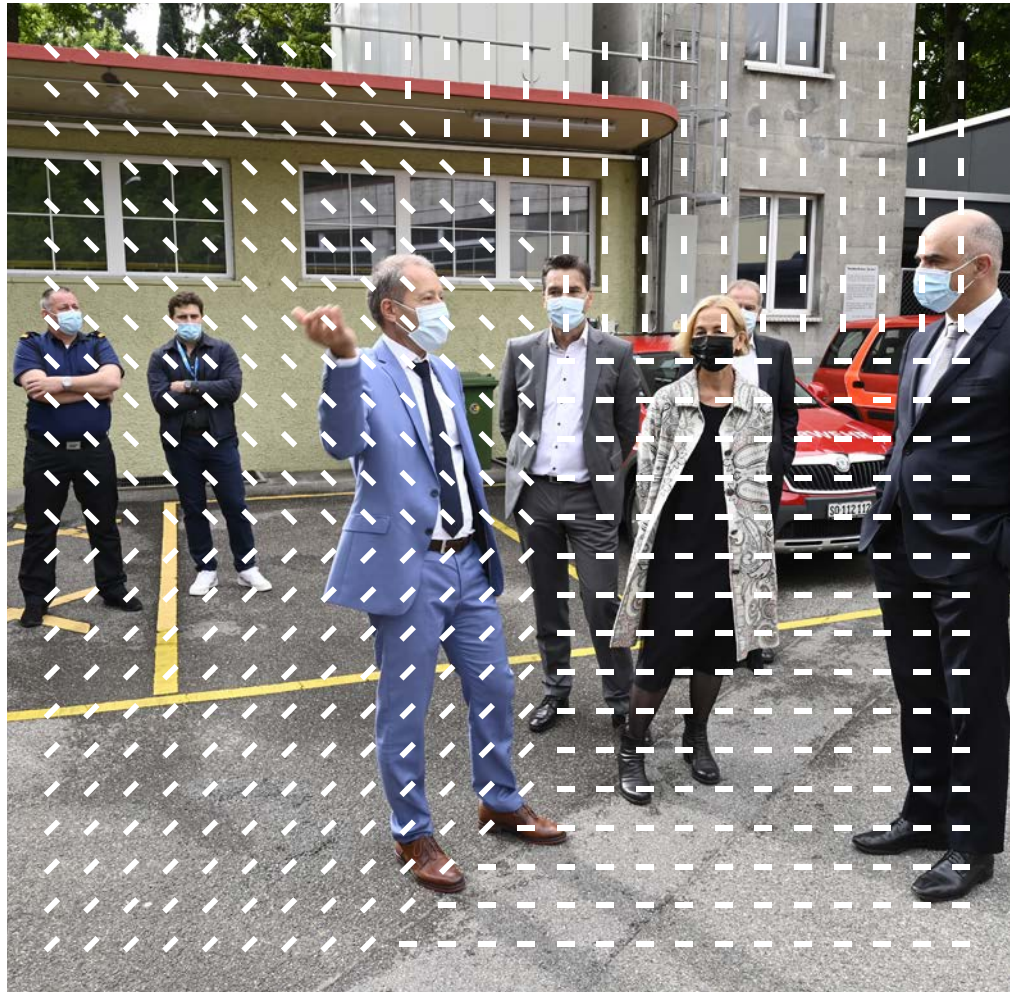


September 2023



Evaluation des Covid-19-Krisenmanagements im Kanton Solothurn

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Inhalt

Gesamtbeurteilung des Krisenmanagements | **6**

Beurteilung der Konzeption des Krisenmanagements | **7**

Beurteilung der Umsetzung und Organisation des
Krisenmanagements | **8**

Beurteilung der Massnahmen des Krisenmanagements | **12**

Beurteilung der Wirkungen in ausgewählten Bereichen | **15**

Empfehlungen | **16**

Titelseite:

Bundesrat und Gesundheitsminister Alain Berset besucht das Drive-In Grenchen.

v.l.n.r.: Peter Eberhard, Chef Gesundheitsamt; François Scheidegger, Stadtpräsident

Grenchen; Susanne Schaffner, Regierungsrätin und Frau Landammann; Bundesrat

Alain Berset

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Die Bewältigung der Corona-Pandemie stellte von Februar 2020 bis ins Frühjahr 2022 eine zentrale Aufgabe für Regierung und Verwaltung des Kantons Solothurn dar. Dabei galt es, insbesondere die Ausbreitung des Virus zu verhindern und die Gesundheitsversorgung aufrechtzuerhalten. Ausserdem mussten wirtschaftliche und soziale Folgen der Pandemie abgefedert werden. Auch war dafür zu sorgen, dass Kanton und Gemeinden ihren Verwaltungsbetrieb während der Pandemie sicherstellen konnten.

Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern und Lausanne wurde von der Regierung des Kantons Solothurn beauftragt, eine externe Evaluation des Krisenmanagements während der Corona-Pandemie durchzuführen. In der Evaluation soll aufgezeigt werden, ob die innerkantonale Krisenbewältigung zweckmässig und wirksam erfolgt ist. Betrachtet werden insbesondere die Krisenvorsorge, das Management in der Krise sowie die Massnahmen der Pandemiebewältigung und deren Wirkungen.

Die Evaluation betrachtet den Zeitraum von Februar 2020 bis März 2022. Neben einer Analyse von ausgewählten Daten und Dokumenten wurden insgesamt 52 leitfadengestützte Interviews mit Regierungsmitgliedern, Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und verwaltungsexternen Personen geführt. Weiter wurden in vier Online-Befragungen Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten, Schulleitende, Härtefallgesuchstellende und Akteure des Gesundheitswesens befragt.

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

Abb. 1
Impfzentrum Trimbach:
Holen wir unseren Alltag zurück.



Gesamtbeurteilung des Krisenmanagements

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Kanton Solothurn gut durch die Pandemie gekommen ist. Den Verantwortlichen ist es gelungen, die Solothurner Bevölkerung wirksam zu schützen. Es ist im kantonalen Vergleich keine erkennbare Übersterblichkeit festzustellen. Nichtsdestotrotz verursachte die Viruserkrankung viel Leid in der Bevölkerung: Bis Ende November 2022 gab es im Kanton Solothurn 381 Todesfälle mit einer laborbestätigten SARS-CoV-2-Infektion. Die Impfquote lag Ende November 2022 im schweizerischen Durchschnitt.

Die Leistungen, die der Kanton zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen bereitstellte, wie die Impf- und Testangebote, das Contact Tracing sowie die Schutzmassnahmen in den Gesundheitseinrichtungen, Schulen und Betrieben, wurden von den Befragten in den Interviews und den Online-Befragungen als zweckmässig beurteilt. Für Kritik sorgten insbesondere die Maskenpflicht in den unteren Stufen der Primarschulen und das Testobligatorium an Schulen. Die spezifischen kantonalen Massnahmen zur Entlastung der Wirtschaft und zur Unterstützung der Kulturbranche wurden in den Erhebungen mehrheitlich als wirksam eingestuft. Kritisiert wurden bei diesen Massnahmen die Härtefallhilfen, die im Vergleich mit anderen Kantonen spät einsetzten und auf einem aufwändigen Gesuchsverfahren beruhten.

Die Tatsache, dass die vom Kanton Solothurn zur Bekämpfung der Pandemie ergriffenen Massnahmen als mehrheitlich effektiv und wirksam beurteilt werden können, ist bemerkenswert, weil die Evaluation auch aufzeigt, dass der Kanton Solothurn nicht genügend auf die Pandemie vorbereitet war.

Die Bewältigung der Pandemie erfolgte in den Regelstrukturen, was sich grundsätzlich bewährte. Während der ersten Phase der Pandemiebewältigung, in der der Sonderstab Corona Solothurn (SOCOSO) aktiv war, gab es Herausforderungen in der Zusammenarbeit innerhalb des SOCOSO beziehungsweise zwischen dem SOCOSO und Akteuren des Departements des Innern (DDI).

Im Folgenden fassen wir die Ergebnisse bezüglich Konzeption, Umsetzung, Massnahmen und Wirkungen des Krisenmanagements zusammen. Aus den Erkenntnissen leiten wir anschliessend Empfehlungen ab.



Abb. 2

Der Bundesrat besucht das Drive-in Grenchen, v.l.n.r.: Peter Eberhard, Chef Gesundheitsamt; Bundesrat Alain Berset; François Scheidegger, Stadtpräsident Grenchen; Patrick Mathys, Leiter Sektion Krisenbewältigung und internationale Zusammenarbeit, Bundesamt für Gesundheit BAG; Susanne Schaffner, Regierungsrätin und Frau Landammann; Peter Lauener, Leiter Kommunikation EDI; Emma Brossin, Pressesprecherin EDI

Abb. 3
Testzentrum Solothurn



Beurteilung der Konzeption des Krisenmanagements

Der Kanton Solothurn war nicht genügend auf das Szenario einer Pandemie vorbereitet. Dies betrifft die rechtlichen Grundlagen, Krisenkonzepte und auch den Umgang mit Krisenübungen.

