



**Evaluation der Bewältigung der
Corona-Pandemie im Kanton
Appenzell Innerrhoden**

Bericht zuhanden des Begleitgremiums

Luzern, den 28. November 2022

I Autorinnen und Autoren

Dr. Christof Schwenkel (Projektleitung)

Anatolij Guggenbühl

Vera Hertig

Prof. Dr. Andreas Balthasar

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

Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden

I Begleitgremium

Roland Dähler (regierender Landammann), Markus Dörig (Ratschreiber), Monika Rüegg Bless (Statthalter), Jakob Signer (Landesfähnrich)

I Zitiervorschlag

Schwenkel, Christof; Guggenbühl, Anatolij; Hertig, Vera; Balthasar, Andreas (2022): Evaluation der Bewältigung der Corona-Pandemie im Kanton Appenzell Innerrhoden. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne.

I Laufzeit

Juli 2022 bis November 2022

I Projektreferenz

Projektnummer: 22-042

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	4
Beurteilung der Krisenvorsorge	5
Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements	6
Beurteilung der Outputs aus dem Krisenmanagement	7
Empfehlungen	7
1. Einleitung	9
1.1 Evaluationsgegenstand und Fragestellungen	11
1.2 Methodisches Vorgehen	12
2. Krisenvorsorge	14
2.1 Planung Krisenvorsorge	15
2.2 Rechtliche Grundlagen	18
2.3 Infrastruktur und Material	20
2.4 Zusammenfassende Beurteilung der Krisenvorsorge	21
3. Umsetzung des Krisenmanagements	23
3.1 Führungsstrukturen, Zuständigkeiten und Abläufe	24
3.2 Zusammenarbeit in der Pandemie	30
3.3 Sicherstellung Verwaltungsbetrieb und Durchhaltefähigkeit	32
3.4 Vorbereitung auf zweite und dritte Welle	33
3.5 Zusammenfassende Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements	35
4. Outputs aus dem Krisenmanagement	37
4.1 Interne Kommunikation	38
4.2 Externe Kommunikation	39
4.3 Massnahmen und Beschlüsse	42
4.4 Zusammenfassende Beurteilung zu den Outputs des Krisenmanagements	45
Anhang	46
A 1 Dokumente	47
A 2 Interviewpartnerinnen und -partner	48



Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Die Bewältigung der Corona-Pandemie wurde ab Februar 2020 zu einer zentralen Aufgabe für die Regierung und die Verwaltung im Kanton Appenzell Innerrhoden. Es galt, ein Krisenmanagement aufzubauen, die richtigen Beschlüsse zu fassen und angemessen auf die unterschiedlichen Wellen der Pandemie zu reagieren. Einerseits sollte damit die Ausbreitung von Covid-19 verhindert und die Versorgung von erkrankten Personen gesichert werden, andererseits die negativen Folgen der Massnahmen abgefedert und der Verwaltungsbetrieb aufrechterhalten werden.

Die Standeskommission hat am 3. Mai 2022 beschlossen, einen externen Bericht über die Bewältigung der Pandemie in Auftrag zu geben und hat *Interface Politikstudien Forschung Beratung* mit der Durchführung einer Evaluation beauftragt. Diese soll aufzeigen, inwiefern die innerkantonale Krisenbewältigung zweckmässig und wirksam erfolgt ist und wo Optimierungsbedarf, auch im Hinblick auf zukünftige Ereignisse und Notlagen, besteht. Schwerpunkte der Evaluation wurden auf die Bereiche Krisenvorsorge und Krisenmanagement in den unterschiedlichen Wellen der Pandemie sowie auf die erlassenen Massnahmen und die Kommunikation gelegt. Als massgebliche Zeiträume betrachtete die Evaluation die erste Welle (März bis Mai 2020), die zweite Welle (Oktober 2020 bis Februar 2021) und die dritte Welle (März bis Mai 2021) der Pandemie.

Die wichtigste Methode für die Durchführung der Evaluation war die systematische Auswertung von Dokumenten zur Krisenvorsorge und aus dem Krisenmanagement. Zudem wurden insgesamt zehn leitfadengestützte Interviews mit Mitgliedern der Standeskommission sowie verwaltungsinternen und -externen Schlüsselakteuren geführt. Die Beurteilung der Krisenbewältigung erfolgte anhand von Kriterien, deren Einhaltung massgeblich zu einer zweckmässigen und wirksamen Pandemievorsorge und -bewältigung beiträgt.

Im Folgenden fassen wir die Ergebnisse der Evaluation zusammen und formulieren Empfehlungen zuhanden des Kantons Appenzell Innerrhoden.

Beurteilung der Krisenvorsorge

Der Kanton war grundsätzlich auf eine Pandemie vorbereitet. Insbesondere lagen mit dem kantonalen Pandemieplan, der betrieblichen Pandemieplanung für die Kantonsverwaltung und dem Grundlagenpapier zur Krisenkommunikation relevante Grundlagen vor. Dabei wurden im kantonalen Pandemieplan relevante Aufgaben und Massnahmen (z.B. Aufrechterhaltung der stationären Spitalversorgung in Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen, Kontaktmanagement, Veranstaltungsverbote) sowie die Organisationsform und die Abläufe in der Krise (z.B. Einsatz und Zuständigkeiten des Kantonalen Führungsstabs [KFS]) festgelegt. Positiv hervorzuheben ist zudem der betriebliche Pandemieplan, in dem für die Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs Stellvertreterregelungen, die Priorisierung von Aufgaben und eine Verzichtsplanung geregelt waren. Damit war ein betriebliches Kontinuitätsmanagement im Kanton vorhanden. Ebenfalls

lagen rechtliche Grundlagen vor, welche die Zuständigkeiten für die Ergreifung von gesundheitspolitischen Massnahmen, die Alarmierung und den Aufbau des KFS, die Aufgaben des Kantonsarztes sowie die Unterstützung von Einzelbetrieben regelten.

Bezüglich Krisenvorsorge konnte die Evaluation aber auch einige Defizite feststellen. So fehlten Vorkehrungen zur Ausübung der politischen Rechte für den Fall, dass die Landsgemeinde nicht durchgeführt werden kann – auch im Pandemieplan kam dieses Thema nicht zur Sprache. Weiter hätten in den Rechtsgrundlagen die Zuständigkeiten für die Anordnung von Notmassnahmen klarer geregelt sein müssen. Dass eine systematische Gefährdungs- und Risikoanalyse zu Beginn der Krise nicht vorlag, stellt eine konzeptionelle Schwäche im Hinblick auf eine zweckmässige Krisenvorsorge dar. Im Vorfeld der Pandemie wurden Übungen zur Pandemie und zu anderen Krisenszenarien durchgeführt, und es flossen Erkenntnisse in die Pandemieplanung ein. Dennoch waren die Inhalte der Grundlagen zur Krisenbewältigung dem kantonalen Verwaltungs- und Gesundheitspersonal nicht ausreichend bekannt. Weiter stand zu Beginn der Krise keine optimale Infrastruktur für die Arbeit der Kantonsmitarbeitenden im Home-Office sowie Räumlichkeiten für den KFS in einer Pandemie zur Verfügung – hier mussten Ad-hoc-Lösungen gefunden werden. Positiv ist zu vermerken, dass der Kanton Schutzmaterialien in einem gewissen Umfang bereits vor der Pandemie auf Lager hatte und diese nutzen konnte.

Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements

Die Umsetzung des Krisenmanagements im kleinsten Schweizer Kanton war zweckmässig, und Strukturen für die Pandemiebewältigung konnten rasch aufgebaut werden. Für das Problem, dass der Kantonsarzt die in der Pandemie für ihn vorgesehenen Aufgaben nicht übernehmen konnte, wurde mit der Einsetzung eines Stellvertreters schnell eine Lösung gefunden. Aus Sicht der Evaluation sind durch den Einsatz des KFS in der ersten Welle und des GSD-Covid-19-Stabs (GSD = Gesundheits- und Sozialdepartment) ab Sommer 2020 geeignete Strukturen für das Krisenmanagement genutzt worden. Auch die Zusammensetzung der Gremien war angemessen. Die Zuständigkeiten von Standeskommission und dem eingesetzten KFS waren zwar soweit möglich in den vorhandenen Grundlagen geklärt. Dennoch kam es in der praktischen Umsetzung zu gewissen Unklarheiten in der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen dem KFS und der Standeskommission, konkret bei der Frage zum Zugang zum Alpstein in der ersten Welle der Pandemie. Beim Übergang des Krisenmanagements vom KFS in die ordentlichen Strukturen im GSD war es von Vorteil, dass das Know-how des Stabschefs weiter genutzt werden konnte. Dass mit dem Pandemiestab Verwaltung betriebliche Fragen in einem separaten Gremium behandelt wurden, ist ebenfalls als zweckmässig zu beurteilen.

Die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung funktionierte gut. Dies nicht zuletzt deshalb, weil der Grundsatz «in der Krise Köpfe kennen» im kleinräumigen Kanton Appenzell Innerrhoden vergleichsweise einfach sichergestellt werden kann. Von der Kleinräumigkeit konnte auch die Zusammenarbeit mit Akteuren aus der Wirtschaft und der Gesundheitsversorgung profitieren. Bei der Zusammenarbeit zwischen Standeskommission und KFS war mitunter zu spüren, dass diese nicht so eingespielt war wie die Abläufe in den ordentlichen Strukturen. Der Kanton bemühte sich zwar stets um eine Koordination mit seinen Nachbarkantonen, jedoch verlief die wichtige Zusammenarbeit mit anderen Kantonen in der Ostschweiz nicht immer problemlos – beispielsweise bezüglich der Kostenaufteilung im Spitalverbund in der ersten Welle der Pandemie, bei der Frage der Belegung von Beatmungsplätzen und generell bei der Einigung auf gemeinsame Massnahmen.

Die Kantonale Verwaltung konnte ihre zentralen Aufgaben auch in der Krise erfüllen und es wurden auch während der Pandemie Vorkehrungen getroffen, um einen gleich-

zeitigen Ausfall verschiedener Personen stemmen zu können. Trotz teilweise hoher Belastung von Mitarbeitenden der Verwaltung war die Durchhaltefähigkeit gewährleistet.

Während zu Beginn der Pandemie im schweizweiten Vergleich wenig Erkrankungen vorkamen und niemand in Appenzell Innerrhoden mit oder an Covid-19 starb, war die Betroffenheit ab Herbst 2020 überdurchschnittlich gross. Zwar hat der Kanton gewisse Vorkehrungen für eine mögliche zweite Welle getroffen und war sich bewusst, dass eine solche möglich war. Was die Verschärfung von Massnahmen betraf, agierte der Kanton jedoch im Sommer 2020 zu zurückhaltend. Aus Sicht der Evaluation haben dabei zwei Dinge eine wichtige Rolle gespielt: Erstens das sogenannte Präventionsparadox. Gemäss diesem wurden aufgrund der erfolgreichen Präventionsmassnahmen in der ersten Welle nicht strengere Massnahmen erlassen respektive wurden Massnahmen in der zweiten Welle auch von der Bevölkerung zu wenig umgesetzt. Zweitens hat die mangelnde interkantonale Koordination im Sommer und Herbst 2020 dazu geführt, dass in der Ostschweiz im Vergleich zu anderen Regionen keine strengeren Massnahmen verfügt wurden. Von diesen Entwicklungen wurden Lehren für den weiteren Pandemieverlauf gezogen: erstens vom Bund, der wieder schneller selbst Massnahmen verfügte, zweitens von den Ostschweizer Kantonen, die sich in der Folge besser koordinierten.

Beurteilung der Outputs aus dem Krisenmanagement

Die Verwaltungsmitarbeitenden wurden in der Regel schnell und sachgerecht informiert. Im Bereich der internen Kommunikation wurden mit den Mitteilungen über das Intranet, mit Plakaten und der Kommunikation über die Departementsvorstehenden und Amtsleitungen die richtigen Kommunikationskanäle und -instrumente gewählt. Zwischen den Gremien des Krisenmanagements funktionierte die Weitergabe von Informationen ebenfalls.

Bei der externen Kommunikation mit den kantonalen Gesundheitsinstitutionen, den Vertretenden der Wirtschaft sowie der Bevölkerung und den Medien verwendete der Kanton ebenfalls geeignete Kanäle und -instrumente. Aus Sicht der Evaluation bemühte sich der Kanton jedoch insbesondere zu Beginn der zweiten Welle der Pandemie zu wenig darum, vorhandene Informationen zum Verlauf der Pandemie aktiv zu kommunizieren (z.B. die Fallzahlen im Kanton). Zudem ist zu kritisieren ist, dass die Einrichtung der kantonalen Covid-19-Hotline nicht rechtzeitig erfolgte.

Das Krisenmanagement ermöglichte es, dass insgesamt sachgerechte Beschlüsse zur Bekämpfung der Pandemie und der negativen Auswirkungen der Massnahmen gefasst wurden. Zu nennen sind dabei insbesondere die Verschiebung und Absage der Landsgemeinden (die auch der Prüfung durch das Bundesgericht Stand hielt), die Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft im Kanton sowie die Entscheide zum Einsatz des KFS und zur Rückführung des Krisenmanagements in die ordentlichen Strukturen.

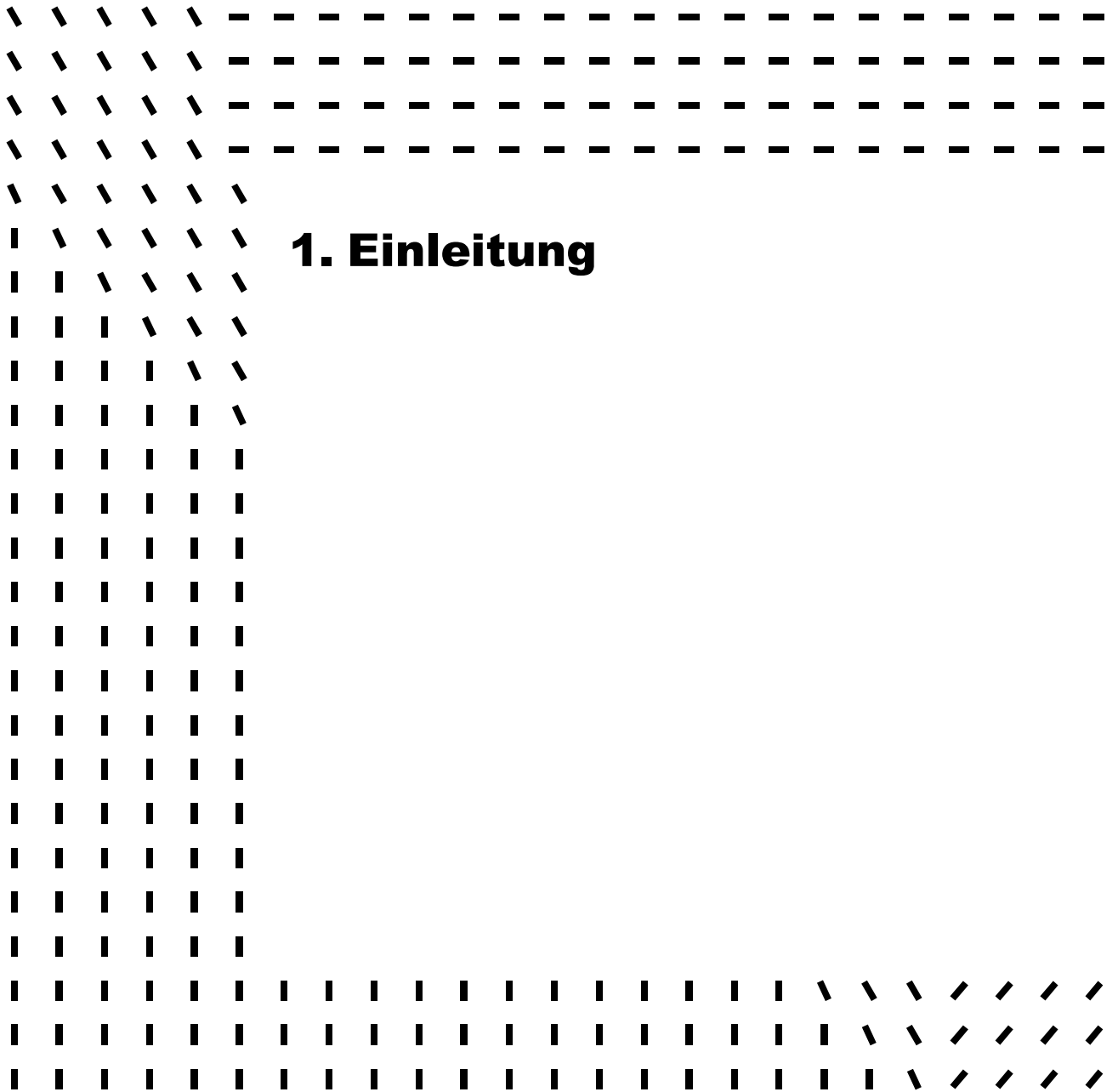
Empfehlungen

Aus den Erkenntnissen der Evaluation leiten wir die folgenden *fünf Empfehlungen* zuhanden des Kantons Appenzell Innerrhoden ab:

1. *Grundlagen verbessern:* Wir empfehlen dem Kanton, die von ihm bereits in die Wege geleitete Erarbeitung der Gefährdungs- und Risikoanalyse gemeinsam mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz wie geplant umsetzen. Dies soll sicherstellen, dass möglichst unterschiedliche Krisen mit ihren spezifischen Herausforderungen berücksichtigt werden. Zudem sollten die im Rahmen der laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung geplanten Änderungen bezüglich der Kompetenzen zur Anord-

nung von Notmassnahmen sowie zur Verschiebung respektive Absage von Landsgemeinden umgesetzt werden. Bei der Überarbeitung des kantonalen Pandemieplans sind die Erkenntnisse aus der Corona-Pandemie zu berücksichtigen, was jedoch nicht zu Lasten einer Vorbereitung auf andere Pandemieszenarien gehen soll.

2. *IT-Infrastruktur und Prozesse besser auf Krisen vorbereiten:* Wir empfehlen, bei der Weiterentwicklung der Informatik in der Verwaltung die Arbeit im Krisenfall (bspw. bei Strommangellagen oder Cyber-Angriffen) immer mitzudenken und zu gewährleisten, dass die zentralen Prozesse auch in der Krise funktionieren. Weiter ist die IT so aufzustellen, dass die Kommunikation mit allen Mitarbeitenden (auch solchen ohne Zugriff auf das Intranet) auch in Krisen gewährleistet werden kann.
3. *Zugriff auf externes Fachpersonal für Krisen sicherstellen:* Die geringe Grösse des Kantons erschwert es, für Krisen ausserhalb des Blaulichtbereichs personelle Vorhalteleistungen zu haben. Wir empfehlen, im Vorfeld in Schlüsselbereichen Vereinbarungen mit externen Personen zu treffen, die in Krisen auf Abruf eingesetzt werden können und dann nach Aufwand entschädigt werden. Neben Personen, die als «Krisen-Kantonsärztinnen und -ärzte» tätig sein können, denken wir dabei an Fachpersonen aus den Bereichen IT und Kommunikation. Die Vereinbarungen sowie eine Liste der Personen sind regelmässig zu überprüfen und allenfalls zu erneuern.
4. *Übungen und Schulungen durchführen:* Wir empfehlen, unterschiedliche Krisenszenarien zu üben und Schulungen zu Stabsarbeit und Führung in der Krise durchzuführen. Übungen und Schulungen sind so zu gestalten, dass der Aufwand für die Beteiligten möglichst gering ausfällt (und eine Teilnahme neben dem Tagesgeschäft gut möglich ist). Dadurch soll sowohl der Austausch zwischen den Beteiligten wie auch die Bekanntheit von Grundlagen für den Krisenfall verbessert werden. Eine Chance sehen wir darin, in Zukunft auch verwaltungsexterne Akteure sowie Mitglieder der Standeskommission bei Übungen und Schulungen einzubeziehen.
5. *Interkantonales Koordinationsgremium prüfen:* Wir empfehlen, bei zukünftigen Krisen von Anfang an zu prüfen, ob eine politische Koordination der Ostschweizer Kantone in einem eigenen Koordinationsgremium sinnvoll ist. Die Erfahrungen des Gremiums, das im Frühjahr 2021 eingesetzt wurde, haben gezeigt, dass insbesondere eine Vertretung von mehr als einem Regierungsmitglied pro Kanton die Abstützung von koordinierten Entscheiden in den jeweiligen Kantonen stärkt.



