielt werden?

4. 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) als auch Produkte des Krisenmanagements, beispielsweise Beschlüsse und Verordnungen des Regierungsrates und des KFS.

Ein zweiter methodischer Zugang bildeten insgesamt 32 leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselakteuren. Alle Gespräche wurden von Ende Januar bis Anfang April 2023 geführt. Befragt wurden die Regierungsmitglieder sowie Mitarbeitende der Verwaltung, Vertreterinnen und Vertreter des Kantonsrates und der Gemeinden sowie Vertreterinnen und Vertreter von Anspruchsgruppen aus den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wirtschaft.

Im dritten Erhebungsschritt wurde eine Online-Befragung der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung durchgeführt. Mitarbeitende mit geschäftlichem E-Mailanschluss wurden per E-Mail zur Teilnahme an der Befragung eingeladen. Mitarbeitende ohne geschäftlichen E-Mailanschluss erhielten eine Einladung, für eine verkürzte Online-Befragung, per Brief an ihre Privatadresse.

B. Schlussbericht

INTERFACE unterbreitete am 2. Juni 2023 den Schlussbericht zur Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Appenzell Ausserrhoden während der Covid-19-Pandemie.

1. Gesamtbeurteilung

INTERFACE gelangt im Schlussbericht zur folgenden Gesamtbeurteilung:

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 Laufe 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. 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 aus.

2. Empfehlungen und Handlungsbedarf

Basierend auf den Erkenntnissen der durchgeführten Evaluation unterbreitet INTERFACE im Schlussbericht folgende Empfehlungen:

Empfehlung 1: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des KSF 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.

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.

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.

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.

Empfehlung 5: Infrastruktur auf Krisentauglichkeit prüfen

Die Evaluation hat aufgezeigt, dass die Umstellung des Verwaltungsbetriebs in Homeoffice-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.



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.

C. Massnahmen

1. Massnahmen zu den Empfehlungen

Der Regierungsrat hat die Empfehlungen von INTERFACE aufgenommen und kann wie folgt Stellung nehmen.

Empfehlung 1: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des KFS präzisieren

Die Aufgaben der Führungsstäbe werden im Bevölkerungsschutzgesetz (bGS 511.1) umschrieben. Aufgrund einer veränderten bundesrechtlichen Gesetzgebung wird dieser Erlass in der nächsten Zeit ohnehin revidiert werden müssen. In diesem Zusammenhang werden die diesbezüglichen Empfehlungen in die Revision einfließen. Die Arbeiten hierzu starten in den kommenden Monaten.

Empfehlung 2: Flächendeckendes Business Continuity Management (BCM) implementieren

Anlässlich der Übung «CYBER» vom 1. April 2022 wurden die Themen BCM und Business Impact Analyse (BIA) als wichtige Elemente in der Prozesslandschaft der kantonalen Verwaltung erkannt. Es wird ein vom Regierungsrat gesteuertes ganzheitliches Risikomanagement angestrebt. Derzeit ist ein entsprechendes Pilotprojekt zu BCM/BIA im Strassenverkehrsamt im Gang, das der Regierungsrat im Frühjahr 2023 freigegeben hat. Die Ergebnisse des Pilotprojekts werden dem Regierungsrat Ende August 2023 präsentiert und das weitere Vorgehen in Abstimmung mit dem Projekt «Risikomanagement» aufgezeigt.

Empfehlung 3: Einen Pandemieplan erarbeiten

Diese Thematik wurde vom Departement Gesundheit und Soziales in die Planung aufgenommen. Es wird sich in der nächsten Zeit aufgrund der Festlegung des genauen Arbeitsprozesses zur Erstellung des Pandemieplans sowie basierend auf den definitiven Zielformulierungen zeigen, ob das Amt für Gesundheit diese Leistungen selbst erbringen kann, oder ob es allenfalls notwendig sein wird, externe Unterstützung heranzuziehen. Entsprechende Mittel wurden in die finanzielle Planung der Jahre 2024 und 2025 eingestellt.