Die kantonale Epidemienverordnung regelt den Vollzug des Epidemiengesetzes im Kanton und definiert die Rolle des Gesundheitsamts (GESA), der Kantonsärztin beziehungsweise des Kantonsarztes sowie weiterer Vollzugsorgane. Insofern war eine wichtige *rechtliche Grundlage* für das Krisenmanagement vorhanden. Nicht geregelt ist in der kantonalen Epidemienverordnung die Führungsunterstützung und die Unterstützung im Bereich Querschnittsaufgaben (Ressourcen, Logistik usw.), insbesondere durch den Kantonalen Führungsstab (KFS). Die Epidemienverordnung und das Katastrophengesetz, das die gesetzliche Grundlage für den KFS bildet, waren diesbezüglich nicht optimal aufeinander abgestimmt.

Der Kanton Solothurn verfügte über einzelne *Konzepte* zur Pandemiebewältigung. Wichtigstes Konzept war der kantonale Pandemieplan. Dieser war allerdings nur wenigen Personen – sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Verwaltung – bekannt.

Zudem war er, wie andere kantonale Pandemiepläne auch, auf eine Influenza-Pandemie ausgerichtet. Weiter fehlten im Pandemieplan Aspekte wie die Organisation der Pandemiebewältigung, Konfliktmanagement, Rechenschaftslegung und Qualitätsmanagement. Die Tauglichkeit der konzeptionellen Grundlagen des KFS in Bezug auf die Krisenbewältigung wurde in der Evaluation nicht untersucht. Konzepte zum Business Continuity Management für die gesamte Verwaltung lagen nicht vor.

Das Ereignis Pandemie wurde beim Kanton nicht explizit beübt. Zwar hatte der Kanton an den nationalen Sicherheitsverbandsübungen 2014 und 2019 teilgenommen, das Ereignis Pandemie stand dabei jedoch nicht im Vordergrund. Positiv zu erwähnen ist, dass der Zivilschutz Übungen zu Massenimpfstellen durchgeführt hatte.

Auch die Querschnittsämter, wie das Amt für Informatik und Organisation (AIO), das Hochbauamt oder das Personalamt, waren nicht ausreichend auf die Herausforderungen einer Krise, wie sie die Corona-Pandemie darstellte, vorbereitet.

Beurteilung der Umsetzung und Organisation des Krisenmanagements

Die Umsetzung der Krisenorganisation des Kantons Solothurn lässt sich in *drei Phasen* aufteilen. In Phase 1 bildete der Regierungsrat aufgrund rasant ansteigender Infektionszahlen am 28. Februar 2020 den SOCOSO zur Unterstützung des Kantonsarztes. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass sich die Bildung des SOCOSO als Koordinationsgremium zu Beginn der Pandemie bewährt hat. Allerdings waren die Verantwortlichen des Gesundheitsbereichs in diesem Gremium untervertreten und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure nur vage definiert. Dies führte zu einer Art Doppelstruktur von Lagebeurteilung und interdepartementaler Koordination im SOCOSO auf der einen Seite und Umsetzung der gesundheitspolitischen Massnahmen im DDI auf der anderen Seite. Einzelne Entscheide wurden unter mangelndem Einbezug beziehungsweise ungenügender Kenntnis des jeweils anderen getroffen. Auch gab es Spannungen zwischen Akteuren des KFS und Akteuren in der Regelstruktur.

Der SOCOSO wurde per 12. Juni 2020 aufgelöst. Dies führte teilweise zu Irritationen bei Akteuren des KFS und im weiteren Pandemieverlauf dazu, dass nicht immer auf alle in der Verwaltung verfügbaren Kompetenzen zurückgegriffen werden konnte. Mit dem Fachstab Pandemie im DDI und dem Koordinationsgremium Pandemie unter der Leitung des GESA wurden neue Gremien geschaffen (Phase 2), um die gesundheitspolitischen Massnahmen zu koordinieren und umzusetzen. Der Fachstab Pandemie im DDI stimmte federführend die gesundheitspolitischen Massnahmen zur Pandemiebewältigung im Kanton aufeinander ab. Die Strukturen und Prozesse in der Phase 2 mit dem Fachstab Pandemie als zentralem Führungsorgan der gesundheitspolitischen Pandemiebewältigung beurteilten die Befragten mehrheitlich positiv.