«Mit ziemlicher Sicherheit ist anzunehmen, dass ausserhalb des Kantons Appenzell Innerrhoden die Gegenmassnahmen (zur Pandemiebekämpfung) besser gehandhabt wurden». Weiter seien Massnahmen zur Kontaktbeschränkung zu früh aufgehoben worden und die Innerrhoder insgesamt nicht leicht dazu zu bewegen gewesen, sich an bestehende Vorschriften zu halten. Diese Einschätzung stammt aus der Jahres-Chronik von Edmund Broger für das Jahr 1919 und betrifft den Umgang von Kanton und Bevölkerung mit der Spanischen Grippe.¹

100 Jahre später galt es im kleinsten Kanton der Schweiz erneut, eine Pandemie zu bewältigen. Das SARS-CoV-2 Virus hat sich ab Februar 2020 in der ganzen Schweiz ausgebreitet und am 13. März 2020 sind erste bestätigte Fälle von Covid-19 im Kanton nachgewiesen worden. Für den Kanton bedeutete dies, Massnahmen für den Umgang mit Covid-19 zu beschliessen respektive Massnahmen, die der Bund gemäss dem Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) in der besonderen und ausserordentlichen Lage beschliessen konnte,² im Kanton umzusetzen. Dabei ging es sowohl um Massnahmen zur Eindämmung von Covid-19, zum Umgang mit Infizierten und erkrankten Personen wie auch zur Abfederung der Folgen der Pandemiebewältigung – insbesondere auf die Wirtschaft und Kultur. In der gesamten Phase der Pandemiebewältigung galt es zudem dafür zu sorgen, dass die Gesundheitsversorgung gewährleistet blieb und dass Kanton und Bezirke ihren Verwaltungsbetrieb aufrechterhalten konnten. Schliesslich musste erhöhten Informationsbedürfnissen – sowohl von Seiten der Bevölkerung wie auch innerhalb der Verwaltung – Rechnung getragen werden.

Anders als in den 20er-Jahren des letzten Jahrhunderts möchte die Standeskommission die Krisenbewältigung in der Corona-Pandemie nun extern prüfen lassen und systematisch Lehren aus dem Umgang mit Covid-19 ziehen. Dies gut zwei Jahre nach Beginn der Pandemie und nachdem der Bund im April 2022 die Rückkehr in die normale Lage beschlossen hatte. Mit der Evaluation des Krisenmanagements des Kantons in der Corona-Pandemie wurde Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern und Lausanne beauftragt.

Ziel der Evaluation war es, aufzuzeigen, ob die innerkantonale Krisenbewältigung zweckmässig und wirksam erfolgte und wo Optimierungsbedarf, auch im Hinblick auf zukünftige Ereignisse und Notlagen, besteht. Schwerpunkte wurden auf die Bereiche Krisenvorsorge, Krisenmanagement in der ersten Welle und die anschliessende Entwicklung sowie die Kommunikation gelegt. Als massgebliche Zeiträume betrachtete die

¹ Broger, Edmund (1922): Jahres-Chronik von Appenzell-Innerrhoden pro 1919. In: Appenzellische Jahrbücher, Band 49. S. 291–307.

² Art. 6 und Art. 7 EpG.

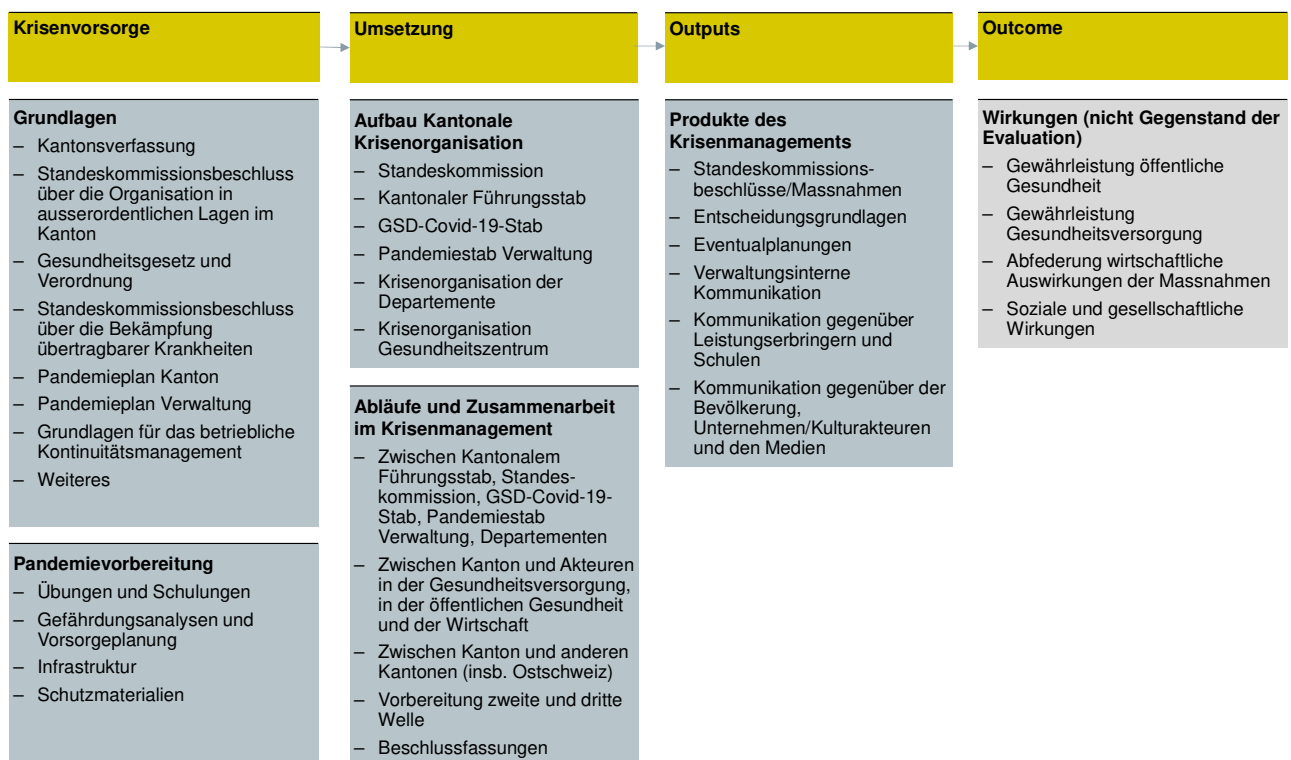
Evaluation die erste Welle (März bis Mai 2020), die zweite Welle (Oktober 2020 bis Februar 2021) und die dritte Welle (März bis Mai 2021).

Im Folgenden zeigen wir zunächst die Gegenstände der Evaluation sowie die zu beantwortenden Fragen auf. In einem weiteren Abschnitt präsentieren wir das methodische Vorgehen.

1.1 Evaluationsgegenstand und Fragestellungen

Das Krisenmanagement des Kantons Appenzell Innerrhoden bildet den Gegenstand der Evaluation. Die folgende Darstellung zeigt den Evaluationsgegenstand anhand eines Wirkungsmodells.

D 1.1: Wirkungsmodell Krisenmanagement Kanton Appenzell Innerrhoden



Quelle: Darstellung Interface.

Mit der Evaluation wurden die Krisenvorsorge, die Umsetzung und die Outputs des Krisenmanagements beurteilt. Bezüglich Wirksamkeit wurde geprüft, inwiefern das Krisenmanagement wirksam im Hinblick auf die erzielten Outputs war. Inwiefern die Massnahmen selbst Wirkungen erzielten (Outcome), wurde hingegen nicht untersucht. Thematische Bereiche, die explizit nicht Gegenstand der Evaluation waren, sind der Schulbereich sowie das Impfen, Testen und Contact Tracing im Kanton. Im Bereich der Härtefälle sowie bezüglich Massnahmen der ersten Welle und Arbeit des Kantonalen Führungsstabs (KFS) konnte die Evaluation zudem auf vorhandene interne Beurteilungen zurückgreifen.

Für jeden Evaluationsgegenstand wurden Kriterien festgelegt, anhand derer eine Beurteilung bezüglich Zweckmässigkeit und Wirksamkeit vorgenommen wurde. Die Beurteilungskriterien wurden dem Begleitgremium anlässlich einer Besprechung von Zwischenergebnissen im August 2022 vorgelegt und wurden grundsätzlich als geeignet

befunden. Die Übersicht der Kriterien findet sich jeweils am Anfang der Kapitel 2, 3 und 4.

Im Folgenden werden die Evaluationsfragen dargestellt und den jeweiligen Stufen des Wirkungsmodells zugeordnet.

1.1.1 Krisenvorsorge

- Waren der Kanton/die Hauptakteure (GSD, Volkswirtschaftsdepartement [VD], KFS, Gesundheitszentrum) genügend auf die Pandemie vorbereitet ...
 - hinsichtlich rechtlicher Grundlagen?
 - hinsichtlich Planung Krisenvorsorge?
 - hinsichtlich Infrastruktur und Material?
 - hinsichtlich Bekanntheit der Grundlagen beim kantonalen Gesundheits- und Verwaltungspersonal?

1.1.2 Umsetzung des Krisenmanagements

- War die Umsetzung des kantonalen Krisenmanagements zweckmässig und wirksam?
- Wie ist die Entwicklung des Krisenmanagements im Verlauf der ersten, zweiten und dritten Welle zu beurteilen?
 - Waren Zuständigkeiten klar?
 - Wie hat das Zusammenspiel zwischen Standeskommission, KFS, GSD-Covid-19-Stab und Departementen funktioniert?
 - Wie ist die interkantonale Zusammenarbeit zu beurteilen?
 - Wie ist die Vorbereitung der zweiten und dritten Welle abgelaufen?
 - Wie ist das Krisenmanagement in den Bereichen Gesundheitsversorgung, öffentliche Gesundheit und Wirtschaftshilfen zu beurteilen?
 - Wie ist das Krisenmanagement in der kantonalen Verwaltung zu beurteilen? War die Durchhaltefähigkeit der Verwaltung gewährleistet?

1.1.3 Outputs aus dem Krisenmanagement

- Waren die Outputs (Massnahmen/Kommunikation) aus dem Krisenmanagement angemessen?
 - Waren Massnahmen sachgerecht?
 - Wurden Massnahmen rechtzeitig erlassen?
 - Wurden die richtigen Kanäle und Instrumente für die Kommunikation mit der Bevölkerung, mit Leistungserbringern und Unternehmen genutzt?
 - Wurden die richtigen Kanäle und Instrumente für die Kommunikation innerhalb der Verwaltung genutzt?
 - Wurden die Bevölkerung, Leistungserbringer und Unternehmen sach- und zeitgerecht informiert?
 - Wurde verwaltungsintern sach- und zeitgerecht informiert?

1.2 Methodisches Vorgehen

Für die Beurteilung des Krisenmanagements des Kantons wurden folgende Methoden gewählt.

- *Dokumentenanalyse*: Im Zentrum der Evaluation stand eine ausführliche und systematische Auswertung der zentralen Dokumente des Krisenmanagements. Zum einen umfasst dies Grundlagen der Krisenvorsorge (z.B. kantonaler Pandemieplan, betrieblicher Pandemieplan für die Verwaltung, Verordnungen und Standeskommissionsbeschlüsse). Zum anderen wurden Produkte des Krisenmanagements (z.B. Protokolle der Krisengremien, Gesetzeserlasse im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, interne Mitteilungen, externe Medienmitteilungen) sowie bereits erarbeitete Berichte

über die Bewältigung der Pandemie (z.B. Bericht Kantonale Massnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, Bericht COVID-19 Unterstützungen im Kanton Appenzell I.Rh.) analysiert. Darstellung DA 1 im Anhang bietet eine Übersicht über die analysierten Dokumente.

- *Strukturierte, leitfadengestützte Interviews:* Im Anschluss an die Dokumentenanalyse wurden zehn strukturierte, leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Schlüsselakteuren innerhalb und ausserhalb der Kantonsverwaltung durchgeführt. Neben der Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zu den Evaluationsfragen wurden in den Interviews offene Fragen aus der Dokumentenanalyse geklärt. Eine Liste der interviewten Personen findet sich in der Darstellung DA 2 im Anhang. Es gilt festzuhalten, dass durch die geringe Anzahl an Interviewpartnerinnen und -partner teilweise Einzelaussagen in die Evaluation einfließen. Darauf wird an den entsprechenden Stellen des Berichts hingewiesen.



2. Krisenvorsorge

In diesem Kapitel wird die Frage untersucht, inwiefern der Kanton Appenzell Innerrhoden respektive die Hauptakteure hinsichtlich der Planung der Krisenvorsorge (siehe Abschnitt 2.1), der rechtlichen Grundlagen (siehe Abschnitt 2.2) sowie der Infrastruktur und des Materials (siehe Abschnitt 2.3) genügend auf die Pandemie vorbereitet waren. Für eine zweckmässige Krisenvorsorge betrachten wir die folgenden neun Kriterien als wichtig.

D 2.1: Beurteilungskriterien Krisenvorsorge

- | | |
|-----|--|
| 1.1 | Risikoanalysen lagen vor und erlaubten eine laufende Beobachtung von Risiken. |
| 1.2 | Eine Pandemievorsorgeplanung lag vor, war auf dem aktuellen Stand und berücksichtigte die relevanten Themenbereiche. |
| 1.3 | Grundlagen für die Krisenkommunikation lagen vor. |
| 1.4 | Die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung des Krisenmanagements und der Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie lagen vor. |
| 1.5 | Organisationsform und Abläufe für die Krise waren festgelegt. |
| 1.6 | Krisenübungen wurden durchgeführt und es wurden Lehren aus den Übungen gezogen. |
| 1.7 | Den Mitarbeitenden stand die nötige Infrastruktur zur Verfügung. |
| 1.8 | Stellvertreterregelungen sowie Grundlagen zur Priorisierung von Aufgaben/Verzichtsplanung für die Aufrechterhaltung des Krisenmanagements und der Verwaltungsdienstleistungen waren vorhanden. |
| 1.9 | Der Inhalt der Grundlagen war dem kantonalen Gesundheits- und Verwaltungspersonal bekannt. |
-

Am Ende dieses Kapitels, in Abschnitt 2.4, wird aufgezeigt, inwiefern die Beurteilungskriterien im Kanton erfüllt wurden.

2.1 Planung Krisenvorsorge

Im Kanton Appenzell Innerrhoden lag vor der Pandemie keine systematische *Gefährdungs- und Risikoanalyse* vor. Zwar erstellte der KFS im Grundlagenpapier zur «Medienarbeit bei ausserordentlichen Ereignissen und Krisen» eine Übersicht über die Eintretenswahrscheinlichkeiten von verschiedenen Ereignissen sowie den Grad der Betroffenheit der Departemente – auch unter Berücksichtigung einer Pandemie. Diese Übersicht von 2019 stützt sich jedoch nicht auf den Leitfaden KATAPLAN des Bundesamts für Bevölkerungsschutz, wie es in der Mehrheit der Kantone der Fall ist, und wurde nicht in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen des Kantons erstellt. Dies könnte erklären, weshalb der Grad der Betroffenheit der Departemente teilweise falsch eingeschätzt wurde. So wird beim Erziehungsdepartement (ED) und beim Volkswirtschaftsdepartement (VD) die mögliche Betroffenheit in einer Pandemie weniger hoch einge-

schätzt als diejenige des Land- und Forstwirtschafts- oder des Bau- und Umweltdepartements. Das Justiz-, Polizei- und Militärdepartement (JPMD) und der KFS sind sich des Fehlens einer systematischen Gefährdungs- und Risikoanalyse jedoch bewusst. Der Kontakt mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz zur Erstellung einer kantonalen Risikoanalyse basierend auf den nationalen Standards wurde gemäss Aussagen aus den Interviews bereits in den Jahren vor der Pandemie gesucht. Da das Bundesamt damals noch keine Kapazitäten für die gemeinsame Erarbeitung der kantonalen Risikoanalyse besass, hat der Kanton eine eigene Lösung erstellt. Der Kanton plant jedoch, die Gefährdungs- und Risikoanalyse basierend auf dem KATAPLAN bis im Oktober 2023 nachzuholen.

Mit dem «Pandemieplan des Kantons Appenzell Innerrhoden» (nachfolgend kantonaler Pandemieplan) aus dem Jahr 2015 stand ein aktueller *kantonaler Pandemieplan* zur Verfügung. Dieser wurde 2009 gemäss der nationalen Influenza-Pandemieplanung Schweiz erstellt. Der Pandemieplan des Kantons St. Gallen diente dabei als Vorbild. 2015 wurde der kantonale Pandemieplan basierend auf den Erkenntnissen der Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 14) durch den aktuellen Departementssekretär des Gesundheits- und Sozialdepartements (GSD), den Kantonsarzt und den Stabschef des KFS aktualisiert.

Im kantonalen Pandemieplan sind erstens Aufgaben und Zuständigkeiten während der verschiedenen Phasen einer Pandemie geregelt. So ist beispielsweise vorgesehen, dass die Standeskommission den KFS für das Krisenmanagement einsetzen kann. Dessen Aufgaben werden dabei wie folgt festgelegt:

- Sicherstellung der Führungstätigkeit.
- Unterstützung des Gesundheitsdepartements bei Krisensituationen während der Pandemie durch institutionalisierte Koordinationssitzungen in Zusammenarbeit mit dem Kantonsarzt.
- Zusammenarbeit und Absprache mit den Nachbarkantonen.
- Zusammenarbeit mit den Zivilschutzorganisationen Appenzell und Oberegg/Reute sowie mit der Armee.

Zweitens werden zentrale Aufgaben und Massnahmen, die in der Corona-Pandemie wichtig werden sollten, im kantonalen Pandemieplan umschrieben. Dazu gehören unter anderem das Kontaktmanagement, die Anordnung einer Quarantäne oder Isolation, Schulschliessungen, Veranstaltungsverbote und mögliche Impfstrategien. Drittens ist im kantonalen Pandemieplan ein Konzept zur Aufrechterhaltung der stationären Spitalversorgung in Zusammenarbeit mit den umliegenden Spitälern in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen enthalten. Der Bedarf an Schutzmaterial (Masken, Handschuhe, Schutzbrillen, Überschürzen usw.) der kantonalen Gesundheitsinstitutionen sowie der Haushalte ist ebenfalls definiert. Im Nachhinein zu kritisieren ist jedoch, dass im kantonalen Pandemieplan keine Vorkehrungen über den Umgang mit der Landsgemeinde getroffen respektive die Durchführung einer Urnenabstimmung nicht geregelt wurden. Dies führte zu einer Herausforderung im Kanton bezüglich der Wahrnehmung der politischen Rechte (siehe auch Abschnitte 2.2 und 4.3).