Empfehlung 4: Regelmässige Übungen und Schulungen im Krisenmanagement durchführen

Gemäss Art. 15 des Bevölkerungsschutzgesetzes führt der Kanton regelmässig Übungen mit den Führungsstäben und den Partnerorganisationen durch. Übungen mit den Gemeinden finden rollend etwa alle drei Jahre mit jeder Gemeinde statt. Ebenfalls haben Übungen zu fachspezifischen Themen stattgefunden (Übungen im Sicherheitsverbund Schweiz 2014 und 2019, Übung «Cyber» 2022). Diese wurden durch den Bund oder durch interessierte Ämter initiiert.

Es liegt auf der Hand, dass die Ausbildung und Weiterbildung der Beteiligten wie auch die unterschiedlichen Übungen für ein gelingendes Krisenmanagement essentiell und unerlässlich sind. In diesem Kontext ist es demnach zielführend, wenn vermehrt auch Übungen innerhalb der kantonalen Verwaltung durchgeführt werden. Die Vorbereitung und Durchführung von Übungen sind personalintensiv und die entsprechende Intensität richtet sich nach den zur Verfügung stehenden Ressourcen in erster Linie im leitenden Amt für Militär und Bevölkerungsschutz und im Weiteren auch bei allen weiteren Beteiligten. Der Regierungsrat ist aber gewillt, im Rahmen des Risikomanagements auch diese Empfehlung umzusetzen und vermehrt Übungen innerhalb der kantonalen Verwaltung durchzuführen.

Empfehlung 5: Infrastruktur auf Krisentauglichkeit prüfen

Das bisherige Konzept der AR Informatik AG sowie auch die Grundlagen im Personalrecht basierten darauf, dass der Zugang zu den IT-Systemen für Remote-Arbeiten (Arbeiten von unterwegs oder von zu Hause aus) von der privaten Infrastruktur aus möglich ist. Aufgrund der Systemarchitektur waren insbesondere Fragen des Datenschutzes und der Sicherheit vorbildlich abgedeckt. Daten wurden auf privaten Geräten keine bearbeitet, da mittels VDI-Technologie (Virtuelle Desktop-Infrastruktur), der Rechner zu Hause nur verlängerter Bildschirm und Tastatur des virtuellen Arbeitsplatzes bei der ARI war, ohne dass auf lokale Daten zugegriffen werden konnte.

Mit der aktuellen Anpassung der IT Basisarchitektur hin zu mobilen Arbeitsgeräten und einer anderen Sicherheitsarchitektur für Remote-Arbeiten (sogenannter Always-on-VPN), ist zwingend vorausgesetzt, dass ein mobiles Endgerät der ARI eingesetzt wird. Damit verlagert sich die Zugänglichkeit auf geschäftliche Daten auch im Pandemiefall (ein Grossteil der Arbeit wird von zu Hause aus erledigt) komplett auf die Infrastruktur des Kantons. In einer allfälligen künftigen Pandemie werden die Mitarbeitenden also in weit geringerem Masse auf private Geräte zurückgreifen müssen.

Der Kanton hatte eine eigene sichere Infrastruktur für Online-Besprechungen (inkl. Video) im Einsatz (Microsoft Skype for Business). Da viele Meetings von Drittorganisationen (Bund, andere Kantone und Weitere) organisiert wurden und diese nicht auf Skype for Business organisiert waren, musste für die Teilnahme an Meetings insbesondere zu Beginn der Pandemie aus Sicherheitsgründen vielfach auf Privatgeräte zurückgegriffen werden. Auch hier wurden keine Daten auf die privaten Geräte geladen. Letztere dienten lediglich als Kommunikationskanal. Im Verlauf der Pandemie hat die AR Informatik AG reagiert und Zoom, Webex sowie MS Teams als Client für die Teilnahme an Meetings zugelassen. Gleichzeitig war eine Teilnahme via Web-Client (über den Internet-Browser, ohne lokale Installation) bereits sehr früh in der Pandemie möglich.