Das Gleiche gilt für Phase 3 der Pandemiebewältigung ab dem Frühjahr 2021. In dieser Phase wurde im GESA im Zuge einer Reorganisation die Abteilung Pandemiebewältigung geschaffen. Diese übernahm fortan die gesundheitspolitischen Aufgaben, die bisher im Fachstab Pandemie erbracht worden waren. Die Aufgaben in Zusammenhang mit dem Contact Tracing waren während der gesamten Pandemie beim Kantonsärztlichen Dienst angesiedelt.

Die Zusammenarbeit mit den Akteuren der Bereiche Gesundheit, Wirtschaft, Bildung und Kultur sowie der Gemeinden während der Krise war überwiegend gut. Die entsprechenden Verbände hatten direkten Zugang zu den Entscheidungsträgern der Verwaltung, was für das gegenseitige Verständnis und auch für die Erarbeitung von Massnahmen hilfreich war. Ab der Phase 2 existierte das Koordinationsgremium Pandemie, das durch das GESA geleitet und vor allem für den Informationsaustausch genutzt wurde. Dem Gremium gehörten Personen aus allen Departementen und Vertretende der Wirtschaft, Gemeinden, Spitäler und medizinischen Grundversorger an. Es hat sich insgesamt bewährt. Weiter wurde mit verwaltungsexternen Akteuren auch in sogenannten *Fachdialogen* zusammengearbeitet. So bildete zum Beispiel ein Gremium mit Vertretenden aus Altersheimen, der Hausärzteschaft, Spitälern und der Spitex einen Fachdialog. Im Vergleich zu anderen Kantonen fällt auf, dass die meisten dieser Dialoge vornehmlich der Information und weniger der Entscheidungsvorbereitung dienten. Die Befragten aus den Bereichen Wirtschaft, Bildung und Gesellschaft sowie aus der Verwaltung beurteilten diese Form der Zusammenarbeit überwiegend als positiv und konstruktiv.

Abb. 4
Der Zivilschutz im Einsatz.



Abb. 5
Eingerichtetes Testzentrum
an der Dornacherstrasse in Olten.



Der Regierungsrat verfolgte während der gesamten Pandemie den Regelstrukturansatz als strategische Maxime. Dieser besagt, dass die Pandemiebewältigung in den ordentlichen Strukturen stattfinden soll. Die zuständigen Departementsvorstehenden verantworteten und begleiteten die Massnahmen ihrer Departemente und informierten jeweils den Regierungsrat. In den Organen des Krisenmanagements der gesundheitspolitischen und der wirtschaftspolitischen Massnahmen wirkten jeweils auch Mitarbeitende von ausserhalb des DDI beziehungsweise des VWD mit. Grundlegende Entscheide wurden durch den Gesamtregierungsrat gefällt. Der Regelstrukturansatz bewährte sich im Grundsatz, weil dadurch die fachliche Kompetenz optimal eingebunden und auf bekannte Prozesse und Verantwortlichkeiten aufgebaut werden konnte. Es ist jedoch insbesondere bei den Interviewpartnerinnen und -partnern der Verwaltung der Eindruck entstanden, dass die Krise vom Regierungsrat und von der Verwaltung in erster Linie als Aufgabe der jeweiligen Departemente wahrgenommen und behandelt wurde. Weiter habe die Regierung häufig nicht mit einer Stimme gesprochen. Nach Aussen gab die Regierung ein anderes Bild ab: 70 Prozent der Teilnehmenden an der Online-Befragung sind der Ansicht, dass die Regierung des Kantons Solothurn voll und ganz oder eher mit einer Stimme gesprochen hat.

Eine Zusammenarbeit der *Nordwestschweizer Kantone* fand auf verschiedenen Ebenen statt. Es wurde versucht, keine allzu grossen Abweichungen zu den Nachbarkantonen entstehen zu lassen. Mit einzelnen Nachbarkantonen konnte man sich jeweils auf eine gemeinsame Haltung bezüglich der Massnahmen einigen. Es ist jedoch selten gelungen, dass alle Nordwestschweizer Kantone eine gemeinsame Haltung vertraten.

Das *Parlament* des Kantons Solothurn war – mit einer Ausnahme (Absage der März-Session) – über die ganze Pandemie hinweg handlungsfähig. Es genehmigte die von der Regierung erlassenen Notverordnungen jeweils nachträglich.