Obwohl ein aktueller kantonaler Pandemieplan vorlag, spielte dieser für die Pandemiebewältigung gemäss den Interviewpartnerinnen und -partnern kaum eine Rolle und der Inhalt des Plans sei dem kantonalen Verwaltungs- und Gesundheitspersonal mehrheitlich nicht bekannt gewesen. Der praktische Nutzen in der Umsetzung könnte auch dadurch erschwert gewesen sein, dass der Plan zu wenig auf eine langanhaltende Pandemie wie Covid-19 ausgerichtet war. Zudem verschärfte sich bei Covid-19 die Situation so

schnell, dass das Krisenmanagement direkt in der sechsten und letzten Phase des kantonalen Pandemieplans startete. Dadurch gab es für bestimmte Aufgaben (z.B. Beschaffung Material oder Ausstattung Spital mit Beatmungsgeräten) wenig Vorlaufzeit – was im kantonalen Pandemieplan nicht vorgesehen war.

Gemäss kantonalem Pandemieplan sind die Gesundheitsinstitutionen (z.B. Spital Appenzell³, Spitex, Heime) angehalten, einen eigenen Pandemieplan mit einer Notfall- und Krisenplanung aufzustellen. Laut Aussagen aus den Interviews verfügten diese nur teilweise über eigene Pandemiepläne – beispielsweise lag bei der Spitex ein solcher nicht vor. Dasselbe gilt für spezifische Schutzkonzepte, die auf eine Pandemie ausgerichtet sind. Es ist jedoch hervorzuheben, dass die Gesundheitsfachpersonen die Hygienemassnahmen aus ihrem Arbeitsalltag kennen und sie sich deshalb gewohnt sind, diese anzuwenden. Zudem hatte das Spital Appenzell zu Beginn der Pandemie Erfahrungen mit Grippe- und/oder Noroviren und konnte in der Vorbereitung von einer Zusammenarbeit mit der Infektiologie des Kantonsspitals St. Gallen (KSSG) profitieren.

Mit dem Grundlagenpapier «Medienarbeit bei ausserordentlichen Ereignissen und Krisen: Führung und Zusammenarbeit» lagen *Grundlagen der Krisenkommunikation* vor. Das Grundlagenpapier legt die Zuständigkeiten und Zusammenarbeit in der Medienarbeit bei ausserordentlichen Ereignissen fest. So ist beispielsweise geregelt, dass bei ausserordentlichen Ereignissen ein Kernteam Kommunikation, bestehend aus dem Stabschef und dem Chef Information des KFS sowie den Kommunikationsbeauftragten der Staatsanwaltschaft, der Polizei und der kantonalen Verwaltung, einberufen wird. Zudem ist im Grundlagenpapier festgelegt, dass bei Pandemien in erster Linie der Bund für die Kommunikation zuständig ist und der Kanton lediglich ergänzend kommuniziert. Ergänzt wird das Grundlagenpapier durch das «Kommunikationskonzept Kantonale Verwaltung» – beispielsweise im Bereich der internen Kommunikation – sowie durch den «Leitfaden Grossereignisse» und den kantonalen Pandemieplan. Im Leitfaden ist geregelt, dass der KFS bei einem Einsatz für die Medienarbeit zuständig ist und eine Hotline betreiben kann. Der kantonale Pandemieplan hingegen umschreibt die Kommunikation während einer Pandemie nur kurz und liefert wenige konkrete Beispiele oder Checklisten.

Mit dem «Pandemieplan für Verwaltung Kanton Appenzell I.Rh.» (nachfolgend betrieblicher Pandemieplan) war vor der Pandemie ein umfassender *betrieblicher Pandemieplan* für das Krisenmanagement der Kantonsverwaltung vorhanden. Der betriebliche Pandemieplan wurde basierend auf dem kantonalen Pandemieplan im Jahr 2009 erarbeitet und umschreibt die Zuständigkeiten bei der Umsetzung sowie bei der internen und externen Kommunikation von Massnahmen. Zudem beschreiben die Departemente darin ihre Stellvertreterregelungen für ihre unentbehrlichen Funktionen, ihre Massnahmenpläne zur Verhinderung von Ansteckungen sowie ihre Verzichtspläne für ihre Dienstleistungen. Schliesslich sieht der betriebliche Pandemieplan die Einführung eines internen Pandemiestabs für die Verwaltung vor. Der Zweck dieses Stabs besteht darin, die Situation in der Verwaltung während der Pandemie zu überwachen und als Bindeglied zwischen Verwaltung und Standeskommission zu fungieren. Zudem soll er Kontakt zum KFS halten und sich mit diesem absprechen. Die genaue Zusammensetzung des Pandemiestabs ist im betrieblichen Pandemieplan jedoch nicht beschrieben.

³ Das Spital Appenzell wurde am 30. Juni 2021 geschlossen. Seither gewährleistet das Kantonale Gesundheitszentrum Appenzell (GZAI) die ambulante Versorgung im Kanton Appenzell Innerrhoden. Die stationäre Versorgung sowie die medizinische Notfallversorgung erfolgt ausserhalb des Kantons.

Den Departementsvorstehenden sowie den Amtsleiterinnen und -leitern war der Inhalt des betrieblichen Pandemieplans bekannt, den übrigen Kantonsmitarbeitenden jedoch höchstens teilweise oder gar nicht, so die Befragten. Letzteres war aber gemäss Aussagen aus den Interviews nicht problematisch, da es sich beim betrieblichen Pandemieplan in erster Linie um ein Instrument für die Vorgesetzten zur Führung der Departemente und Ämter während der Pandemie handelt.

Das Konzept eines betrieblichen Pandemieplans ist als nützlich zu erachten. Zu Beginn der Pandemie war der betriebliche Pandemieplan nicht auf dem aktuellen Stand, weshalb er aktualisiert werden musste. Durch die Anpassung der Stellvertreterregelungen und der Erarbeitung der Schlüsselfunktionen (siehe Abschnitt 3.3) vermittelte der betriebliche Pandemieplan den Departementsvorstehenden sowie den Amtsleiterinnen und -leitern Sicherheit, da sie sich Gedanken über das Kontinuitätsmanagement in ihren Bereichen machen konnten. Inwiefern die geplanten Massnahmen gereicht hätten, um den Verwaltungsbetrieb im Falle vieler und länger andauernder Ausfälle aufrechtzuerhalten, kann jedoch nicht abschliessend beantwortet werden. Hinweise aus den Interviews lassen vermuten, dass vor allem in kleineren Ämtern Ausfälle nicht eins zu eins hätten kompensiert werden können. Da eine Verzichtplanung im betrieblichen Pandemieplan jedoch vorlag, hätte die Kantonsverwaltung zumindest die wichtigsten Leistungen aufrechterhalten können.

Im Kanton Appenzell Innerrhoden wurden vor der Corona-Pandemie *Übungen* zur Bewältigung von Krisen durchgeführt. Der Kernstab des KFS, der Departementssekretär des GSD sowie der Kantonsarzt haben im Rahmen der SVU 14 die Bewältigung der Pandemie geübt. Nicht involviert waren jedoch Mitglieder der Standeskommission oder von weiteren Departementen. Der Kernstab des KFS führte darüber hinaus jährlich Übungen zu unterschiedlichen Szenarien durch. Diese Übungen fanden sowohl im Rahmen eines nationalen (z.B. SVU 19) wie auch kantonalen Settings (z.B. gemeinsame Übung mit den kantonalen Blaulichtorganisationen bei einem Deckeneinsturz im Hallenbad) statt. In diese Übungen war die Standeskommission ebenfalls nicht involviert.

Die Übungen wurden von den befragten Personen als nützlich wahrgenommen. So wurden beispielsweise die Erkenntnisse aus der SVU 14 bei der Aktualisierung des kantonalen Pandemieplans 2015 berücksichtigt (siehe Abschnitt. 2.1). Auch die Ergebnisse von kantonalen Übungen flossen in die Grundlagen des Krisenmanagements hinein (z.B. in die Grundlagen der Krisenkommunikation).

2.2 Rechtliche Grundlagen

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

- *Gesundheitsgesetz vom 26. April 1998 (GesG; GS 800.000)*: Verleiht dem GSD die Zuständigkeit für den Vollzug der Gesundheitsgesetzgebung – unter anderem für die Leitung und Überwachung der Gesundheitsversorgung sowie der Ergreifung von befristeten gesundheitspolitischen Massnahmen zur Abwehr und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten.⁴ Zudem ermöglicht das GesG dem Kanton, Gesundheitsfachpersonen und Gesundheitsinstitutionen zur Mitwirkung bei der Durchführung von Massnahmen gegen übertragbare Krankheiten zu verpflichten.⁵

⁴ Art. 4 Abs. 2 Bst. a und d GesG.

⁵ Art. 32 Abs. 1 GesG.

- *Standeskommissionsbeschluss über die Organisation in ausserordentlichen Lagen vom 15. Mai 2001 (GS 501.001)*: Regelt die Alarmierung und den modularen Aufbau der Führungs- und Einsatzorganisation in ausserordentlichen Lagen und definiert die Aufgaben der Standeskommission.⁶ Dadurch konnte der KFS entsprechend des Krisenbedarfs zusammengestellt werden. Die Aufgaben zur Führung des KFS werden im Beschluss wie folgt beschrieben: «Der Stabschef führt die Einsatzorganisation und ist gegenüber der Standeskommission verantwortlich. Er erarbeitet mit den Mitgliedern der Einsatzorganisation Entscheidungsgrundlagen für die Standeskommission und führt diese nach Genehmigung durch.»⁷
- *Standeskommissionsbeschluss über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 01. April 2003 (GS 818.101)*: Beschreibt die Aufgaben des Kantonsarztes.⁸
- *Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV; GS 172.310)*: Legt die Basis für den Aufbau einer Beschäftigungsbörse innerhalb der Kantonsverwaltung.⁹
- *Gesetz über die Förderung der Wirtschaft vom 26. April 1982 (Wirtschaftsförderungsgesetz, WFG; GS 900.000)*: Rechtliche Grundlage für die Unterstützung von Einzelbetrieben, die bereits vor in Kraft treten der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 25. November 2020 (COVID-19-Härtefallverordnung 2020, HFMV 20; SR 951.262) des Bundes vorlag.

Damit lagen auch gemäss den Interviewpartnerinnen und -partnern zentrale rechtliche Grundlagen für die Krisenbewältigung vor. Problematisch war jedoch, dass die Zuständigkeiten zur *Anordnung von allgemein dringlichen Notmassnahmen* in den rechtlichen Grundlagen nicht ausdrücklich geregelt waren, was zu rechtlichen Diskussionen, besonders im Zusammenhang mit der Absage der Landsgemeinde und der Durchführung einer Urnenabstimmung, führte. Gemäss der Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh. vom 24. November 1872 (KV; GS 101.000) ist die Landsgemeinde das höchste gesetzgebende Organ des Kantons.¹⁰ Die Verschiebung und Absage einer Landsgemeinde und die daraus resultierende Durchführung einer Urnenabstimmung ist in der kantonalen Gesetzgebung nicht vorgesehen. Die Kantonsverfassung verleiht der Standeskommission jedoch die Kompetenz, alle Geschäfte zu erledigen, die einer Regierung als solcher zufallen und nicht ausdrücklich einer anderen Behörde zugewiesen sind.¹¹ Daraus lässt sich schliessen, dass die Standeskommission für die Anordnung von Notmassnahmen zuständig ist. Die Standeskommission beschloss darauf basierend, die Landsgemeinde 2020 zuerst zu verschieben und anschliessend ganz abzusagen und stattdessen eine Urnenabstimmung durchzuführen. 2021 wiederholte die Standeskommission ihren Entscheid, wobei sie dieses Mal die Landsgemeinde nicht verschob, sondern direkt die Durchführung einer Urnenabstimmung beschloss. Gegen die Absage der Landsgemeinde 2021 wurde beim Bundesgericht Beschwerde eingelegt, weil die Beschwerdeführer die Ausübung ihrer politischen Rechte als verletzt sahen. Das Bundesgericht entschied jedoch, dass das EpG der Standeskommission eine hinreichende Grundlage liefert,¹² um die Landsgemeinde 2021 abzusagen.¹³ Für die Verschiebung und Absage der

⁶ Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Standeskommissionsbeschluss über die Organisation in ausserordentlichen Lagen.

⁷ Art. 5 Abs. 1 Standeskommissionsbeschluss über die Organisation in ausserordentlichen Lagen.

⁸ Art. 2 Abs. 1 Standeskommissionsbeschluss über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen.

⁹ Art. 22 Abs. 1 PeV.

¹⁰ Art. 20 Abs. 1 KV.

¹¹ Art. 30 Abs. 5 KV.

¹² Art. 40 Abs. 1-2 EpG.

Bezirksgemeinden durch die Standeskommission war es gemäss Aussagen aus einem Interview ebenfalls problematisch, dass explizite rechtliche Grundlagen fehlten. Nicht zuletzt deswegen koordinierte die Standeskommission das Vorgehen mit den Bezirken, damit eine einheitliche Handhabung sichergestellt werden konnte (siehe Abschnitt 4.3).

Lücken gab es auch bei *personalrechtlichen Belangen*. Insbesondere Fragen im Zusammenhang mit Arbeitszeit- und Überstundenüberhängen, der Anordnung von Ferien sowie der Umgang mit allfälligen Überstunden, Arztzeugnissen und Stundenlöhnen waren vor der Pandemie in der PeV ungenügend geklärt. Mit dem Standeskommissionsbeschluss über Personalregelungen in der Covid-19-Krise vom 28. April 2020 (StKB Personalregelungen; GS 172.318) wurden diese Fragen während der ersten Phase der Pandemie geregelt (siehe Abschnitt 4.3).

Schliesslich regeln die verfügbaren rechtlichen Grundlagen das *Krisenmanagement in ausserordentlichen und besonderen Lagen* nur teilweise. Zwar definiert der Standeskommissionsbeschluss über die Organisation in ausserordentlichen Lagen die Aufgaben der Standeskommission und den Aufbau der Krisenorganisation in ausserordentlichen Lagen. Im Vergleich mit anderen Kantonen, die fast alle ein Bevölkerungsschutzgesetz kennen, ist der Detaillierungsgrad dieser Grundlage jedoch gering. So gibt es darin beispielsweise keine Ausführungen zu den Aufgaben und Zuständigkeiten während besonderen Lagen. Ebenso wenig werden darin die Verantwortlichkeiten der Bezirke oder die Zusammenarbeit zwischen dem KFS und seinen Partnern (z.B. Blaulichtorganisationen, Spitäler, technische Betriebe usw.) in ausserordentlichen und besonderen Lagen aufgeführt.

2.3 Infrastruktur und Material

Die Umstellung auf *Home-Office* war im betrieblichen Pandemieplan aus dem Jahr 2009 bereits vorgesehen. Es wurde geregelt, dass das Amt für Informatik (AFI) in Absprache mit den Departementssekretariaten für die Umstellung verantwortlich ist. Obwohl die Umstellung auf den Home-Office-Betrieb ohne grössere Probleme verlief (siehe Abschnitt 3.3), war der Kanton mit seiner technischen Infrastruktur wenig auf die Arbeit von zu Hause aus vorbereitet. So standen den Kantonsmitarbeitenden im Home-Office neben fehlenden Druckern und zweiten Bildschirmen auch keine Notebooks zur Verfügung, weshalb sie auf private Geräte zurückgreifen mussten und über diese Zugang zum «OneGov GEVER» (OGG) erhalten konnten. Einige Mitarbeitende, die mit Spezialapplikationen arbeiten, mussten zusätzlich eine VPN-Verbindung zu ihrem Computer im Büro einrichten, damit sie solche Applikationen nutzen konnten.

Diese Lösungen wurde durch die Interviewpartnerinnen und -partner zwar als zweckmässig beurteilt, jedoch waren aus Sicht der Evaluation damit auch verschiedene Probleme verbunden: So konnte dadurch sicherheitstechnisch nicht derselbe Standard wie im Normalbetrieb sichergestellt werden. Zwar richtete der Kanton mit der Zwei-Faktor-Authentifizierung eine Sicherheitsmassnahme für den Zugang zum OGG ein. Angreifer hätten sich jedoch dennoch Zugang zum Gerät verschaffen können, wobei der Risikofaktor bei privaten Geräten der fehlende Überblick über die bereits installierte Software darstellt. Aufgrund der Aufsetzung und Verwendung des Geräts ausserhalb einer kontrollierten Umgebung¹⁴ besteht die Möglichkeit, dass der Computer im Rahmen des privaten Gebrauchs im Vorfeld der Pandemie durch eine solche schädliche Software

¹³ Urteil des Bundesgerichts 1C_147/2021 vom 24. Februar 2022.

¹⁴ Das Gerät wurde weder durch das AFI (neu) aufgesetzt noch kann der Kanton die private Verwendung des Geräts kontrollieren (z.B. können Nutzer/-innen uneingeschränkt Software auf ihr Gerät installieren).

infiziert wurde und das Risiko für einen unbemerkten Fernzugriff höher ist. Dass beim Zugriff via VPN die Geräte am Arbeitsplatz permanent in Betrieb sein mussten, scheint insbesondere im Hinblick auf mögliche andere Krisen (z.B. Home-Office in einer Strommangellage) problematisch.

Der ordentliche *Kommandoposten Wühre* des KFS war ebenfalls nicht auf eine Pandemie ausgerichtet. Die räumlichen Verhältnisse im Kommandoposten sind eng und die Ansteckungsgefahr bei physischen Treffen des KFS wäre dadurch hoch gewesen. Dies war dem Kanton gemäss Aussagen aus den Interviews bereits vor der Pandemie bekannt, weshalb der KFS auch schnell beschoss, die Einsatzzentrale in die Aula des Schulhauses Gringel zu verschieben. Die Aula war während der ersten Phase der Pandemie aufgrund des schweizweiten Fernunterrichts und des Veranstaltungsverbots frei und ermöglichte den Mitgliedern des KFS, physisch Abstand zu halten. Diese Verschiebung des Kommandopostens ist grundsätzlich als sinnvoll einzuschätzen – wurde aber nicht im Voraus geplant. Ein Szenario, in dem auch bei einer Pandemie ein Nutzungskonflikt mit der Aula Gringel besteht, ist durchaus denkbar.

Im kantonalen Pandemieplan wurde richtig erkannt, dass bei einer Pandemie innert kürzester Frist das üblicherweise auf dem Markt in genügender Menge vorhandene *Schutzmaterial* Mangelware wird und vom Markt verschwindet. Aus diesem Grund wurde im Vorfeld der Pandemie im Spital Appenzell ein Pandemielager des Kantons mit diversen *Materialien* (z.B. chirurgische Masken, FFP2- und FFP3-Masken, Schutzanzüge, Schutzbrillen und Handschuhe) betrieben. Gemäss Aussagen aus einem Interview wurde dieses 2009 angelegt und der Bestand 2014 zuletzt erhoben. Der Lagerbestand des Kantons an notwendigen Materialien reichte während der ersten Phase der Pandemie auch mehrheitlich aus. Material wie Seife, Handschuhe oder Schutzanzüge waren im Vorfeld der Pandemie im Kanton genügend vorhanden. Durch Rationierungsmassnahmen konnte sichergestellt werden, dass zu Beginn der Pandemie das Spital Appenzell und die Hausärztinnen und -ärzte über genügend Atemschutzmasken verfügten. Bei den Gesundheitsinstitutionen und der Kantonsverwaltung fehlte es jedoch an Desinfektionsmittel. Eine Eigenproduktion der Brauerei Locher, die an den Kanton abgegeben wurde, ist in der Verwaltung eingesetzt worden, musste in den Gesundheitsinstitutionen schlussendlich aber nicht genutzt werden. Eher kritisch ist die Vorsorgeleistung bei solchen Akteuren im Gesundheitswesen zu sehen, die selbst für die Vorratshaltung verantwortlich waren. Zudem wurden auch die Empfehlungen des Pandemieplans zur Mindestreserve in Betrieben und Haushalten vermutlich kaum umgesetzt.