Im Zusammenhang mit den Vorbereitungsarbeiten zur Bewältigung einer allfälligen Energiemangellage im Winter 2022/2023 hat der Regierungsrat den KFS eingesetzt. Ein zentrales Ziel war es, Massnahmen und Vorkehrungen zu treffen, damit die KVAR auch im Fall eines Blackouts handlungsfähig bleiben würde. Diese Vorkehrungen (Notstromgesicherte Arbeitsplätze im Zeughaus Ebnet Herisau, sichergestellte Treibstoff- und Wasserversorgung, Notstromversorgung des Spitals Herisau usw.) greifen krisenübergreifend und gewährleisten auch während einer Pandemie eine funktionierende Infrastruktur.

Empfehlung 6: Interkantonale Zusammenarbeit in der Ostschweiz fördern

Der KFS Appenzell Ausserrhoden ist Teil des Koordinationsgremiums der Stabschefs der kantonalen Krisenführungsorgane Ostschweiz (mit Vertretungen der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau sowie des Fürstentums Liechtenstein). Dieses hat zum Zweck, den gegenseitigen Informationsaustausch und die Abstimmung untereinander zu fördern, gemeinsame Handlungsfelder festzustellen sowie die Planung oder Einsatzführung zu koordinieren. Der Koordinationsprozess und die Koordinationsagenda (Traktandenlisten etc.) für Planungssitzungen oder Lagerberichte im Einsatz sind während der Sicherheitsverbundübung 2019 installiert worden. Im Laufe der Pandemie wurde der Prozess laufend verbessert und im Rahmen der nachfolgenden «Planungsphase Energiemangellage» gefestigt.

Ebenso wurde während der Covid-19-Pandemie der Austausch der Regierungen der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Thurgau institutionalisiert. Das in der Empfehlung erwähnte Gremium steht nach wie vor für Koordinationsaufgaben zur Verfügung. Die vier Regierungen haben sich darüber verständigt, dass das Gremium auch für die Koordination ordentlicher Aufgaben ausserhalb der Krisenbewältigung genutzt werden soll.

2. Weitere Erkenntnisse und Massnahmen

Im Sommer 2020 legte der KFS – wie bereits eingangs erwähnt – einen ersten internen Bericht vor. Aus den gewonnenen Erkenntnissen wurden bereits folgende Massnahmen umgesetzt:

- Einführung eines obligatorischen Einführungskurses KFS für alle neuen Amtsleitenden und wo sinnvoll auch für die Abteilungsleitenden;
- Klärung der Zuständigkeit zur Antragstellung an den Regierungsrat betreffend Einsetzung des KFS;
- Koordinierung einer Doppelvertretung durch den Regierungsrat. Jeweils eine Fachvertretung (Departementsvorsteher/in des zuständigen Departements) und Vertretung der Koordinationsverantwortung durch Departementsvorsteher/in DIS.

Ferner wurde im Nachgang zur Pandemie das Personalrecht angepasst. So wurden die Blockzeiten abgeschafft und die Möglichkeit für Tätigkeiten im Homeoffice rechtlich verankert.

Der während der Pandemie verabschiedete betriebliche Pandemieplan wurde revidiert und das temporär gebildete Pandemieteam mit Vertretungen aus allen Departementen in eine ständige Arbeitsgruppe überführt. Das betriebliche Dispositiv zur Bewältigung einer Pandemie wurde damit über die IT-Infrastruktur hinaus verbessert.



D. Meta-Analyse

Die Kantone blicken auf über zwei Jahre Krisenbewältigung in der Corona-Pandemie zurück, sind mit dem Umgang der durch den Krieg in der Ukraine ausgelösten Flüchtlingskrise stark gefordert und müssen sich auf eine drohende Energiemangellage vorbereiten. INTERFACE hat das Krisenmanagement der Corona-Pandemie für diverse Kantone analysiert. Verschiedene Kantone haben ihr Krisenmanagement selbst evaluiert oder durch andere Organisationen evaluieren lassen. Ausserdem hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine Auswertung des Krisenmanagements durchgeführt, die ebenfalls von INTERFACE begleitet wurde. Es ist entsprechend viel Wissen zur kantonalen Krisenbewältigung vorhanden – dieses Wissen wurde bisher jedoch noch nicht synthetisch im Hinblick auf kantonsübergreifend relevante Fragen analysiert. Die KdK, die Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) sowie verschiedene Kantone wollen diese Lücke schliessen und haben INTERFACE mit einer Meta-Analyse beauftragt. Diese Meta-Analyse hat das Ziel, Unterschiede bei der Bewältigung der Krise durch die Kantone systematisch aufzuzeigen und zu illustrieren, welche Vorgehensweisen sich in welchen Zusammenhängen besonders bewährt haben. Vor- und Nachteile spezifischer Strategien des Krisenmanagements sollen auf der Basis des verfügbaren Datenmaterials aus mindestens 22 Kantonen herausgearbeitet, das Wissen betreffend die Bewältigung zentraler Herausforderungen gebündelt und kantonsübergreifend zur Verfügung gestellt werden. Dafür wertet INTERFACE die vorhandenen Evaluationen der Kantone systematisch aus und bezieht dafür eigene Untersuchungen und öffentlich verfügbare Berichte ein. Die Resultate werden in einem Bericht synthetisiert.