Abb. 6

Abstand halten als oberste Maxime.

Kritisch ist teilweise die Rolle der *Querschnittsämter* (AIO, Hochbauamt, Personalamt) zu beurteilen. Da diese wie die Verwaltung als Ganze ungenügend auf den Krisenfall vorbereitet waren, hing vieles vom Engagement von Einzelpersonen ab. Dieser Umstand hatte die Konsequenz, dass sich das DDI aufgrund mangelnder Ressourcen der Querschnittsämter teilweise selbst um die Personalrekrutierung oder um die Miete von Räumlichkeiten kümmern musste und dass die Mitarbeitenden unter Berücksichtigung und Einhaltung der kantonalen IT-Sicherheitsrichtlinien auf private Laptops ausweichen oder Geräte selbst beschaffen mussten.

Eher zurückhaltend war der Kanton Solothurn vor allem im ersten Jahr der Pandemie bezüglich Bereitstellung von *personellen Ressourcen* für die Bewältigung der Krise. Dabei wurden kantonsintern vorhandene Ressourcen zum Teil über Gebühr belastet. Dies änderte sich ab dem Jahr 2021, als im DDI viele Personen (temporär) für die operative Umsetzung von Massnahmen im Rahmen der Krisenbewältigung (Contact Tracing, Impfen, Testen, Kommunikation) eingestellt wurden. Teilweise nahmen die Ämter Unterstützung externer Unternehmen in Anspruch, um ihre Aufgaben in der Pandemie zu bewältigen. Im Grossen und Ganzen ist es gelungen, die Durchhaltefähigkeit der Verwaltung während der Dauer der Pandemie sicherzustellen.

Während der Pandemie wurden im Kanton Solothurn die *Co-vid-19-Kosten* separat erfasst und ausgewiesen. Insgesamt gab der Kanton in den Jahren 2020 bis 2022 netto knapp 145 Millionen Franken für die Bewältigung der Pandemie aus, der Bund steuerte weitere 116 Millionen Franken zur Bewältigung der Krise bei. Die grössten Ausgabenposten des Kantons waren der Ausgleich der Mehrkosten und Ertragsausfälle der Spitäler (CHF 50,7 Mio.) gefolgt von den Härtefallmassnahmen und weiteren Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft (CHF 34,7 Mio.).

Die höchsten Beiträge leistete der Bund bei Massnahmen zur Unterstützung, spezifisch bei den Härtefallmassnahmen (CHF 62,2 Mio.) und beim Testen (CHF 38,3 Mio.). Eine umfassende Steuerung der Kosten der Pandemiebewältigung fand angesichts der Kurzfristigkeit, Unsicherheiten und Sachzwänge nicht statt. Jedes Departement plante im Rahmen seiner Kompetenzen die notwendigen Massnahmen. Deren Finanzierung wurde gemäss Finanzkompetenzregelungen von den entsprechenden Organen bewilligt. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die geltenden Regeln betreffend Budgetkompetenzen und Submissionsprozesse nicht eingehalten worden wären.



Abb. 7

Kaum Verkehr auf einem der meistbefahrenen Autobahnabschnitte des Kantons während des Lockdowns.

Beurteilung der Massnahmen des Krisenmanagements

Der Kanton Solothurn reagierte jeweils rasch auf die Herausforderungen der Pandemie. Beim Erlass von Massnahmen orientierte sich der Kanton Solothurn immer auch an den Nachbarkantonen. Die ergriffenen Massnahmen können als grossmehrheitlich zweckmässig beurteilt werden. Die Evaluation weist darauf hin, dass die Bevölkerung, die verschiedenen Zielgruppen der Verletzlichen in Heimen, die älteren Menschen, die Kinder und Jugendlichen in Bildungsinstitutionen und die Akteure in der Wirtschaft gut erreicht wurden. Die Effizienz der Massnahmen lässt sich mangels Vergleichswerte nur schwer beurteilen.

Das DDI war für die gesundheitspolitischen Massnahmen der Pandemiebewältigung und für die diesbezügliche Koordination mit den Akteuren zuständig. Die Umsetzung dieser Massnahmen erfolgte über die Regelstrukturen. Neben dem DDI waren insbesondere das Departement für Bildung und Kultur (DBK) (Schulen, Bildung, Kultur und Sport) und das Volkswirtschaftsdepartement (VWD) (wirtschaftspolitische Massnahmen) involviert. Zwischen den gesundheitspolitischen und wirtschaftlichen Massnahmen wurde – ausser bei der Erarbeitung und der Umsetzung konkreter Massnahmen – wenig koordiniert. Zudem war die Rolle der Querschnittsämter ungenügend definiert.