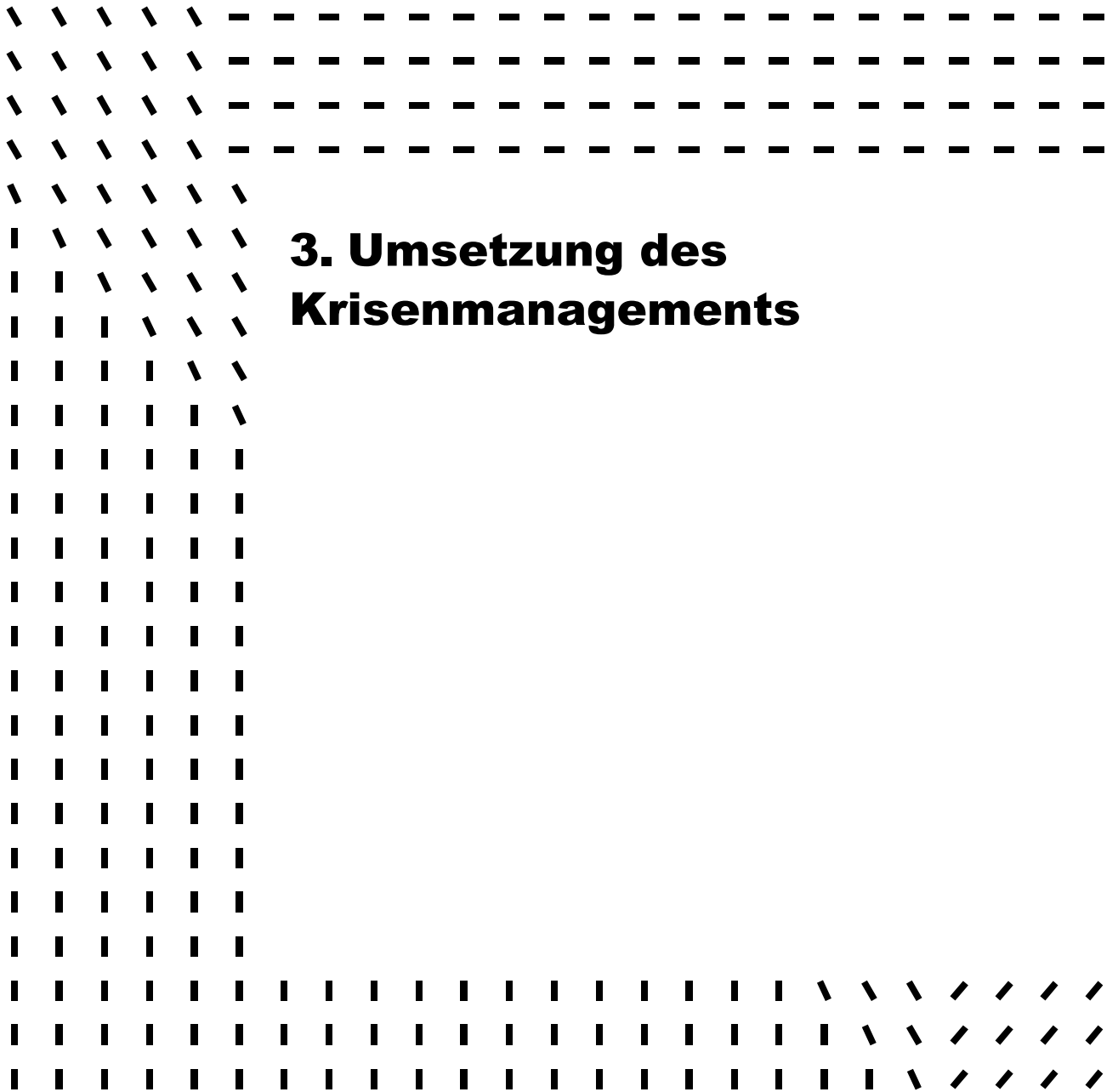
2.4 Zusammenfassende Beurteilung der Krisenvorsorge

Darstellung D 2.2 fasst die Beurteilung der Krisenvorsorge entlang der zu Beginn des Kapitels aufgeführten Kriterien zusammen.

D 2.2: Beurteilung der Krisenvorsorge	
Beurteilungskriterien	Beurteilung durch die Evaluation
1.1 Risikoanalysen lagen vor und erlaubten eine laufende Beobachtung von Risiken.	nicht erfüllt
1.2 Eine Pandemievorsorgeplanung lag vor, war auf dem aktuellen Stand und berücksichtigte die relevanten Themenbereiche.	erfüllt
1.3 Grundlagen für die Krisenkommunikation lagen vor.	erfüllt
1.4 Die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung des Krisenmanagements und der Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie lagen vor.	teilweise erfüllt

<i>Beurteilungskriterien</i>		<i>Beurteilung durch die Evaluation</i>
1.5	Organisationsform und Abläufe für die Krise waren festgelegt.	erfüllt
1.6	Krisenübungen wurden durchgeführt und es wurden Lehren aus den Übungen gezogen.	erfüllt
1.7	Den Mitarbeitenden stand die nötige Infrastruktur zur Verfügung.	nicht erfüllt
1.8	Stellvertreterregelungen sowie Grundlagen zur Priorisierung von Aufgaben/Verzichtsplanung für die Aufrechterhaltung des Krisenmanagements und der Verwaltungsdienstleistungen waren vorhanden.	erfüllt
1.9	Der Inhalt der Grundlagen war dem kantonalen Gesundheits- und Verwaltungspersonal bekannt.	nicht erfüllt

Die Kriterien zur Beurteilung der Krisenvorsorge wurden durch den Kanton respektive durch die Hauptakteure des Krisenmanagements unterschiedlich erfüllt. So lagen Grundlagen der Krisenkommunikation (Kriterium 1.3) zu Beginn der Pandemie vor. Stellvertreterregelungen und Grundlagen zur Priorisierung von Aufgaben respektive eine Verzichtsplanung (Kriterium 1.8) waren ebenfalls bereits vor der Pandemie erarbeitet worden und mussten kurz nach Beginn der Pandemie lediglich aktualisiert werden (siehe Abschnitt 3.3). Eine umfassende Pandemievorsorgeplanung (Kriterium 1.2) lag vor, auch wenn darin die Frage zur Ausübung der politischen Rechte beziehungsweise zur Durchführung der Landsgemeinde bei Versammlungsverboten nicht berücksichtigt wurde. Das Vorhandensein der rechtlichen Grundlagen (Kriterium 1.4) beurteilen wir lediglich als teilweise erfüllt, da im Bereich der allgemein dringlichen Notmassnahmen Lücken bestehen. Zudem ist zu kritisieren, dass keine systematische Gefährdungs- und Risikoanalyse vorlag (Kriterium 1.1), die Infrastruktur für die Arbeiten im Home-Office und für den KFS in einer Pandemie nicht optimal waren (Kriterium 1.7) und die Grundlagen dem kantonalen Gesundheits- und Verwaltungspersonal zu Beginn der Pandemie nicht oder nur wenig bekannt waren (Kriterium 1.9).



3. Umsetzung des Krisenmanagements

Dieses Kapitel widmet sich der Umsetzung des Krisenmanagements durch den Kanton Appenzell Innerrhoden während der Corona-Pandemie. Dazu gehören Führungsstrukturen, Zuständigkeiten und Abläufe, die Zusammenarbeit innerhalb des Kantons und mit anderen Kantonen, die Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs und Durchhaltefähigkeit der Mitarbeitenden sowie die Vorbereitung auf eine zweite und dritte Welle in der Pandemie. Als Messlatte dafür, ob die Umsetzung des Krisenmanagements zweckmässig war, definieren wir die folgenden Beurteilungskriterien:

D 3.1: Beurteilungskriterien Umsetzung Krisenmanagement

- 2.1 Führungsstrukturen wurden rasch aufgebaut und Zuständigkeiten und Abläufe waren definiert und bekannt.

- 2.2 Es standen die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Aufgaben der Krisenbewältigung zur Verfügung.

- 2.3 Der ordentliche Verwaltungsbetrieb funktioniert auch in der Krise, Schlüsselprozesse sind bekannt und werden aufrechterhalten und die Durchhaltefähigkeit wird gewährleistet.

- 2.4 Das Zusammenspiel zwischen den zentralen Krisengremien (Standeskommission, KFS, GSD-Covid-19-Stab, Pandemiestab Verwaltung) hat funktioniert.

- 2.5 Der Kanton beziehungsweise die Hauptakteure haben bei der Vorbereitung der zweiten und dritten Welle die richtigen Erkenntnisse aus der vorherigen Phase gezogen und berücksichtigt.

- 2.6 Die Interessen und Anliegen der Gesundheitsakteure wurden im Krisenmanagement des Kantons berücksichtigt.

- 2.7 Die Interessen und Anliegen der Wirtschaftsakteure wurden im Krisenmanagement des Kantons berücksichtigt.

- 2.8 Der Kanton beziehungsweise die Hauptakteure arbeiteten mit den Kantonen in der Ostschweiz sachgerecht zusammen, um die Pandemie gemeinsam zu bewältigen.

Der Erfüllungsgrad zu jedem der Kriterien wird am Ende des Kapitels in Abschnitt 3.5 aufgezeigt.

3.1 Führungsstrukturen, Zuständigkeiten und Abläufe

Am 31. Januar 2020 verfasste der Leiter des Amtes für Bevölkerungsschutz eine erste interne Lagemeldung zu Covid-19. Darin wird über den telefonischen Austausch der Kantonsärztinnen und -ärzte mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) und über die Zahl von bisher 50 negativ getesteten Verdachtsfällen in der Schweiz informiert. Weiter weist die Lagemeldung auf die Expertenmeinung hin, nach welcher die Ansteckungsgefahr ähnlich einer saisonalen Grippe sei, besagt aber auch, dass viele Ungewissheiten bestünden. Der Leiter des Amtes informierte weiter am 24. Februar 2020 den Landesfährlich sowie Vertretende von Spital und GSD darüber, dass die Lage proaktiv verfolgt werde und ein Abspracherapport zwischen den Verantwortlichen für den Bevölkerungsschutz in der Ostschweiz stattfinden werde.

Die Zuständigkeiten der *Standeskommission* wurden auf Grundlage der Kantonsverfassung abgeleitet (siehe auch Abschnitt 2.2). Trotz Fehlen eines Bevölkerungsschutzgesetzes war damit weitgehend klar, dass die Zuständigkeit in der Krise bei der Standeskommission liegt. Während viele Aufgaben in den ordentlichen Zuständigkeiten umgesetzt werden konnten, wurden ausserordentliche Zuständigkeiten mit dem Standeskommissionsbeschluss betreffend die Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vom 14. April 2020 (StKB COVID-19; GS 120.001) geregelt (z.B. die Kompetenz der Standeskommission, Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung der Krankheit zu erlassen)¹⁵.

Mit den ersten Fällen in der Schweiz setzte der Kanton dann Ende Februar 2020 einen Pandemiestab, bestehend aus dem Kantonsarzt Andreas Moser, dem Leiter des Gesundheitsamts und Departementssekretär des GSD Mathias Cajochen und der Kommunikationsverantwortlichen Michaela Inauen, ein. Am 3. März 2020 entschied die Standeskommission, den *Kantonalen Führungsstab* (KFS) einzusetzen und diesen durch den Pandemiestab zu ergänzen. Der KFS umfasste einen Kernstab und wurde unter Zuzug weiterer Personen aus Standeskommission und Verwaltung sowie dem kantonalen Territorial Verbindungsstab (KTVS) zum erweiterten KFS ausgebaut. Damit wurde die Einsatzorganisation modulartig und fallbezogen aufgebaut, so wie dies im Standeskommissionsbeschluss über die Organisation in ausserordentlichen Lagen vorgesehen ist.¹⁶

Eine Schwierigkeit bezüglich des Aufbaus der Führungsorganisation in der ersten Phase der Pandemie stellte die Verfügbarkeit des Kantonsarztes dar. So war es diesem nicht möglich, die (im Standeskommissionsbeschluss über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, im kantonalen Pandemieplan und im betrieblichen Pandemieplan vorgesehenen) zusätzlichen Arbeiten im Pandemiefall zu übernehmen. Zudem fehlte eine Stellvertreterregelung für den Kantonsarzt. Die Vorstehenden des JPMD und GSD konnten jedoch bereits Anfang März eine Lösung finden, indem mit Markus Köppl ein pensionierter Hausarzt neu als stellvertretender Kantonsarzt eingesetzt wurde und die pandemiebedingten Aufgaben des Kantonsarztes übernahm.

Die Kommunikationsstelle der Ratskanzlei war nicht Teil des KFS – der Grund lag darin, dass die begrenzten Ressourcen für die politische Kommunikation des Kantons benötigt wurden. Zudem war unklar, inwiefern sich die damals schwangere Kommunikationsverantwortliche mit der Teilnahme an Rapporten des KFS einem erhöhten Risiko aussetzen würde. Im KFS einigte man sich darauf, dass bei den Medienmitteilungen betreffend die Corona-Pandemie der Ratschreiber Markus Dörig die Triage vornahm, also entschied, was von Standeskommission und was vom KFS kommuniziert werden soll.

¹⁵ Art. 11 Abs. 1 StKB COVID-19.

¹⁶ Art. 4 Standeskommissionsbeschluss über die Organisation in ausserordentlichen Lagen.

Folgende Personen bildeten so den erweiterten KFS.

D 3.2: Mitglieder KFS

Kantonaler Führungsstab KFS (3/2020 bis 6/2020)

Kernstab KFS

- Stefan Lendenmann (Stabschef)
- Manuel Koller (Stabschef Stv.)
- Johann Hersche (Kernstab KFS)
- Jonny Dörig (Kernstab KFS)
- Albert Elmiger (Kernstab KFS)

Standeskommission

- Antonia Fässler (Vorsteherin GSD)
- Jakob Signer (Vorsteher JPMD)

Ratskanzlei

- Markus Dörig (Ratschreiber)

Kantonsarzt

- Markus Köppel (Stv. Kantonsarzt)

Departemente

- Mathias Cajochen (DS GSD)
- Markus Walt (Leiter Amt für Wirtschaft)
- Silvio Breitenmoser (DS Erziehungsdepartement)
- Hansruedi Götti (Kommandant ZSO)

Militär/Polizei/Justiz

- Marco Knechtle (Chef KTVS)
- Nicolas Hug (Stabschef Kapo)
- Christian Schmid (Kommandant Kapo)
- Damian Dürr (Leitender Staatsanwalt)
- Roland Hübner (Kriminalpolizei)

Quelle: Darstellung Interface.

Insgesamt umfasste der KFS aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner die richtigen Personen. Verschiedentlich wäre jedoch der Einbezug des Spitals Appenzell in den KFS als nützlich erachtet worden. Aus Sicht der Evaluation stellt sich zudem die Frage, ob Staatsanwaltschaft und Kriminalpolizei bei einer Pandemie im KFS vertreten sein müssen. Zentral war, dass mit dem stellvertretenden Kantonsarzt ein Mediziner eine wichtige Rolle im KFS einnehmen konnte. Damit konnte möglichen Fehlplanungen des eher auf Katastrophen ausgerichteten Kernstabs entgegengewirkt werden (z.B. bei der Bettenplanung unter Berücksichtigung von Sauerstoff und Pflegemitarbeitenden). Die Abspracherapporte des erweiterten KFS fanden zu Beginn der Pandemie mehrmals wöchentlich, später in einem weniger häufigen Rhythmus statt.

Zwar waren die Zuständigkeiten des KFS und die Abgrenzung von KFS und Standeskommission vor dem Einsatz grundsätzlich geklärt (siehe Abschnitt 2.1.), in der praktischen Umsetzung kam es jedoch vereinzelt zu Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten und einer teilweise zu weit gefassten Interpretation des Auftrages durch den KFS (konkret bei der Frage der Parkplatzsperrung am Alpstein). Im After Action Review, das der Kernstab KFS nach Beendigung des Einsatzes erstellt hatte, wird zum Thema der Zuständigkeiten Bezug genommen. So wird darauf verwiesen, dass insgesamt eine klarere gefasste Auftragserteilung durch die Standeskommission gut gewesen wäre. Dies hätte verdeutlichen sollen, wer für welche Themen zuständig ist und hätte Kompetenzüberschreitungen verhindern können.

Neben der Notwendigkeit, schnell Ersatz für den Kantonsarzt zu finden, sorgte eine Ferienabwesenheit des Stabschefs und die nicht vollständige Verfügbarkeit seines Stellvertreters sowie offene Fragen bezüglich der Organisation der Kommunikation dafür, dass der Start des KFS-Einsatzes laut Interviewpartnerinnen und -partner nicht ganz reibungslos verlief. So wurden die ersten Sitzungen des KFS beispielsweise auch nicht protokolliert.

Die Auswertung der Dokumente und die Interviews lassen aber den Schluss zu, dass die Arbeit des KFS für die Krisenbewältigung insgesamt sehr wichtig und nützlich für eine angemessene Reaktion auf die Pandemie in der ersten Welle war. So erlaubte der KFS eine Bündelung der Informationen (bspw. regelmässig nachgeführte Lagebulletins), eine Koordination unterschiedlicher Massnahmen der Verwaltung (insb. durch die regelmäs-

sigen Abspracherapporte und Lagerapporte des Stabschefs bei der Standeskommission). Auch konnte der KFS der Regierung Eventualplanungen für das Gesundheitswesen mit möglichen Szenarien unterbreiten und entsprechende Vorkehrungen treffen. Weiter übernahm der KFS Aufgaben zur Beschaffung und Verteilung von Materialien, zum Aufbau von Infrastrukturen zum Testen, zur Kontaktverfolgung und zur Koordination von Freiwilligen sowie Angehörigen des Zivilschutzes und der Armee. Wie auch in anderen Kantonen zeigte sich jedoch, dass der KFS eher für kurze Ereignisse als für langanhaltende Notlagen konzipiert wurde – die fachlichen Grundlagen für politische Entscheide hätten zudem gemäss Interviewpartnerinnen und -partnern durch den KFS nicht immer zur Verfügung gestellt werden können.

Nachdem der Bundesrat angekündigt hatte, bis zum 19. Juni 2020 von der ausserordentlichen in die besondere Lage zu wechseln, entschied die Standeskommission am 9. Juni 2020, den Einsatz des KFS zu beenden und die Führung des Krisenmanagements wieder dem GSD zu übertragen. Konkret wurde das GSD damit beauftragt, eine fortlaufende Lagebeobachtung vorzunehmen, bedarfsweise Massnahmen einzuleiten und das Contact Tracing fortzusetzen. Der Stabschef des KFS wurde mit der Durchführung eines After Action Review beauftragt. Zudem wurde entschieden, dass dieser auch dem GSD bei Bedarf zur Verfügung stehen kann.

Am 8. Juli 2020 kam erstmals der *GSD-Covid-19-Stab* als neues Führungsgremium unter der Führung der Vorsteherin des GSD zusammen. Der Aufbau dieses Gremiums funktionierte dabei gut. Vom Landesfährnich wurde entschieden, dass auch der Stabschef des KFS den GSD-Covid-19-Stab als Mitglied unterstützen sollte. Ab dem 3. September 2020 tagte das Gremium nicht mehr unter dem Vorsitz von Antonia Fässler, sondern der neu gewählten Frau Statthalter Monika Rüegg Bless. Ab dem 1. April 2021 war der neue stellvertretende Kantonsarzt Markus Schmidli Mitglied des Stabs – in einer Übergangszeit gemeinsam mit Markus Köppel.