E. Gesamtwürdigung

Ganz grundsätzlich darf festgestellt werden, dass die Pandemie trotz Mängeln in der Vorsorge insgesamt effektiv bewältigt worden ist. Die Bewältigung ist allem voran dem hohen Engagement und der hohen Flexibilität aller Beteiligten zu verdanken, die während der Pandemie unter teilweise enormen Belastungen und extremem Druck einen bemerkenswerten Einsatz geleistet haben. Nebst den Mitarbeitenden des Regelbetriebs ist es insbesondere dem Führungspersonal zu verdanken, dass alle Mitarbeitenden gemeinsam trotz Pandemie unter koordinierten Verhältnissen ihre Aufgaben erfüllen konnten. So ist besonders die Leistung des KFS im Allgemeinen und jene des Stabchefs im Spezifischen hervorzuheben und zu würdigen. Ebenso haben vor allem die Mitarbeitenden des Departementes Gesundheit und Soziales wesentlich zu einer erfolgreichen Pandemiebewältigung beigetragen. Auch ihre Leistung ist ausdrücklich zu würdigen. Dies gilt ebenso für die Mitarbeitenden des Kommunikationsdienstes, der über Monate ausserordentlich grosse Informationsbedürfnisse abdecken musste und auch im Urteil der externen Evaluation eine sehr gute Arbeit geleistet hat. Die hohe Belastung der Spitäler und anderer Institutionen des Gesundheitswesens forderte auch von den betroffenen Angestellten einen unermüdlichen Einsatz. Sie haben dabei Grossartiges geleistet und einen grossen Dank verdient.

Auch die Eigenheiten der KVAR und des Kantons Appenzell Ausserrhoden haben zur Bewältigung der Pandemie ihren Teil beigetragen. Die überschaubare Grösse der kantonalen Verwaltung hat einerseits sehr kurze Wege ermöglicht. Andererseits herrscht innerhalb der Verwaltung eine Arbeitsatmosphäre, welche dazu führt, dass sich die Mitarbeitenden untereinander sehr gut kennen und die Hilfsbereitschaft gross ist. Während der Krise war so eine rasche und unkomplizierte Kommunikation und Zusammenarbeit möglich. Auch im Wirken des Regierungsrates liessen sich die Ausserrhodischen Eigenheiten wiedererkennen. So darf der Regierungsrat für sich in Anspruch nehmen, dass er als geschlossenes Team agierte.



Es war ihm auch in der Nachbearbeitung der Pandemie ein Anliegen, das Krisenmanagement extern evaluieren zu lassen, damit Lehren aus der Pandemie gezogen werden können. Die von INTERFACE gemachten Empfehlungen wurden denn auch vom Regierungsrat offen aufgenommen.

Schliesslich sei die Befragung und der Schlussbericht von INTERFACE hervorzuheben. Trotz des zeitlichen Abstands ist es INTERFACE gelungen eine fundierte und sehr überlegte Mitarbeiterbefragung durchzuführen und die Ergebnisse präzise und aufschlussreich im Schlussbericht zu vermitteln.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

den Schlussbericht zur Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Appenzell Ausserrhoden während der Covid-19-Pandemie zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage 1.1

Schlussbericht zur Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Appenzell Ausserrhoden während der Covid-19-Pandemie vom 2. Juni 2023