Abb. 8

Maskenpflicht im Bus, auch für Jugendliche.





Im Bereich *Gesundheitsschutz* können das Impfen, das Testen und das Contact Tracing als überwiegend angemessen beurteilt werden. Es bestanden genügend Möglichkeiten, sich Testen oder Impfen zu lassen, und das Contact Tracing war jederzeit funktionsfähig. Auch die Schutzmassnahmen in Heimen und bei der Spitex sind insgesamt als zweckmässig zu beurteilen.

Im Bereich *Bildung* können die Massnahmen als angemessen und zielführend beurteilt werden. Anlass zu Kritik von Befragten im schulischen Umfeld gaben jedoch die Maskenpflicht in den unteren Stufen der Primarschule, das nicht konsequent umgesetzte Testobligatorium an Schulen sowie die Massnahmen betreffend die schulergänzende Betreuung.

Zur Abfederung der *wirtschaftlichen Folgen* der Pandemie dienten insbesondere die Kurzarbeitsentschädigung und die Härtefallmassnahmen. Die Kurzarbeitsentschädigung wurde effizient umgesetzt. Die Implementierung der Härtefallmassnahmen wurde von den Vertretenden der Wirtschaft als vergleichsweise spät beurteilt. Zudem wurde das Verfahren als aufwändig bewertet. Die Massnahmen im Bereich Kultur können insgesamt als zweckmässig und zielführend umgesetzt beurteilt werden.

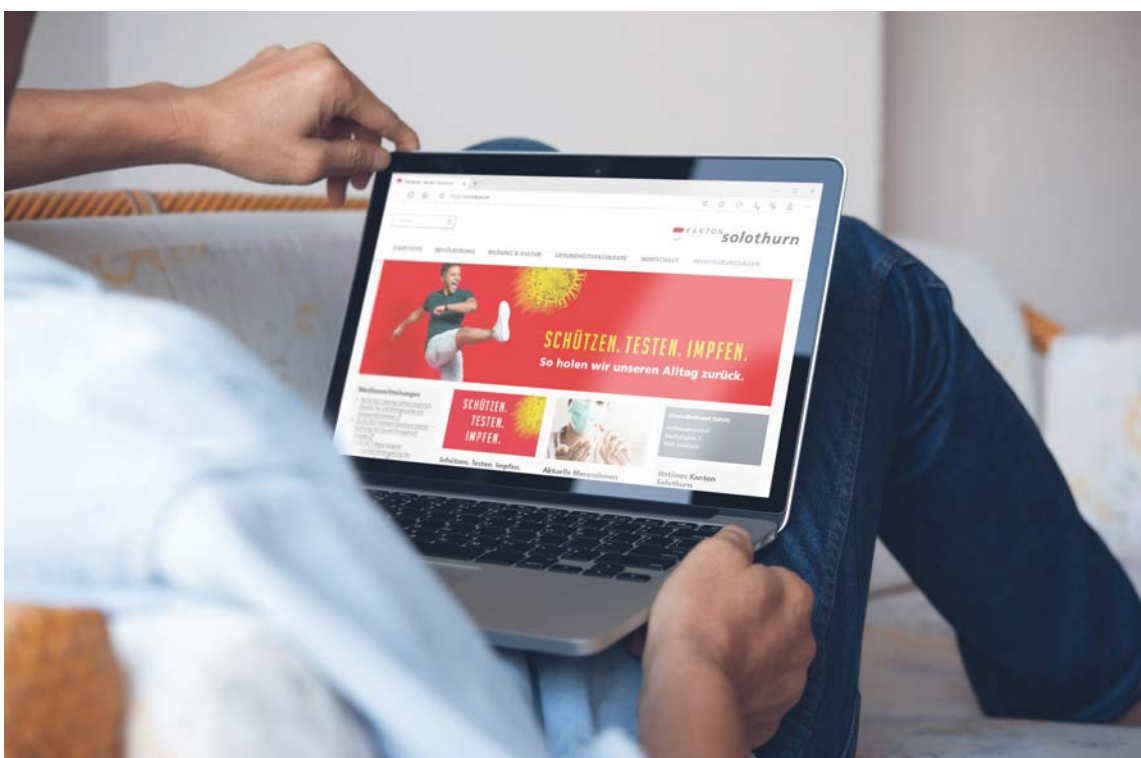
Die *externe Kommunikation* des Kantons mit der Bevölkerung (Website, Merkblätter, Medienanfragen, Medienmitteilungen, Bürgeranfragen usw.) wurde meist positiv beurteilt. Eine wichtige Rolle hatten in diesem Zusammenhang auch die Verbände der Wirtschaft, die Organisationen des Gesundheits- und des Bildungsbereichs sowie der Verband der Solothurner Einwohnergemeinden. Zu Beginn der Pandemie wurde die Kommunikation des DDI durch die Staatskanzlei mit Unterstützung des Kantonsarztes verantwortet. Nach dem Prinzip, dass die Krisenkommunikation in den Departementen sichergestellt werden soll, wurde die pandemiebedingte Kommunikation des Departements ab Sommer 2020 innerhalb des DDI geleistet. Sowohl die Staatskanzlei als auch das DDI hatten für die Kommunikationsarbeiten in der Krise knappe Ressourcen.