Die Besetzung des GSD-Covid-19-Stabs präsentiert sich damit wie folgt:

D 3.3: Mitglieder GSD-Covid-19-Stab

GSD-Covid-19-Stab (ab 7/2020)	
<i>Standeskommission</i>	<i>Departement</i>
– Antonia Fässler (Vorsteherin GSD, bis 8/2020)	– Mathias Cajochen (DS GSD)
– Monika Rüegg Bless (Vorsteherin GSD, ab 9/2020)	
<i>Kernstab KFS</i>	<i>Arbeitsinspektorat AR/AI</i>
– Stefan Lendenmann (Stabschef)	– Cornel Enzler (Arbeitsinspektor, nur nach Bedarf)
<i>Kantonsarzt</i>	<i>Ratskanzlei</i>
– Markus Köppel (Stv. Kantonsarzt)	– Laurin Wegelin (Kommunikationsstelle, ab 1/2021, nur sporadisch)
– Markus Schmidli (Stv. Kantonsarzt ab 4/2021)	

Quelle: Darstellung Interface.

Die Interviewpartnerinnen und -partner beurteilen die Zusammensetzung des Stabs positiv. Insbesondere habe der Transfer von Know-how vom KFS (z.B. bezüglich Stabsarbeit und Lagedarstellung) durch die Integration des Stabschefs gewährleistet werden können. Zudem waren auch der stellvertretende Kantonsarzt und der Departementssekretär des GSD bereits Teil des erweiterten KFS, wodurch die Erfahrungen aus dem Krisenmanagement der ersten Phase der Pandemie in den neuen Stab miteinflussen. Der Wechsel der Führung habe ebenso funktioniert wie auch die Abgrenzung der Zuständigkeiten der beiden stellvertretenden Kantonsärzte. Mit einem Kernteam aus vier Personen

konnte der Stab effizient arbeiten. Die Überführung des Krisenmanagements in die Strukturen des GSD wird als gelungen betrachtet.

Aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner war klar, welches die Zuständigkeiten des GSD-Stabs waren. Der GSD-Covid-19-Stab hat in intensiven Phasen wöchentlich und in weniger intensiven Phasen im Rhythmus von zwei Wochen getagt. Im Stab wurden wichtige fachliche Fragen besprochen und in der zweiten und dritten Welle Entscheidungen getroffen, die in der Regel auch von der Standeskommission getragen wurden. Zu den Aufgaben gehörten insbesondere die Lagebeurteilung, die Ausarbeitung und Empfehlung von kantonalen Massnahmen (bspw. Besucherregelung in Pflegeheimen), die Beurteilung von Schutzkonzepten von Veranstaltungen und deren Umsetzung, die Aktualisierung von Eventualplanungen, die Zusammenarbeit mit Schulen, Gesundheitsversorgern und Freiwilligen sowie die externe und interne Kommunikation. Ausserdem wurden Fragen betreffend die Durchführung von Kontrollen, vom Impfen, Testen und Contact Tracing und zur Hotline im GSD-Stab behandelt. Aufgrund der kurzen Wege im Kanton wird es auch als unproblematisch gesehen, dass das Gremium nicht breiter aufgestellt war – beispielsweise mit Vertretenden weiterer Departemente. Dank der kurzen Wege konnte der Informationsfluss auch bei Bildungs- oder Wirtschaftsthemen gewährleistet werden.

Das Kantonale Spital und Pflegezentrum Appenzell setzte Mitte März 2020 eine *Task-Force-Corona* ein. In den Interviews wird zum Ausdruck gebracht, dass auch hier die Zuständigkeiten klar und die richtigen Akteure vertreten waren – beispielsweise auch für technische Fragen oder Fragen zur Verfügbarkeit von Medikamenten. Als Schnittstelle zwischen der Task-Force-Corona und dem KFS respektive dem GSD-Covid-19-Stab fungierte der erste stellvertretende Kantonsarzt, der Mitglied aller drei Gremien war. Nach der Schliessung des Kantonalen Spitals im Juni 2021 wurden Aufgaben der Task-Force-Corona von der Geschäftsleitung des Gesundheitszentrums Appenzell Innerrhoden (GZAI; Nachfolgeinstitution des Kantonalen Spitals und Pflegezentrum Appenzell) behandelt. Dadurch, dass der zweite stellvertretende Kantonsarzt auch Mitglied der Geschäftsleitung des GZAI ist, war die Schnittstelle zwischen kantonaler Verwaltung und Gesundheitszentrum ebenfalls gewährleistet. Die überschaubare Zahl an Leistungserbringern im Kanton ermöglichte es, dass gut bilateral kommuniziert werden konnte (bspw. vom stellvertretenden Kantonsarzt zu Hausärztinnen und -ärzten) und nicht wie in manchen anderen Kantonen ein Gremium unter Beteiligung der Gesundheitsakteure zu schaffen war (siehe auch Abschnitt 4.2). Insgesamt wurden die Interessen der Gesundheitsakteure damit im Krisenmanagement berücksichtigt. Von Vorteil sei auch gewesen, dass Monika Rüegg Bless aus ihrer bisherigen beruflichen Laufbahn in der Pflege viel Fachkompetenz in die Regierung und den GSD-Covid-19-Stab einbringen konnte.

Schnittstellen zwischen der Verwaltung und *externen Wirtschaftsakteuren* (Vertretende von Verbänden, Vereinen, Organisationen) bildeten in erster Linie regelmässige Direktkontakte – über eine Telefonhotline, über E-Mails oder über persönlichen Austausch. Der Kanton war mit Wirtschaftsverbänden sowie Unternehmen zudem bezüglich der Mietkostenproblematik in Kontakt und spiegelte ihre Anliegen mit ansässigen Treuhänderinnen und Treuhändern. Auch mit Sennen suchte der Kanton das Gespräch, um abzuklären, wie mit ihrem Angebot (z.B. Matratzenlager, Käsereien) umgegangen werden soll. Mit Ausnahme eines Runden Tisches am 22. April 2020 gab es keine institutionalisierten Gremien mit externen Akteuren der Wirtschaft. Der runde Tisch diente insbesondere dazu, die Verunsicherung der Wirtschaftsakteure in dieser Anfangszeit sowie ihre Bedürfnisse abzuholen. Dabei wurde versucht, zukünftige Massnahmen zu konzipieren sowie Widersprüche auf kantonaler Stufe so weit wie möglich zu bereinigen. Als Ergeb-

nis des Runden Tisches erstellte das VD gemeinsam mit den Bezirken, dem Verein Appenzellerland Tourismus AI, den Bergwirtinnen und Bergwirten sowie den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern von Alpen im Rahmen eines Workshops am 1. Mai 2020 das rollende Corona-Konzept Alpstein «ROCA» zur touristischen Wiederbelebung des Alpsteins, das zum einen die gültigen Rahmenbedingungen und zum anderen die Bedürfnisse der Betriebe berücksichtigt.

Die Grösse von Kanton und Verwaltung hat aus Sicht eines Interviewpartners keine zusätzlichen Strukturen für die neben der Gesundheit stark betroffenen Bereiche Wirtschaft sowie Bildung und Kultur erforderlich gemacht, sondern erlaubte es, in den ordentlichen Strukturen mit externen Stakeholdern dieser Bereiche zusammen zu arbeiten. Das Krisenmanagement im Bereich der Wirtschaftshilfen lief so auch weitgehend über die ordentlichen Strukturen und Prozesse im VD. Wichtige Entscheidungen wurden jeweils von der Wirtschaftsförderungskommission bestimmt. Zudem haben sich die Verantwortlichen im VD bei Bedarf direkt mit der Führung des leitenden Krisenstabs oder mit Verantwortlichen anderer Departemente abgesprochen (z.B. bei der Organisation des Testens in Betrieben). In der ersten Welle sei es zweckmässig gewesen, dass der Leiter des Amts für Wirtschaft im Abspracherapport des erweiterten KFS vertreten war, jedoch nicht an Sitzungen des Kernstabes teilnahm.

Die Verantwortlichen des Kantons haben schnell erkannt, dass nicht nur die Ausbreitung der Pandemie zu bekämpfen ist, sondern auch die Auswirkungen der Pandemie auf den Betrieb von Politik und Verwaltung zentrale Thema darstellen. Unter anderem erliess die Standeskommission am 11. März 2020 deshalb den (aktualisierten) betrieblichen Pandemieplan¹⁷ und setzte einen Pandemiestab Verwaltung ein.

Der *Pandemiestab Verwaltung* erhielt den Auftrag, die Situation aus betrieblicher Sicht zu beobachten und allfällige Anträge an die Standeskommission vorzubereiten und zu stellen. Die Zusammensetzung gestaltete sich folgendermassen:

D 3.4: Mitglieder Pandemiestab Verwaltung

Pandemiestab Verwaltung (3/2020 bis 5/2021)

Ratskanzlei

- Markus Dörig (Ratschreiber)
- Michaela Inauen (Leiterin Kommunikation, bis 19. März 2020)

Departemente

- Mathias Cajochen (DS GSD)
- Rico Roduner (Leiter Personalamt)

Quelle: Darstellung Interface.

Die weitaus längste Zeit der Pandemie war der Stab damit mit drei Personen besetzt. Aufgaben der Kommunikationsverantwortlichen wurden vom Ratschreiber übernommen. Aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner war die Einsetzung des Stabs sinnvoll und die Zusammensetzung geeignet, um betriebliche Fragen zu behandeln.

Zu Themen, mit denen sich der Pandemiestab Verwaltung auseinandersetzte, gehörten die Erarbeitung und Aufschaltung von FAQs für die Mitarbeitenden, die Organisation von Home-Office und die Reduktion von Dienstleistungen, das Schutzkonzept für die Verwaltung, Ansteckungen und Quarantäneregungen bei Mitarbeitenden, Schutzmaterialien und Desinfektionsmittel, der Aufbau einer Beschäftigungsbörse und besondere Personalregelungen in der Pandemie. Auch unterbreitete der Pandemiestab der Standes-

¹⁷ Der neue Pandemieplan wurde unter dem neuen Namen «Pandemieplan kantonale Verwaltung Appenzell I.Rh.» erlassen.

kommission eine Liste mit Schlüsselfunktionen in der Verwaltung und Stellvertreterregelungen, um bei einem Personalausfall den Verwaltungsbetrieb sicher stellen zu können (aktualisierter Anhang zum betrieblichen Pandemieplan, siehe auch Abschnitt 2.1). Der Stab trat in der ersten Welle wöchentlich zusammen, in der Regel im Rahmen von Telefonkonferenzen.

Zum 19. Juni 2020 wurde der Pandemiestab Verwaltung (analog zum KFS) aufgelöst. Dabei wurde konstatiert, dass die Zusammenarbeit innerhalb des Stabs gut und konstruktiv gewesen sei und das Zusammenspiel mit der Standeskommission und dem KFS mit der Zeit gut funktioniert habe. Die Aufgaben- und Zuständigkeitsklärung zwischen dem Stab und dem KFS seien mit der Zeit besser geworden.

Im August 2020 wurde dann, ausgelöst von einer Frage des ED bezüglich kranken Mitarbeitenden, der Pandemiestab Verwaltung wieder eingesetzt. Es wurde beschlossen, dass Sitzungen nach Bedarf durchgeführt werden sollten. Zwar zeigt die Beendigung des Einsatzes, dass die Gefahr einer zweiten Welle auch für die Verwaltung als Betrieb unterschätzt wurde, der Austausch im Gremium konnte jedoch nach den Sommerferien schnell und unkompliziert fortgesetzt werden.

3.2 Zusammenarbeit in der Pandemie

Die *Zusammenarbeit innerhalb der Standeskommission* hat laut den Befragten grundsätzlich auch in der Krise gut funktioniert und die Stimmung innerhalb der Regierung wurde auch in der Pandemie als positiv und konstruktiv wahrgenommen. Ebenso wird die *Zusammenarbeit in den Krisengremien* KFS, GSD-Covid-19-Stab und Pandemiestab Verwaltung als gut beurteilt. Auch die Auswertung der Protokolle lässt keinen Schluss auf grössere Konflikte in diesen Gremien zu. Insgesamt war dabei wichtig, dass sich die beteiligten Personen kannten und sich auch über jeweilige Stärken und Schwächen der anderen Mitglieder im Klaren waren. Die Kleinräumigkeit des Kantons hatte einen positiven Einfluss auf die Zusammenarbeit innerhalb der Gremien und innerhalb der Verwaltung generell.

Nicht immer optimal verlief laut den Befragten die *Zusammenarbeit zwischen KFS und Standeskommission*. Konkret wird hier die Frage des Zugangs zum Alpstein aufgeführt. Dass es in der Zusammenarbeit mitunter Spannungen gab, ist auch darauf zurückzuführen, dass die Abläufe hier – im Vergleich zur Zusammenarbeit in den ordentlichen Strukturen – nicht eingespielt waren. Entsprechend seien die *Zusammenarbeit zwischen Regierung und dem kleineren GSD-Covid-19-Stab* sowie zwischen den *Departementen* dann aber vergleichsweise reibungslos verlaufen. Auch bei der Zusammenarbeit zwischen Ratskanzlei und KFS bezüglich der externen Kommunikation gab es gemäss der Beteiligten gewisse Defizite.

Sowohl die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung wie auch mit externen Akteuren aus dem Kanton hat im Bereich der *Wirtschaft* und der *Gesundheitsversorgung* aus Sicht der Befragten gut funktioniert. Gemäss der befragten Personen wurden bei wichtigen Entscheidungen im Wirtschaftsbereich die Interessen und Anliegen der jeweiligen (Dach-)Organisationen (wie z.B. Tourismus- und Gewerbeverband, Handels- und Industriekammer Appenzell Innerrhoden *HIKA*, Gastroverband) miteinbezogen und deren Meinung abgeholt (z.B. bezüglich Härtefallzahlungen, Testen in Betrieben).¹⁸ Hilfreich dabei waren die kurzen Wege im Kanton sowie die einfache Struktur – alle relevanten

¹⁸ Es soll hier nochmals darauf hingewiesen werden, dass neben Verwaltungsmitarbeitenden nur eine externe Person aus der Wirtschaft interviewt worden ist.

Wirtschaftsorganisationen/-Vereine/-Verbände sind im Vorstand der beiden Dachverbände (Tourismusverband, Gewerbeverband) vertreten.

Die geringe Grösse des Kantons Appenzell Innerrhoden und die geografische Lage bedingen eine enge *Zusammenarbeit mit anderen Kantonen* (nicht nur in einer Krise). So konnte bereits bei der Erarbeitung der Grundlagen (z.B. des kantonalen Pandemieplans) von anderen Kantonen profitiert werden und auch bei der Krisenbewältigung wurde versucht, Erfahrungen und Vorgehensweisen anderer Kantone zu nutzen – beispielsweise mit der Übernahme von Umsetzungshilfen und Merkblättern. Besonders wichtig war in der Pandemie die interkantonale Zusammenarbeit bezüglich der Gewährleistung der ärztlichen Betreuung und der Bettenkapazitäten für Covid-19-Patientinnen und -Patienten. So hatten sich die Gesundheitsdepartemente beider Appenzell schon zu einem frühen Zeitpunkt mittels Leistungsvereinbarung darauf verständigt, die Gesundheitsversorgung für die Corona-Fälle in den beiden Kantonen gemeinsam und unter Einbezug aller Institutionen zu organisieren. Mit dem Kanton St. Gallen wurde zudem eine Vereinbarung über die Verlegung schwerer Fälle abgeschlossen. Auf operativer Ebene betraf die Zusammenarbeit mit Appenzell Ausserrhoden beispielsweise das gemeinsam betriebene Arbeitsinspektorat, ein Abgleich von Eventualplanungen und ein gemeinsames Testzentrum. Auch erfolgte eine Beteiligung am Contact Tracing des Kantons St. Gallen. Die Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen verlief nicht immer reibungslos. Zum Beispiel stellte Anfang November 2020 die Belegung der Beatmungsplätze in der Ostschweiz eine Herausforderung für die Zusammenarbeit im Spitalverbund dar. Zudem waren sich die Kantone der beiden Appenzell bei Fragen betreffend die Kostenaufteilung der gemeinsamen Corona-Massnahmen nicht immer einig, jedoch konnten Kompromisse gefunden werden. Insgesamt bemühte sich der Kanton Appenzell Innerrhoden, die freundschaftlichen Beziehungen zu seinen Nachbarkantonen zu erhalten.

Von den kantonalen Konferenzen stellten die Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) respektive die Gesundheitsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des FL (GDK-Ost) das wichtigste Gremium für den Austausch mit anderen Kantonen auf politischer Ebene dar. Zudem gab es in der Ostschweiz regelmässigen Austausch der Kantonsärztinnen und -ärzten, Departementssekretäre der Gesundheitsdepartemente, Staatschreiber, Kommunikationsverantwortlichen und Leitungen der KFS. Weiter tauschten sich der stellvertretende Kantonsarzt sowie der Leitende Arzt des Spitals Appenzell regelmässig mit Vertreterinnen und Vertretern des Amtes für Gesundheit des Kantons Appenzell Ausserrhoden und der anderen Spitäler im Appenzellerland aus. Aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner hätten die Ostschweizer Kantone jedoch in der zweiten Phase der Pandemie auf politischer Ebene früher gemeinsam Massnahmen beschliessen müssen. Faktisch führte die Interdependenz in der Ostschweiz die Kantone in der Zeit nach der Rückkehr in die besondere Lage in eine ungünstige Situation des Abwartens: Dadurch, dass in den umliegenden Kantonen keine strengeren Massnahmen beschlossen wurden, haben die jeweiligen anderen Kantone auch zu wenig agiert. Im Lauf der Krise wurde den Verantwortlichen bewusst, dass Unterschiede bei den Schutzmassnahmen zwischen den Ostschweizer Kantonen ungünstig und schwer vermittelbar sind: ein Beispiel stellt das Tanzverbot dar, das in St. Gallen und Innerrhoden, nicht aber in Ausserrhoden galt. Bei der Frage nach der Öffnung der Skigebiete im Dezember 2020 berücksichtigte der Kanton deshalb unter anderem die Tatsache, dass er auf ausserkantonale Spitäler angewiesen ist, und erteilte erst zum 30. Dezember eine Betriebsbewilligung. Als Reaktion auf das zu wenig koordinierte Vorgehen der Kantone in der zweiten Welle und ausgehend von einer Initiative der Staatsschreiber beschliessen die Kantone St. Gallen, Thurgau und beide Appenzell im März 2021 die Einsetzung eines politischen Koordinationsgremium, dem zwei Regierungsmitglieder aus jedem

Kanton angehört. Von den interviewten Personen wird der Austausch in diesem Gremium als nützlich erachtet. Damit sei es auch möglich, die Position gegenüber dem Bund zu stärken. Weiter habe durch die Vertretung von zwei Mitgliedern der Regierung eine breitere Abstützung ermöglicht werden können, als dies in der Regel in den kantonalen oder regionalen Konferenzen der Fall ist. Trotz des politischen Koordinationsgremiums blieb es jedoch weiterhin sehr anspruchsvoll, sich auf gemeinsame Lösungen zu einigen.

Im Bereich der Wirtschaftshilfen funktionierte die interkantonale Zusammenarbeit gemäss den Befragten gut. So fand ein regelmässiger Austausch mit anderen Kantonen im Rahmen der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz der Ostschweiz statt. Man habe versucht, die Härtefallprogramme in den zentralen Punkten aufeinander abzustimmen. Zur Sicherstellung einer regional einheitlichen Vorgehensweise in Abstimmung mit den umliegenden Kantonen und dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO wurde ein Prüfblatt und eine «Richtlinie Härtefälle» erarbeitet und von der Wirtschaftsförderungskommission genehmigt. Die Richtlinie legte die Parameter zur Berechnung der Härtefallunterstützung fest (siehe auch Bericht COVID-19 Unterstützungen im Kanton AI vom 28. September 2021).

3.3 Sicherstellung Verwaltungsbetrieb und Durchhaltbarkeit

Die geringe Grösse der kantonalen Verwaltung hat zur Folge, dass Stellvertreterregelungen schwieriger zu gewährleisten sind als bei grösseren Verwaltungen. Dennoch konnte der kantonale Verwaltungsbetrieb in der Pandemie aufrechterhalten werden und das Funktionieren der Verwaltung und der für die Gesellschaft zentralen Dienste wurden von den Verantwortlichen des Kantons während der gesamten Pandemie als wichtiges Ziel erachtet.

Für die Verwaltung ordnete die Ständekommission am 17. März 2020 den Pandemiebetrieb an. Wo möglich und sinnvoll, wurden Arbeiten im Home-Office durchgeführt (siehe dazu auch Abschnitt 2.3). Um die Mitarbeitenden der Verwaltung vor Ansteckungen zu schützen, wurde in der ersten Welle die Möglichkeit geschaffen, Reservebüros in Schulgebäuden einzusetzen. Dadurch konnten Mitarbeitende, die nicht im Home-Office arbeiten konnten, dennoch vor Ansteckungen geschützt werden. Insgesamt ist darauf zu verweisen, dass – zumindest während der ersten Phase der Pandemie – lediglich ein Viertel der Mitarbeitenden von zu Hause aus arbeitete.

Weiter wurde in der ersten Welle der Zugang zur Verwaltung kanalisiert. Die Dienstleistungen blieben weitestgehend gewährleistet, es waren aber vorherige Anmeldungen bei den jeweiligen Amtsstellen erforderlich. Eine Einschränkung der Dienstleistungen gab es nur in einigen Ämtern: beispielsweise bei der Durchführung von Schätzungen (weil Grundeigentümerinnen und -eigentümer die Schätzungskommission nicht mehr empfangen wollten), bei Führerprüfungen und im stark belasteten Ökohof. In der zweiten und dritten Welle wurde die physische Erreichbarkeit der Verwaltungsstellen trotz einer Ausdehnung des Home-Office ebenfalls gewährleistet.

Mit dem betrieblichen Pandemieplan war aus Sicht der Interviewten die Grundlage dafür gegeben, den Verwaltungsbetrieb auch bei einem möglichen Anstieg an Erkrankungen aufrecht zu erhalten. Zu Beginn der Pandemie wurde die Planung unter Zuzug der Departementssekretariate um eine Liste mit Schlüsselfunktionen in der Verwaltung ergänzt. So lagen Ende März 2020 aktuelle Massnahmenpläne aller Departemente vor, die aufzeigten, wer wo arbeitet, welche Stellvertreterregelungen es für unentbehrliche Funktionen gibt und welche Dienste auch in der Pandemie uneingeschränkt zu gewährleisten sind. Ebenfalls nützlich waren das Schutzkonzept für die Verwaltung sowie FAQs, die

den Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt wurden. Auch im Vergleich zu anderen Kantonen war das Krisenmanagement bezüglich der Planung zur Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs in Appenzell Innerrhoden vorbildlich – jedoch auch aufgrund der Grösse der Verwaltung einfacher zu handhaben. Laut den Befragten hat sich in der Krise aber gezeigt, dass manche Aufgaben in einer kleinen Kantonsverwaltung nur schwer von Stellvertreterinnen und Stellvertretern übernommen werden können.

Die Krisenbewältigung hat für einige Schlüsselpersonen in der Verwaltung, insbesondere im GSD, aber auch in der Ratskanzlei und im KFS, einen grossen Mehraufwand mit sich gebracht. Dennoch war die Durchhaltefähigkeit gewährleistet und es mussten keine schwerwiegenden Ausfälle von Mitarbeitenden verzeichnet werden. Mehrfach wurde dabei auch auf das hohe Engagement der Mitarbeitenden verwiesen. Was die personellen Ressourcen des KFS betrifft, konnten die Mitglieder in Milizfunktionen ihre normale Tätigkeit gut auf die Seite stellen respektive Stellvertreterinnen und Stellvertreter in den Betrieben organisieren. Eine Herausforderung würde sich gemäss den Interviews in der Zukunft dann stellen, wenn Personen im KFS aufgeboren werden, die nicht über ihre Tätigkeit als Angehörige einer ZSO, beim Militär oder beim Kanton abgegolten werden können.

Wichtig für die Kontinuität des Verwaltungsbetriebs war zudem, dass sich die Vorsteherin des GSD, Antonia Fässler, trotz der Erklärung ihres Rücktritts zur ordentlichen Landsgemeinde im April 2020 bereit erklärte, ihr Mandat bis August 2020 weiterzuführen.

Während das GSD durch die Schliessung des Spitals zum 1. Juni 2021 parallel zur Pandemie eine andere wichtige Aufgabe zu bewältigen hatte, bestand ein weiterer Vorteil darin, dass ehemals im Spital beschäftigtes Gesundheitspersonal in der Pandemie (z.B. für das Impfen) eingesetzt werden konnte. Im Bereich der Wirtschaft war es nützlich, dass für die ressourcenintensiven Einzelfallbeurteilung der Härtefallgesuche im Jahr 2021 eine temporäre Erhöhung um 40 Stellenprozente realisiert werden konnte.

Teilweise haben sich Mitarbeitende verschiedener Ämter ausgeholfen, beispielsweise Mitarbeitende des Schatzungsamts bei der Ratskanzlei. Es wurde eine Arbeitsbörse innerhalb der Verwaltung aufgebaut, um die unterschiedlichen Arbeitsbelastungen in den Ämtern auszugleichen – die Nutzung der Arbeitsbörse blieb aber beschränkt.

Mit dem Angebot «Leuchtturm» wurde mit dem Care-Team ein Angebot für Mitarbeitende der Gesundheitseinrichtungen erstellt, das ihnen ein Ventil bei hohem Arbeitsdruck bot. Auch hier blieb die Nutzung überschaubar.

Die für die Krisenbewältigung notwendigen finanziellen Mittel konnten aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner vom Kanton zur Verfügung gestellt werden. Dies betrifft sowohl den Bereich der Gesundheitsversorgung, die notwendigen Mittel für die Test- und Impfkampagne und Schutzmaterial, wie auch die Mittel zur Abfederung der negativen Auswirkungen auf Wirtschaft und Kultur.

3.4 Vorbereitung auf zweite und dritte Welle

Während in der ersten Welle niemand im Kanton Appenzell Innerrhoden an oder mit Covid-19 starb, mussten in der zweiten Welle zwischen dem 24. Oktober 2020 und dem 1. Dezember 2020 insgesamt 15 Todesfälle verzeichnet werden und die Zahl der Hospitalisierungen war in diesem Zeitraum am höchsten. Die Verstorbenen waren dabei grossmehrheitlich über 80 Jahre alt und Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen

waren besonders betroffen. Zwischen Ende Juni 2021 und März 2022 starben dann nochmals zehn weitere Personen im Kanton an oder mit Covid-19.

Am 9. Juni 2020 traf die Standeskommission die folgende Einschätzung: «Aufgrund der bisherigen Vorgehensweise und Erfahrungen während der ausserordentlichen Lage ist der Kanton gut auf eine mögliche zweite Welle im kommenden Herbst oder Winter vorbereitet.» Tatsächlich wurde ab dem Sommer auch eine Eventualplanung für eine mögliche *zweite Welle* erstellt (durch den GSD-Covid-19 Stab) und von der Standeskommission zur Kenntnis genommen. Auch bezüglich der Krisenstrukturen und der Zusammenarbeit hat der Kanton aus der ersten Welle gelernt und konnte sich auf ein grundsätzlich eingespieltes Krisenmanagement abstützen. Die Standeskommission entschied wegen den ungewissen Prognosen über eine zweite Welle Mitte Mai 2020, die auf den 23. August verschobene Landsgemeinde und die auf den 4. September angesetzten Bezirksgemeinden abzusagen und stattdessen am 23. August Urnenabstimmungen durchzuführen (siehe auch Abschnitt 4.3). Im Juli 2020 wurde Gesundheitsfachpersonen und Institutionen empfohlen, ein Lager mit Schutzmaterial für 40 Tage anzulegen, um auf eine neue Welle vorbereitet zu sein. Ebenfalls im Juli 2020 wurde an die Bevölkerung appelliert, angesichts steigender Zahlen weiter die Verhaltensregelungen des BAG zu berücksichtigen. Weiter wurden zwar die meisten Veranstaltungen mit Schutzkonzepten im Sommer 2020 bewilligt, das Schutzkonzept des «Ländlerfests» jedoch als nicht genügend beurteilt, was zu einer weniger grossen Veranstaltung führte. Eine überarbeitete Weisung für Besuchsregelung für Spitäler, Alters- und Pflegeheime sowie die Institution für Menschen mit Behinderung wurde vom GSD ebenfalls im Sommer vorgelegt.

Insgesamt waren sich die Verantwortlichen also bewusst, dass eine zweite Welle möglich war – jedoch reichte die Vorbereitung nicht aus, um diese adäquat zu bewältigen. Zudem wurden Massnahmen in der Ostschweiz später und weniger streng erlassen als in den meisten anderen Kantonen. Das Problem war dabei weniger, dass Erkenntnisse aus der ersten Welle nicht genutzt wurden, sondern dass die falschen Schlüsse gezogen wurden. Hier kam das sogenannte Präventionsparadox ins Spiel: Präventionsmassnahmen, die erfolgreich greifen, lassen das Problem kleiner erscheinen als es ist. Durch die vergleichsweise geringe Betroffenheit in der ersten Welle wurden nicht strengere Massnahmen ergriffen respektive Empfehlungen zu wenig umgesetzt. Weiter setzte die Politik der Standeskommission aber auch bewusst darauf, keine strengeren Massnahmen zu ergreifen. So wurde am 16. Oktober folgendes entschieden «Grundsätzlich soll weiterhin so weit als möglich auf die Eigenverantwortung der Bevölkerung gesetzt werden. Die Massnahmen sollen daher mit dem nötigen Augenmass und so milde wie möglich ausgestaltet werden.» Hinzu kommt noch die bereits in Abschnitt 3.2 beschriebene Problematik der interkantonalen Koordination von Massnahmen, die sich aus Sicht der Evaluation negativ auf eine schnellere und umfassendere Reaktion auf die bevorstehende zweite Welle auswirkte.

Bezüglich der Vorbereitung auf die *dritte Welle* ist zu konstatieren, dass dann (also im Zeitraum von März bis Mai 2021) einerseits noch bundesweit strengere Massnahmen galten, als dies im Sommer 2020 der Fall war. Zudem war die angelaufene Impfkampagne ein wichtiges Instrument, um Ansteckungen und schwere Verläufe im Frühjahr 2021 zu verhindern – zumindest für Personen, die zu diesem Zeitpunkt bereits Zugang zu Impfungen hatten (also primär ältere und vulnerable Personen). Das Krisenmanagement war in der dritten Welle jedoch nicht grundsätzlich anders organisiert als in der zweiten Welle. Eine Entwicklung stellte aber das in Abschnitt 3.2 beschriebene politische Gremium für die interkantonale Koordination in der Ostschweiz dar. Auch Interviewpartnerinnen und -partner verwiesen darauf, dass die Notwendigkeit einer stärkeren politischen

Zusammenarbeit eine zentrale Erkenntnis aus der zweiten Welle war. Dass die Ständekommission im Februar 2021 entschied, die Landsgemeinde abzusagen und nicht zu verschieben, war ebenfalls eine Erkenntnis aus dem Jahr 2020 – mit dem Ziel, dass die politischen Geschäfte, anders als im Jahr 2020, vor den Sommerferien erledigt werden sollten (siehe auch Abschnitt 4.3).

3.5 Zusammenfassende Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements

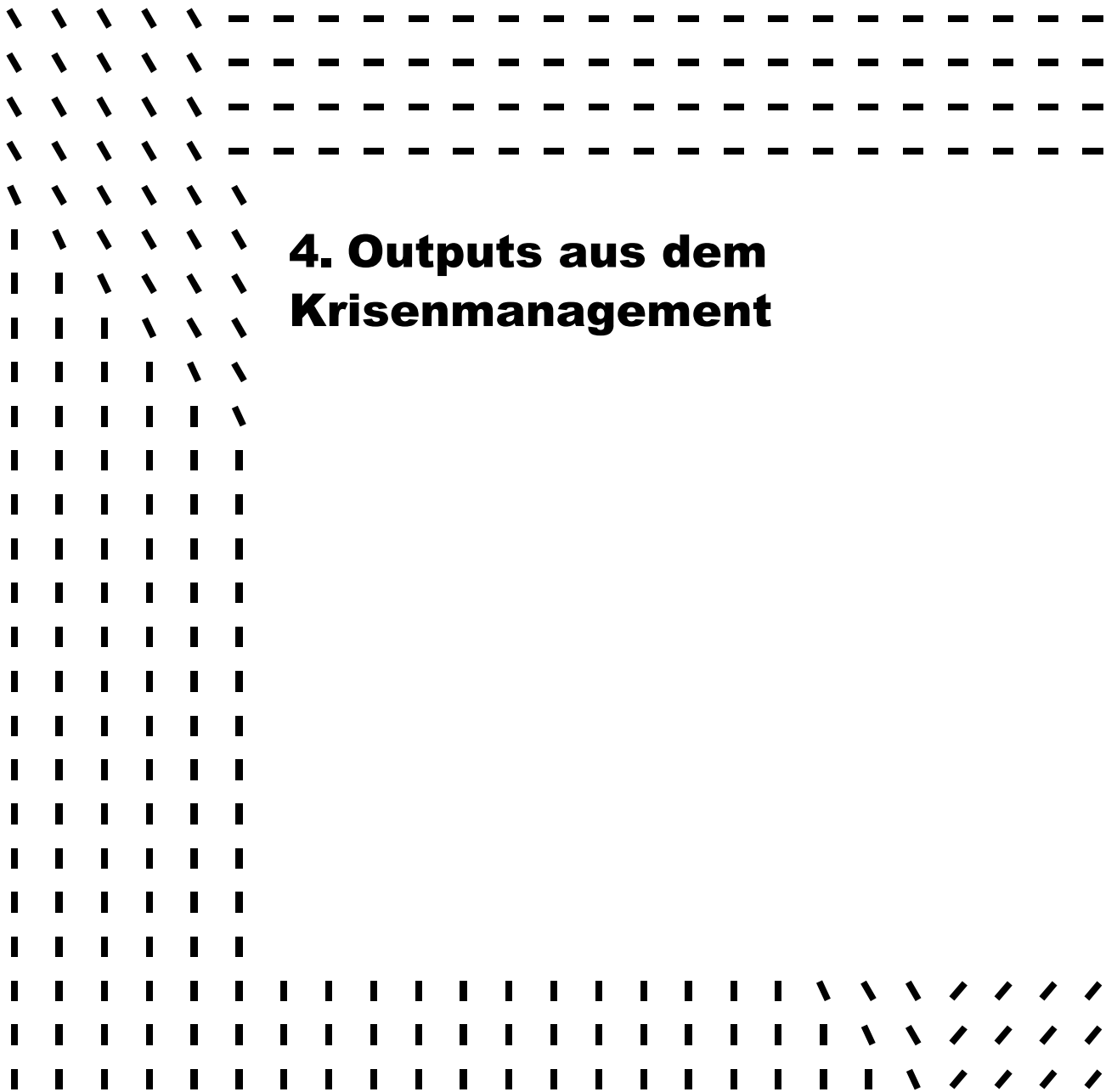
Die Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements lässt sich in der Übersicht wie folgt aufzeigen:

D 3.5: Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements			
<i>Beurteilungskriterium</i>	<i>Beurteilung durch die Evaluation</i>		
	<i>1. Welle</i>	<i>2. Welle</i>	<i>3. Welle</i>
2.1 Führungsstrukturen wurden rasch aufgebaut und Zuständigkeiten und Abläufe waren definiert und bekannt.	teilweise erfüllt	erfüllt	erfüllt
2.2 Der ordentliche Verwaltungsbetrieb funktioniert auch in der Krise, Schlüsselprozesse sind bekannt und werden aufrechterhalten und die Durchhaltbarkeit wird gewährleistet.	erfüllt	erfüllt	erfüllt
2.3 Es standen die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Aufgaben der Krisenbewältigung zur Verfügung.	erfüllt	erfüllt	erfüllt
2.4 Das Zusammenspiel zwischen den zentralen Krisengremien (Ständekommission, KFS, GSD-Covid-19-Stab, Pandemiestab Verwaltung) hat funktioniert.	teilweise erfüllt	erfüllt	erfüllt
2.5 Der Kanton beziehungsweise die Hauptakteure haben bei der Vorbereitung der zweiten und dritten Welle die richtigen Erkenntnisse aus der vorherigen Phase gezogen und berücksichtigt.	–	teilweise erfüllt	erfüllt
2.6 Die Interessen und Anliegen der Gesundheitsakteure wurden im Krisenmanagement des Kantons berücksichtigt.	erfüllt	erfüllt	erfüllt
2.7 Die Interessen und Anliegen der Wirtschaftsakteure wurden im Krisenmanagement des Kantons berücksichtigt.	erfüllt	erfüllt	erfüllt
2.8 Der Kanton beziehungsweise die Hauptakteure arbeiteten mit den Kantonen in der Ostschweiz sachgerecht zusammen, um die Pandemie gemeinsam zu bewältigen.	teilweise erfüllt	teilweise erfüllt	erfüllt

Legende: 1. Welle: März bis Mai 2020; 2. Welle: Oktober 2020 bis Februar 2021, 3. Welle: März bis Mai 2021.

Die Mehrzahl der Kriterien ist für die unterschiedlichen Wellen erfüllt, was den Schluss zulässt, dass die Umsetzung des Krisenmanagements im Kanton Appenzell Innerrhoden insgesamt zweckmässig war. Insbesondere standen ausreichend Ressourcen zur Verfügung (Kriterium 2.2) und der Verwaltungsbetrieb hat in der Krise gut funktioniert (Kriterium 2.3). Weiter wurden sowohl Gesundheitsakteure (Kriterium 2.6) wie auch Wirtschaftsakteure (Kriterium 2.7) im Krisenmanagement angemessen berücksichtigt. Defizite werden in der ersten Welle gesehen, wo Führungsstrukturen zwar rasch aufgebaut wurden, es in der praktischen Umsetzung aber teilweise Unklarheiten bezüglich der Aufgaben und Kompetenzen des KFS gab (Kriterium 2.1). Ebenfalls in der ersten Welle hat das Zusammenspiel zwischen den Gremien nicht immer optimal funktioniert (Kriterium 2.4). Bei beiden Kriterien (2.1 und 2.4) ist im Lauf der Krise eine Verbesserung

eingetreten. Kriterium 2.5 kann ebenfalls bezüglich der zweiten Welle als nur teilweise erfüllt gelten: Zwar wurde versucht, aus der ersten Welle zu lernen – jedoch reichte die Vorbereitung nicht aus, um eine auch im schweizweiten Vergleich besonders starke Betroffenheit Ende 2020 zu verhindern. Hierzu ist hinzuzufügen, dass in der ersten und der dritten Welle viele Entscheidungen bereits vom Bund vorgegeben waren. Als nicht vollständig erfüllt betrachten wir schliesslich auch das Kriterium zur Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen in der ersten und zweiten Welle (2.8). Zwar bemühte sich der Kanton Appenzell Innerrhoden weiterhin darum, sich mit den anderen Kantonen der Region bezüglich Massnahmen auszutauschen. Eine nicht genügende Koordination der Kantone war aus Sicht der Evaluation jedoch ein Grund dafür, dass in der Ostschweiz im Sommer und Herbst 2020 nicht schneller Massnahmen erlassen wurden. Die Kantone der Ostschweiz haben jedoch Lehren aus dieser Erfahrung gezogen und ein politisches Koordinationsgremium ab März 2021 eingesetzt, weshalb die Beurteilung des Kriteriums 2.8 in der dritten Welle positiv ausfällt.



4. Outputs aus dem Krisenmanagement

In diesem Kapitel wird untersucht, ob die Outputs des Krisenmanagements im Kanton Appenzell Innerrhoden zweckmässig waren. Dabei werden zuerst die Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung (Abschnitt 4.1) und gegenüber Medien und Bevölkerung (Abschnitt 4.2) sowie anschliessend die getroffenen Massnahmen und Beschlüsse (Abschnitt 4.3) überprüft. Die Beurteilung der Outputs erfolgte anhand der folgenden Beurteilungskriterien:

D 4.1: Beurteilungskriterien Outputs des Krisenmanagements

- | | |
|-----|---|
| 3.1 | Die Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung erfolgte auf den richtigen Kanälen und mit den richtigen Instrumenten und war rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht. |
| 3.2 | Die Kommunikation gegenüber Medien und Bevölkerung erfolgte auf den richtigen Kanälen und mit den richtigen Instrumenten und war rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht. |
| 3.3 | Die getroffenen Massnahmen und Beschlüsse waren sachgerecht und wurden rechtzeitig erlassen. |
-

Am Ende dieses Kapitels, in Abschnitt 4.4, wird aufgezeigt, inwiefern die Beurteilungskriterien im Kanton erfüllt wurden.

4.1 Interne Kommunikation

Die *Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung* erfolgte hauptsächlich über interne Mitteilungen im Intranet und mündlich oder per E-Mail direkt über die Departementsvorstehenden und die Amtsleitungen. Zur Information über Schutzmassnahmen wurden zudem Plakate in den Räumlichkeiten der Kantonsverwaltung aufgehängt. Die internen Mitteilungen behandelten Themen wie beispielsweise die Einführung von Schutzmassnahmen in der Verwaltung, Lockerungsschritte oder relevante Beschlüsse der Standeskommission für die Mitarbeitenden (z.B. StKB Personalregelungen). Ergänzt wurden die Mitteilungen durch interne Dokumente wie Anleitungen zur Einrichtung des VPN-Zugangs, Belegungspläne der Sitzungszimmer oder Merkblätter des BAG. Darüber hinaus standen den Mitarbeitenden FAQs zu den wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit Covid-19 im Intranet zur Verfügung. Darin wurden allgemeine Fragen (z.B. Weshalb braucht es Hygiene- und Schutzmassnahmen? Wie geht man bei Symptomen vor?), Fragen zu internen Sitzungen und Treffen (z.B. Vorgehen bei internen Sitzungen), zum Arbeiten mit direktem Kundenkontakt (z.B. Müssen Atemschutzmasken getragen werden?) sowie zum Arbeiten beim Kanton (z.B. Wie lange dauert die Lohnfortzahlung beim Kanton im Falle einer Erkrankung?) beantwortet. Die FAQs wurden durch das Personalamt des Kantons regelmässig (d.h. ein- bis zweimal pro Pandemiephase) aktualisiert. Die Neuerungen und Veränderungen wurden dabei den Kantonsmitarbeitenden kommuniziert.

Gemäss den Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und -partner wurden in der internen Kommunikation die richtigen Kanäle und Instrumente genutzt. Laut den befragten Personen war die interne Kommunikationsstrategie für die Mehrheit der Mitarbeitenden sachgerecht. So wussten die Mitarbeitenden, wie die Umstellung auf Home-Office funktionierte oder wie sie sich bei Ansteckungen verhalten mussten. Die Mitarbeitenden und die Departemente wurden auch immer wieder an Angebote der Kantonsverwaltung erinnert. So kommunizierte der Pandemiestab Verwaltung mehrmals, dass Arbeitsplätze im Schulhaus Gringel respektive im Gymnasium St. Antonius zur Verfügung standen oder dass Verwaltungsstellen bei Bedarf über die Arbeitsbörse zusätzliche personelle Ressourcen erhalten können. Während der ersten Phase der Pandemie sei es für die interne Kommunikation hilfreich gewesen, dass die Vertretenden der stark betroffenen Departemente an den Rapporten des KFS dabei waren.

Gegenüber den *Mitarbeitenden des Spitals Appenzell* war die Kommunikation laut Aussagen aus den Interviews ebenfalls sachgerecht. Die Geschäftsleitung versendete jeweils nach ihren wöchentlichen Sitzungen interne Mitteilungen an ihre Mitarbeitenden mit Informationen im Zusammenhang mit Covid-19.

Die internen Kommunikationskanäle und -instrumente waren den Kantonsmitarbeitenden zwar bekannt, es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Informationen einzelne Mitarbeitende nicht immer zeitgerecht erreichten. Zu Beginn der Pandemie wurden alle Kantonsmitarbeitenden per E-Mail informiert, dass die interne Kommunikation zu Themen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie über das Intranet erfolgt. Die Mitteilungen wurden in der Regel schnell (d.h. innerhalb von 24 Stunden) nach Beschlüssen des Bundesrats, der Standeskommission oder des Pandemiestabs Verwaltung über das Intranet den Kantonsmitarbeitenden zugestellt. Jedoch waren damit Mitarbeitende ohne Zugang zum Intranet (bspw., weil im Home-Office keine Verbindung bestand oder weil sie nicht regelmässig am Computer arbeiten) schwieriger zu erreichen. Die geringe Grösse der Appenzeller Verwaltung lässt aber die Annahme zu, dass Informationen die Mitarbeitenden schnell über persönliche Kontakte erreichten.

Zwischen den *Gremien des Krisenmanagements* (Standeskommission, KFS, GSD-Covid-19-Stab, Pandemiestab Verwaltung) erfolgte die Kommunikation mehrheitlich sach- und zeitgerecht, nicht zuletzt da einzelne Personen in mehreren Gremien Einsitz hatten (siehe Abschnitt 3.1). Als problematisch erwies sich jedoch die Kommunikation zwischen der Standeskommission, dem KFS und der Kantonspolizei bei der Einschränkung des Parkplatzangebots im Alpstein. Die Standeskommission hat auf Antrag des KFS hin am 8. April 2020 mittels eines Zirkularbeschlusses entschieden, den Zugang zum Alpstein durch eine Reduktion des Parkplatzangebots einzuschränken. Dennoch hatte die Kantonspolizei ab einem bestimmten Zeitpunkt ohne Weisung der Regierung entschieden, die Zufahrtsbeschränkung nicht mehr aufrecht zu erhalten. Der Grund dafür könnte darin liegen, dass der Polizei nicht klar war, dass es sich um die Umsetzung eines Standeskommissionsbeschlusses handelte. Dafür spricht, dass der KFS bereits am 6. April die Massnahmen zur Einschränkung des Besucherstroms (inkl. Einschränkung Parkplatzangebot) in einem gemeinsamen Rapport aufgezeigt hat. Hätte die Standeskommission in dieser Situation klarer mit der Kantonspolizei kommuniziert, wäre die Zufahrtsbeschränkung gemäss Aussagen aus einem Interview möglicherweise konsequenter umgesetzt worden.

4.2 Externe Kommunikation

Die Kommunikation gegenüber den *Medien und der Bevölkerung* erfolgte während den drei untersuchten Phasen der Pandemie hauptsächlich über Medienmitteilungen und die kantonale Website. Die Medienmitteilungen wurden über den *Appenzeller Volksfreund*,

der als amtliches Publikationsorgan des Kantons dient,¹⁹ sowie über weiteren Medien verbreitet. Je nach Themenbereich und politischer Relevanz waren die Ständekommission, die unterschiedlichen Departemente und Ämter, der KFS oder der Kantonsarzt Absender der Mitteilungen. Bei der externen Kommunikation folgten die kantonalen Behörden dem Prinzip, dass die Öffentlichkeit dann informiert wird, wenn es auf kantonomer Ebene Entscheide und neue Entwicklungen mitzuteilen gab (z.B. Verschiebung und Absage der Landsgemeinde 2020 und 2021, Zufahrtsbeschränkungen im Alpstein, eingeschränkter Zugang zur Kantonsverwaltung usw.). Auf das Mitteilen von Bundesentscheiden auf der kantonalen Ebene wurde weitestmöglich verzichtet. Ergänzend zu den Medienmitteilungen und der kantonalen Website veröffentlichte der Kanton über den Appenzeller Volksfreund sowie über das regionale Newstoportal *Appenzell24.ch* beispielsweise auch Interviews mit Mitgliedern der Ständekommission, Sensibilisierungskampagnen bezüglich der Einhaltung von Schutzmassnahmen oder Hilfestellungen zum Umgang mit der psychischen Gesundheit. Im März 2020 hat die Ständekommission zudem die einzige Medienkonferenz im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie durchgeführt.

Der Kanton hatte Anfang November 2020 eine *Kantonale Covid-19-Hotline* in Betrieb genommen. Diese diente als Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger, die Fragen im Zusammenhang mit der Pandemie hatten. Zudem war es möglich, sich via Hotline für einen Covid-19-Test anzumelden. Gemäss Aussagen aus den Interviews war die Hotline für den Kanton und die Bevölkerung wichtig. Es war hilfreich, dass viele Auskunftspersonen aus dem Pflegebereich kamen und somit auf gesundheitliche Fragen sensibilisiert waren. Während der ersten Welle der Pandemie verzichtete der Kanton jedoch explizit auf die Einrichtung einer Hotline, obwohl dies im kantonalen Pandemieplan vorgesehen wäre. Grund dafür war, dass der Kanton tiefe Nutzungszahlen erwartete. Deshalb beschloss der Kanton, sich der medizinischen Hotline des Kantons Appenzell Ausserrhoden anzuschliessen. Während des Sommers 2020 und zu Beginn der zweiten Phase wurden die telefonischen Beratungen durch Ärztinnen und Ärzte aus dem Spital Appenzell sowie teilweise durch Angestellte des GSD durchgeführt. Mit dem Ansteigen der Fallzahlen im Oktober 2020 nahmen diese Anrufe stark zu, was zu einer Überlastung der Telefonlinien führte und die Mitarbeitenden stark forderte. Der Aufbau der Kantonalen Covid-19-Hotline nahm dann noch rund zwei Wochen in Anspruch. Durch eine bessere Vorbereitung im Sommer 2020 hätte der Kanton folglich die Hotline schneller in Betrieb nehmen und die Angestellten früher entlasten können.

Bei der Einrichtung der *Kantonalen Impf-Hotline* hat man die Lehren aus der Einrichtung der Kantonalen Covid-19-Hotline gezogen. Die Impf-Hotline wurde schnell aufgebaut und stand mit dem Beginn der Impfkampagne anfangs Januar 2021 bereit. Die Hotline war verantwortlich für die Organisation der Impftermine sowie für die Beantwortung von Fragen aus der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Covid-19-Impfung. Da die Impf-Hotline durch das Spital Appenzell betrieben wurde, konnte das notwendige fachliche Wissen für die telefonischen Beratungen sichergestellt werden.

Gemäss einer Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner hat der Kanton die richtigen Kanäle und Instrumente bei der Kommunikation mit den Medien und der Bevölkerung gewählt. Durch die Kommunikation über den Appenzeller Volksfreund sowie die Website des Kantons respektive Appenzell24.ch konnten sowohl ältere als auch jüngere Bevölkerungsgruppen erreicht werden. Die meisten befragten Personen sind nicht der Meinung, dass der Kanton analog zu anderen Kantonen häufiger Medienkonferenzen hätte durchführen sollen. Gemäss den Befragten würden kantonale Medienkonferenzen

¹⁹ Vgl. <https://www.adag.ch/appenzeller-volksfreund.html>, Zugriff am 12. Oktober 2022.

in Appenzell Innerrhoden nur selten stattfinden und hätten keine grössere mediale Wirkung bei der Bevölkerung. Zudem habe durch die häufigen Medienkonferenzen des Bundes kein Bedarf für zusätzliche kantonale Medienkonferenzen bestanden.

Die externe Kommunikation erfolgte insgesamt zeitgerecht. Die Medienmitteilungen wurden in der Regel zwar kurz nach den Beschlüssen des Kantons an die Medien kommuniziert und online auf der Website des Kantons sowie auf Appenzell24.ch veröffentlicht. Eine befragte Person wies jedoch auf die Problematik hin, dass der Appenzeller Volksfreund lediglich viermal pro Woche erscheint: von Dienstag bis Donnerstag und am Samstag erscheint. Wird am Freitag nach dem Mittag entschieden, so wird dies gemäss einer Information der Redaktion des Appenzeller Volksfreunds²⁰ schnell auf den Websites kommuniziert. Die Leserschaft des amtlichen Publikationsorgans des Kantons wird von diesen Entscheidungen jedoch erst am Dienstag erfahren, so die Auskunft gebende Person. Es gilt jedoch darauf hinzuweisen, dass die Standeskommission es wenn möglich vermeidet, freitagnachmittags Entscheide zu verbreiten.

Seiner Kommunikationsstrategie in der Pandemie (siehe Abschnitt 2.1) folgend, kommunizierte der Kanton lediglich ergänzend zum Bund. Der Kanton informierte hauptsächlich dann, wenn es neue Informationen seitens des Kantons gab. Während der ersten Phase der Pandemie überwog bei den Mitgliedern des KFS deshalb der Eindruck, dass der Kanton in den lokalen Medien zu wenig präsent war. Während der zweiten Welle wurde die Kommunikation des Kantons ebenfalls als zu defensiv empfunden. Mehrere Interviewpartnerinnen und -partner kritisierten die zurückhaltende Kommunikation des Kantons, als die Fallzahlen in Appenzell Innerrhoden im Herbst 2020 sehr hoch waren. Gemäss Aussagen aus den Interviews hätte sich die Bevölkerung eine aktivere Kommunikation und mehr Informationen gewünscht. So hätten besonders die lokalen Fallzahlen in Appenzell Innerrhoden die Menschen stark interessiert. Diese standen zwar auf der Website des Kantons zur Verfügung, nicht jedoch in den gedruckten Mitteilungen. Die Standeskommission zog Lehren aus der Kritik (die auch in Form von Leserbriefen erfolgte) und beschloss Anfangs 2021, die aktuellen Zahlen aus dem Kanton zur Coronapandemie in der Samstagsausgabe des Appenzeller Volksfreunds wöchentlich zu veröffentlichen. Der Kanton änderte jedoch nicht seine grundlegende Strategie, dass nur bei neuen Informationen kommuniziert wird.

Die insgesamt eher zurückhaltende externe Kommunikation stiess bei manchen Teilen der Bevölkerung auf Kritik. Dies zeigte sich beispielsweise in Leserbriefen, die die Standeskommission und die Ratskanzlei während der Pandemie erhielten. Bezüglich der Impfkampagne wurde von mehreren Interviewpartnerinnen und -partnern (und vom stellvertretenden Kantonsarzt) gesagt, dass ab einem gewissen Zeitpunkt auch eine verstärkte Kommunikation die im Vergleich mit anderen Kantonen tiefe Impfquote nicht mehr hätte beeinflussen können.

Die Kommunikation gegenüber den *kantonalen Gesundheitsinstitutionen* – namentlich Spital Appenzell, Hausärzteschaft, Spitex – funktionierte gemäss den Aussagen aus den Interviews gut. Beispielsweise kommunizierte der erste stellvertretende Kantonsarzt direkt gegenüber der Hausärzteschaft, mit der er als früherer Hausarzt über gute Beziehungen verfügte. Teilweise wurden die Informationen an die Hausärzteschaft auch durch andere Akteure des Krisenmanagements (z.B. Departementssekretär des GSD) verschickt, da der erste stellvertretende Kantonsarzt nicht immer über die zeitlichen Ressourcen verfügte. Mit der Spitex Appenzell Innerrhoden kommunizierte der Kanton

²⁰ Diese Informationen wurden durch einen kurzen Telefonanruf direkt bei der Redaktion des Appenzeller Volksfreunds eingeholt.

ebenfalls über unterschiedliche Akteure (die beiden stellvertretenden Kantonsärzte, Vorsteherin des GSD sowie den Stabschef des KFS). Ein Missverständnis in der Kommunikation gab es, als der KFS der Spitex und gleichzeitig dem Spital Appenzell den Auftrag erteilte, ein Konzept zur Umsetzung von mobilen Testteams zu erarbeiten. Insgesamt hat die geringe Grösse des Kantons und die überschaubare Anzahl Akteure in der Gesundheitsversorgung dazu beigetragen, dass die Kommunikation einfach und unkompliziert sichergestellt werden konnte.

Im Bereich *Wirtschaft* funktionierte die Kommunikation mit den externen Verbänden, Vereinen und Organisationen gemäss den Befragten ebenfalls gut. Der Kanton kommunizierte dabei insbesondere mit den beiden Dachverbänden (Tourismus-, Gewerbeverband), die die Informationen an ihre Mitglieder weitergaben. Zudem publizierte der Kanton einzelne Artikel zum Härtefallprogramm im Volksfreund, um möglichst auch nichtorganisierte Betriebe zu erreichen. Schliesslich richtete das VD im Frühjahr 2020 auch einen Helpdesk für die Innerrhoder Unternehmen für Fragen zu verschiedenen Themen (z.B. Liquidität, Lohnfortzahlungen, Versicherungen, Kommunikation usw.) ein und erarbeitete einen Leitfaden zur Vermittlung von Mitarbeitenden in einen anderen Betrieb.

4.3 Massnahmen und Beschlüsse

Aus Sicht der Evaluation wurden mit der *Verabschiedung verschiedener Beschlüsse* im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie durch die Ständekommission die richtigen Entscheide getroffen. Mit dem StKB COVID-19 wurde die Verschiebung der Landsgemeinde und Bezirksgemeinden 2020, die Verlängerung der Mandate einzelner Behördenmitglieder sowie der Zugang zur Verwaltung geregelt.²¹ Zudem ermöglichte der Beschluss die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften sowie von Unterstützungsbeiträgen für den Kulturbereich.²² Mit dem Ständekommissionsbeschluss über ausserordentliche Urnenabstimmungen vom 9. Juni 2020 (StKB Urnenabstimmungen; GS 120.002) wurden – basierend auf der impliziten Notrechtskompetenz aus der Kantonsverfassung (siehe Abschnitt 2.2) – die Landsgemeinde und die Bezirksgemeinden 2020 ganz abgesagt und die Abstimmung an der Urne geregelt.²³ Der StKB Personalregelungen hat verschiedene Lücken in personalrechtlichen Bereichen geschlossen, die in der Covid-19-Krise von Bedeutung waren (siehe auch Abschnitt 2.2). Darin wurde beispielsweise beschlossen, dass die Departementsvorstehenden den Bezug von Ferien oder die Mehrarbeit zu Lasten von Minusstunden anordnen können.²⁴ Schliesslich regelte der Ständekommissionsbeschluss zur Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen vom 16. Februar 2021 (StKB VaU; GS 160.021) die Absage der Landsgemeinde 2021 und die Durchführung einer Urnenabstimmung.²⁵ Im Gegensatz zur Absage im Jahr 2020 basierte dieser Entscheid auf der Verordnung über ausserordentliche Urnenabstimmungen vom 8. Februar 2021 (VaU; GS 160.020), die zuvor vom Grossen Rat erlassen wurde.

Die *Absage der beiden Landsgemeinden 2020 und 2021* sowie die *Durchführung von Urnenabstimmungen* waren aus Sicht der Evaluation ebenfalls sachgerechte Entscheide und die Beschlüsse hielten der Prüfung des Bundesgerichtes stand. Kurz nachdem der Bundesrat am 16. März 2020 die ausserordentliche Lage erklärte, beschloss die Ständekommission in Absprache mit dem Regierungsrat des Kantons Glarus, die Ende April

²¹ Art. 2 Abs. 4, Art. 3 Abs. 1–2 und Art. 5 Abs. 1 StKB COVID-19.

²² Art. 8 StKB COVID-19.

²³ Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 StKB Urnenabstimmungen.

²⁴ Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 StKB Personalregelungen.

²⁵ Art. 2 StKB VaU.

geplante Landsgemeinde auf den 23. August 2020 zu verschieben. Zwar hätte der Kanton gemäss der damals gültigen Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020 (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24) des Bundes politische Veranstaltungen grundsätzlich mit einem entsprechenden Schutzkonzept bewilligen können.²⁶ Die örtlichen Verhältnisse hätten jedoch weder eine Durchführung unter der Wahrung der Hygieneregeln zugelassen, noch hätten die besonders gefährdeten Personen geschützt werden können. Da aber alle Stimmberechtigten verpflichtet sind, an der Landsgemeinde teilzunehmen,²⁷ hätte diese Bevölkerungsgruppe eine Pflichtverletzung in Kauf nehmen müssen, um ihre eigene Gesundheit zu schützen. Durch die Absage der Landsgemeinde beschloss die Standeskommission gleichzeitig, die Mandate von allen Behördenmitgliedern (Standeskommission, Grosser Rat, Kantonsgericht), die wegen der Verschiebung nicht ersetzt oder bestätigt werden konnten, bis zur Durchführung der verschobenen Landsgemeinde zu verlängern. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass keine Lücken zwischen dem Ende der Mandate im Frühjahr und der Ergänzungs- respektive der Bestätigungswahl im August entstanden. Am 29. April 2020 beschloss der Bundesrat, dass Grossveranstaltungen mit mehr als 1'000 Personen bis Ende August 2020 verboten bleiben. Daraufhin entschied die Standeskommission am 12. Mai, die verschobene Landsgemeinde ganz abzusagen und stattdessen eine Urnenabstimmung durchzuführen. Dieser Entscheid kann ebenfalls als sachgerecht beurteilt werden, da eine mögliche erneute Verlängerung der Mandate der Behördenmitglieder über den Herbst hinaus politisch nicht gewünscht wurde. Nach der Urnenabstimmung stellte sich für die Standeskommission schon bald die Frage nach der Durchführung der nächsten Landsgemeinde 2021. Die Standeskommission beschloss deshalb anfangs Dezember 2020, je ein Konzept für eine Landsgemeinde mit Schutzmassnahmen am Landsgemeindeplatz, in der Sandgrube, auf dem Brauereiplatz und dem Kunstrasenplatz in der Wühre auszuarbeiten. Trotz der Abklärung diverser Varianten entschied die Standeskommission Mitte Februar 2021, die Landsgemeinde nochmals abzusagen, da die Einhaltung der Schutzmassnahmen zu Verzögerungen geführt hätte, grosse Menschenansammlungen vor und nach der Landsgemeinde nicht hätten ausgeschlossen werden können und das Risiko einer kurzfristigen Absage aufgrund einer dritten Welle nach wie vor bestand. An der Stelle der Landsgemeinde wurde am 9. Mai 2021 eine ausserordentliche Urnenabstimmung durchgeführt. Einzelne Bürgerinnen und Bürger haben gegen diesen Entscheid vor dem Bundesgericht Beschwerde erhoben. Das Bundesgericht konnte jedoch bei der Absage der Landsgemeinde und der Durchführung einer Urnenabstimmung keine Verletzung der politischen Rechte²⁸ feststellen. Die Einschränkung war zulässig, da mit dem EpG eine gesetzliche Grundlage gegeben (siehe auch Abschnitt 2.2), mit dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung respektive der Begrenzung der Ausbreitung von Covid-19 ein öffentliches Interesse vorhanden und weil die Absage verhältnismässig und zumutbar war.²⁹ Zudem konnten dadurch die gefährdeten Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen, ohne das Risiko einer Ansteckung eingehen zu müssen.

Die Verschiebung respektive die Absage der *Bezirksgemeinden 2020 und 2021* in Absprache mit den Bezirken kann als sachgerecht beurteilt werden. Da an den Bezirksgemeinden in der Regel mehr als 100 Personen teilnehmen, waren diese ebenfalls vom Veranstaltungsverbot im Frühjahr 2020 betroffen. Wie die Landsgemeinde sehen auch Bezirksgemeinden die Möglichkeit einer Urnenabstimmung nicht vor. Für die Verschie-

²⁶ Art. 7 COVID-19-Verordnung 2.

²⁷ Art. 17 KV.

²⁸ Gemäss Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

²⁹ Urteil des Bundesgerichts 1C_147/2021 vom 24. Februar 2022.

bung der Bezirksgemeinden sind die Bezirksräte verantwortlich. Für die Durchführung der Versammlung bräuchten die Bezirke jedoch eine kantonale Bewilligung. Anstatt die Verschiebung selbst festzulegen, beschloss die Standeskommission, mit den Bezirksbehörden Rücksprache zu nehmen und ein einheitliches Vorgehen zu koordinieren. Dieses koordinierte Vorgehen bewährte sich: Im Frühjahr 2020 und 2021 hat die Standeskommission gemeinsam mit den Bezirken beschlossen, alle Bezirksgemeinden auf ein gemeinsames Datum zu verschieben, später hat sie sie abgesagt und beschlossen, eine Urnenabstimmung durchzuführen. Es war zweckmässig, das Vorgehen zu koordinieren, da der Kanton keine explizite rechtliche Grundlage zur Verschiebung und Absage der Bezirksgemeinden besass (siehe Abschnitt 2.2) und eine unterschiedliche Handhabung zwischen den Bezirken Unverständnis bei der Bevölkerung ausgelöst hätte.

Weiter können der *befristete Einsatz des KFS* bis Mitte 2020 und die *Überführung des Krisenmanagements in die ordentlichen Strukturen* (via den GSD-Covid-19 Stab) als Beispiele für sachgerechte Beschlüsse aufgeführt werden. So konnte der KFS in der ersten Welle Führungsunterstützung leisten und der Stabschef blieb auch nach der (rechtzeitigen) Beendigung des KFS-Einsatzes Teil des Krisenmanagements.

Die Standeskommission hat im Frühjahr 2020 den *Besucherstrom im Alpstein* schrittweise eingeschränkt. Der Kanton versuchte im März 2020 zuerst mittels Empfehlungen in Medienmitteilungen die Menschen davon zu überzeugen, nicht im Alpstein wandern zu gehen. Da damit nicht die gewünschte Wirkung erzielt werden konnte, versuchte der Kanton anschliessend mittels einer verbesserten Plakataktion bei den Hauptzugangspunkten zum Alpstein den Besucherzustrom zu unterbinden. Da auch diese Massnahme nicht die gewünschte Wirkung zeigte, schränkte die Standeskommission auf Antrag des KFS Anfangs April das Parkplatzangebot an den Ausgangspunkten der Wanderwege ein. Am 16. April wurden die Besucherparkplätze nochmals reduziert und zusätzlich die Polizeipräsenz erhöht, da immer noch viele Menschen im Alpstein unterwegs waren. Zu diesem Zeitpunkt entspannte sich die Pandemie schweizweit bereits wieder, weshalb die Parkplatzregelung nach wenigen Wochen wieder aufgehoben werden konnte.

Die getroffenen *Massnahmen zur Vermeidung von Ansteckungen innerhalb der Kantonsverwaltung* können als sachgerecht und rechtzeitig beurteilt werden. Am 11. März 2020 erliess die Standeskommission den betrieblichen Pandemieplan. Dieser enthielt zunächst Massnahmen für den Normalbetrieb, wie beispielsweise die Anweisung, die Hygieneempfehlungen des Bundes einzuhalten. Wenig Tage später ordnete die Standeskommission für die Verwaltung den Wechsel in den Pandemiebetrieb an.

Die Befragten beurteilten die *Beschlüsse im Bereich der Wirtschaftshilfen* grundsätzlich als sachgerecht und rechtzeitig. Die Interessen und Anliegen der Wirtschaftsakteure seien, wenn immer möglich, berücksichtigt worden und der Kanton habe jeweils schnell auf Entscheide des Bundes reagiert. So tolerierte der Kanton gemäss des externen Befragten im Winter 2020, dass die Gäste eines Hotels auch in anderen Hotels essen konnten. Dadurch konnte ein Hotel seinen Gästen einen Restaurant-Besuch garantieren, ohne selbst das Restaurant zu öffnen. Dieses Vorgehen erklärt womöglich, weshalb die Hotellerie im Kanton Appenzell Innerrhoden schweizweit als einzige eine Steigerung der Logiernächte verbuchte. Der externe Befragte gibt weiter an, dass er sich vom Kanton stets ernst genommen fühlte. Teilweise gab es Kritik an der Höhe der Härtefallauszahlungen, insbesondere in der ersten Runde. Daraufhin suchte der Kanton das Gespräch mit den Vertretenden der entsprechenden Verbände (wie dem Gastroverband) und zog externes Know-how von ansässigen Treuhänderinnen und Treuhändern mit ein. Insgesamt wurde grosser Wert darauf gelegt, dass die Wirtschaftshilfen nachvollziehbar ausgestaltet waren. Aus Sicht des externen Befragten gestaltete sich zudem die Beantragung

der Kurzarbeit- und Härtefallgelder beziehungsweise das korrekte Ausfüllen der entsprechenden Formulare als sehr komplex. Rückblickend hätte er es als sinnvoll erachtet, wenn der Kanton die Betriebe für den Einbezug eines Treuhänders entschädigt hätte, um so die Qualität der Gesuche zu erhöhen.

Bei der *Höhe der Härtefallentschädigungen* war der Kanton Appenzell Innerrhoden insgesamt eher zurückhaltend im Vergleich zu anderen Kantonen. Anders als in anderen Kantonen wurden weder Pauschalbeträge noch Fixkostenpauschalen verwendet. Mit der Einzelfallprüfung sowie mit Bedingungen und Auflagen im Förderungsvertrag bestanden gemäss dem internen Bericht zur COVID-19 Unterstützungen im Kanton Appenzell I.Rh. wirksame Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen.

4.4 Zusammenfassende Beurteilung zu den Outputs des Krisenmanagements

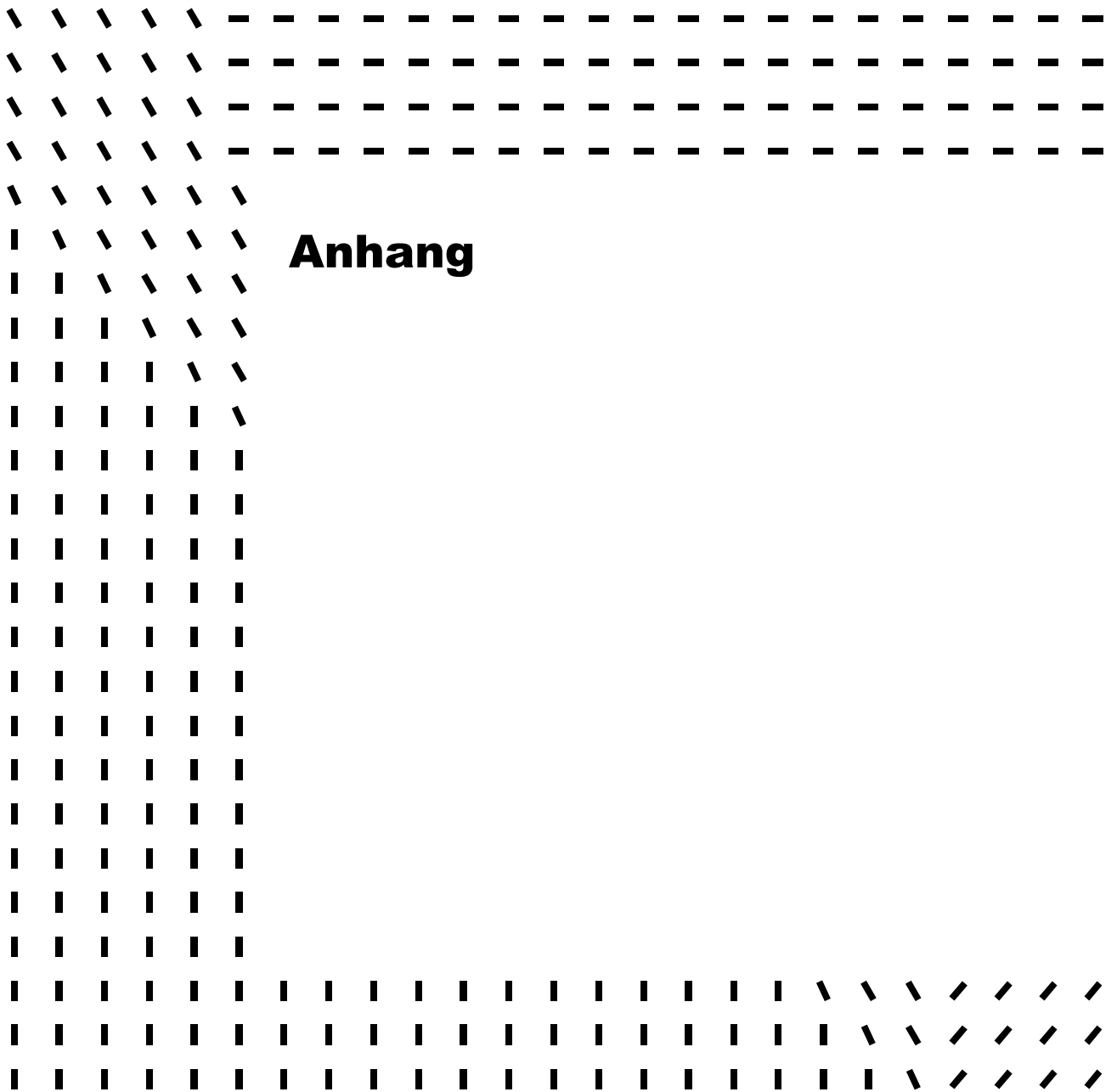
Die summarische Beurteilung der Outputs des Krisenmanagements lässt sich in der Übersicht wie folgt aufzeigen.

D 4.2: Summarische Beurteilung der Outputs des Krisenmanagements

Beurteilungskriterium	Beurteilung durch die Evaluation		
	1. Welle	2. Welle	3. Welle
3.1 Die Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung erfolgte auf den richtigen Kanälen und mit den richtigen Instrumenten und war dabei rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht.	erfüllt	erfüllt	erfüllt
3.2 Die Kommunikation gegenüber Medien und Bevölkerung erfolgte auf den richtigen Kanälen und mit den richtigen Instrumenten und war dabei rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht.	erfüllt	nicht erfüllt	erfüllt
3.3 Die getroffenen Massnahmen und Beschlüsse waren sachgerecht und wurden rechtzeitig erlassen.	erfüllt	erfüllt	erfüllt

Legende: 1. Welle: März bis Mai 2020; 2. Welle: Oktober 2020 bis Februar 2021, 3. Welle: März bis Mai 2021.

Die Kriterien zum Output des Krisenmanagements wurden grossmehrheitlich erfüllt. Die interne Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung erfolgte während aller dreier Wellen mehrheitlich über die richtigen Kanäle und mit den richtigen Instrumenten und es wurde rechtzeitig, widerspruchsfrei, verständlich und adressatengerecht kommuniziert (Kriterium 3.1). Das Kriterium ist entsprechend als erfüllt zu beurteilen, trotz der Schwierigkeiten bei den Parkplatzbeschränkungen im Alpstein. Die externe Kommunikation mit den Medien und der Bevölkerung erfolgte in der ersten Welle ebenfalls angemessen (Kriterium 3.2). In der zweiten Welle hat der Kanton jedoch zu zurückhaltend über den Verlauf der Pandemie informiert und auch der Aufbau einer eigenen Covid-19-Hotline erfolgte erst, nachdem die Fallzahlen bereits sehr hoch waren. Aus diesen beiden Gründen beurteilen wir das Kriterium zur externen Kommunikation in der zweiten Welle als nicht erfüllt. Für die dritte Welle zog der Kanton entsprechende Lehren. Der Aufbau der Impf-Hotline erfolgte schnell und die Fallzahlen des Kantons Appenzell Innerrhoden wurden wöchentlich kommuniziert. Im Hinblick auf die getroffenen Massnahmen und Beschlüsse (Kriterium 3.3) kommt die Evaluation zum Schluss, dass insgesamt die richtigen Beschlüsse gefasst wurden und gut abgewogen wurde. So hielt auch die umstrittene Absage der Landsgemeinde 2021 einer bundesgerichtlichen Überprüfung stand.



A 1 Dokumente

Die folgende Darstellung gibt eine Übersicht zu den Dokumenten, die im Rahmen der Evaluation ausgewertet wurden.

DA 1: Analyisierte Dokumente

Krisenvorsorge

Pandemieplan des Kantons Appenzell Innerrhoden

Pandemieplan kantonale Verwaltung Appenzell I.Rh.

Schlüsselfunktionen Zentralverwaltung in Corona-Pandemie

Dokumente zum Bestand Pandemielager und Lager Spital

Produkte des Krisenmanagements

Gesetzeserlasse im Zusammenhang mit der Pandemie

Protokolle Standeskommission

Sitzungsprotokolle KFS

Sitzungsprotokolle GSD-Covid-19 Stab

Sitzungsprotokolle Pandemiestab Verwaltung

Sitzungsprotokolle Taskforce Covid-19 des KSPZ

Mitteilungen der internen Kommunikation

Externe Medienmitteilungen

Berichte über die Bewältigung der Pandemie

Kantonale Massnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie

After Action Review der Arbeit des KFS

COVID-19 Unterstützungen im Kanton Appenzell I.Rh.

Stichprobenkontrolle bei Kantonen zur Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung

Schlussbericht Ausfallentschädigungen/Soforthilfe für den Kulturbereich

Quelle: Darstellung Interface.

A 2 Interviewpartnerinnen und -partner

Die Liste der interviewten Personen präsentiert sich wie folgt:

DA 2: Interviewpartnerinnen und -partner

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
1	Cajochen	Mathias	Departementssekretär	GSD
2	Dörig	Markus	Ratschreiber	Ratskanzlei
3	Köppel	Markus	Stv. Kantonsarzt (während 1. bis 3. Welle)	GSD
4	Lendenmann	Stefan	Stabschef KFS	JPMD
5	Rüegg Bless	Monika	Statthalter	GSD
6	Schmidli	Markus	Stv. Kantonsarzt (ab April 2021)	GSD
7	Signer	Jakob	Landesfährnich	JPMD
8	Sutter	Stefan	Präsident	Gastro AI
9	Tidbury-Fritsche	Susanne	Geschäftsleiterin	Spitex AI
10	Walt	Markus	Amtsleiter Amt für Wirtschaft	VD

Quelle: Darstellung Interface.