Die verwaltungsinternen *Kommunikationsaktivitäten* mittels wöchentlicher Newsletter sowie situativ bedingten Informationsschreiben und Merkblättern wurden geschätzt. Die verwaltungsinterne Weitergabe der Informationen von den Entscheidungsgremien zu den umsetzenden Stellen wurde jedoch verschiedentlich bemängelt. Der Informationsfluss habe sich im Verlauf der Pandemie zwar verbessert, es gab aber gemäss Interviews bis zum Schluss immer wieder Momente, wo die Weitergabe von Informationen nicht oder zu spät erfolgt sei.

Der Kanton Solothurn erbrachte die meisten Leistungen in der Pandemie durch die kantonale Verwaltung. Externe Stellen wurden beispielsweise im Bereich Kommunikation (Betrieb Hotline), Wirtschaft (Härtefallgesuche), Gesundheitsschutz (Testen, Impfen) und Parlamentsbetrieb (Durchführung der Sessionen ausserhalb des Kantonsratssaals) eingesetzt. Diese Unterstützung kann insgesamt als adäquat beurteilt werden.

Abb. 10

Die interne und externe Kommunikation bindet in der Krise viele Ressourcen.



Beurteilung der Wirkungen in ausgewählten Bereichen

Die Wirkungen des Krisenmanagements der Kantone zeigen sich insbesondere bei der Vermeidung von Übersterblichkeit, der Impfquote und der Abfederung der negativen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Pandemie. Bei diesen Grössen weist der Kanton Solothurn durchschnittliche oder überdurchschnittliche Werte im kantonalen Vergleich auf. Bis Ende November 2022 gab es im Kanton Solothurn 381 laborbestätigte Todesfälle, was 136 Todesfällen pro 100'000 Einwohner entspricht und unter dem Schweizer Durchschnitt liegt (157 Todesfälle pro 100'000 Einwohner).

Bis Ende November 2022 liessen sich 70 Prozent der Bevölkerung mindestens einmal impfen, was im Schweizer Mittel lag. Für die Gruppe der über 65-Jährigen liegt der Wert bei 92 Prozent, das heisst leicht über dem Schweizer Durchschnitt von 90 Prozent. Auf die Sozialhilfequote und die Anzahl Konkurse wirkte sich die Pandemie, zumindest in den Jahren 2020 und 2021, nicht negativ aus.



Abb. 11

Vor den Test- und Impfzentren bilden sich lange Schlangen.

Empfehlungen

Obwohl die Evaluation zum Schluss kommt, dass der Kanton Solothurn gut durch die Pandemie gekommen ist, wurden verschiedene Schwachstellen identifiziert. Diese betreffen insbesondere die Vorbereitung und die Umsetzung des Krisenmanagements. Zur Behebung dieser Schwachstellen empfehlen wir Folgendes:



Empfehlung 1: Steuerung und Führungsunterstützung für Krisen klären

Das Regelstrukturprinzip, das festlegt, dass für die Massnahmen der Krisenbewältigung jeweils das fachlich zuständige Departement verantwortlich ist, bewährte sich. Problematisch war jedoch, dass die Führungsunterstützung und die Querschnittsaufgaben in der Krise nicht ausreichend geregelt waren. Zu Beginn der Krise war es nicht möglich, gleichzeitig mit der Krisenbewältigung auch eine klar strukturierte Steuerung und Koordination aufzubauen. Dies führte dazu, dass die Nutzung der Stabskompetenzen des KFS für das Krisenmanagement nur teilweise erfolgte und dass der Eindruck entstanden ist, dass sich vornehmlich die Departemente und nicht die Regierung als Gremium mit der Krisenbewältigung beschäftigten. Wir empfehlen der Regierung des Kantons Solothurn daher, die Anforderungen an die Steuerung und die Führungsunterstützung im längerdauernden Krisenfall im Kanton Solothurn zu definieren und die Zuständigkeiten zu klären. Im Krisenfall sollen so die bestgeeigneten personellen und sachlichen Ressourcen eingesetzt werden.



Empfehlung 2: Pandemieplan gemeinsam mit Anspruchsgruppen überarbeiten

Wir empfehlen dem DDI, den Pandemieplan zusammen mit den Anspruchsgruppen unter Berücksichtigung allfälliger Änderungen auf Bundesebene (bspw. Revision des Epidemiengesetzes oder des nationalen Pandemieplans) zu überarbeiten. Einerseits soll die Vorratshaltung optimiert und festgehalten werden, welche Güter in welcher Menge, an welchem Ort und mit welchen Berechtigungen für einen Zugriff gelagert werden. Andererseits soll der Pandemieplan um wichtige neue Inhalte, wie die Organisation der Pandemiebewältigung, Konfliktmanagement, Rechenschaftslegung und Qualitätsmanagement, ergänzt werden. Aufbauend auf dem kantonalen Pandemieplan sollen Gemeinden, Schulen und Leistungserbringer eigene Konzepte für die Bewältigung einer derartigen Herausforderung erarbeiten.



Empfehlung 3: Konzeptionelle Grundlagen für Verwaltungsbetrieb in Krisenlagen erstellen

Die Verwaltung war ungenügend auf die Krise vorbereitet. Wir empfehlen der Regierung des Kantons Solothurn daher, konzeptionelle Grundlagen zur Bewältigung einer Krise zu erstellen und diese aktuell zu halten. Dabei stehen die Querschnittsämter wie das AIO, das Personalamt und das Hochbauamt ebenso in der Pflicht wie die Fachämter. Es braucht auch Vorkehrungen für den Krisenfall, die sicherstellen, dass für Schlüsselpositionen Stellvertretungen bestimmt sind, um ein «Ausbrennen» besonders exponierter Personen zu vermeiden. Es soll flächendeckend ein Business Continuity Management (BCM) etabliert werden, das die Aufrechterhaltung kritischer Geschäftsprozesse auch in Krisenlagen sicherstellt. Zudem sollte ein Monitoringsystem entwickelt werden, das eine laufende Kostentransparenz ermöglicht. Die konzeptionellen Grundlagen sind anschliessend periodisch zu überprüfen.



Empfehlung 4: Kantonale Übungen durchführen

Die nächste Krise wird vermutlich anders als erwartet ausfallen. Dennoch empfehlen wir der Regierung des Kantons Solothurn, regelmässig Übungen von Krisensituationen unter Einbezug der Verwaltung sowie verwaltungsexterner Stellen durchführen zu lassen. Alle verfügbare Evidenz macht deutlich, dass Übungen dazu beitragen, dass in der Krise relevante Prozesse eingespielt und Personen mit Schlüsselfunktionen identifiziert sind. Wichtig ist das Kennenlernen der Personen und Rollen, um Zusammenarbeitsformen und Prozesse zu etablieren. Die Übungen sollen auch dazu beitragen, mit den konzeptionellen Grundlagen und der notwendigen Führungskultur zur Bewältigung einer Krise vertraut zu werden.



Empfehlung 5: Kompetenzen nachhaltig sichern

Der Bereich Gesundheit war im DDI zu Beginn der Pandemie ressourcenmässig schwach aufgestellt. Das neue Personal zur Pandemiebewältigung wurde mit befristeten Verträgen ausgestattet. Es besteht die Gefahr, dass neu gewonnene Kompetenzen wieder verloren gehen. Wir empfehlen der Regierung des Kantons Solothurn deshalb, im Übergang der Pandemie zu einer Endemie einen unsystematischen Abbau von Wissen im Bereich Krisenbewältigung zu verhindern. Dazu gehört, dass der Personalbestand im GESA so festgelegt wird, dass auch im Normalbetrieb ausreichend fachliche Expertise und Ressourcen zu übertragbaren Erkrankungen vorhanden sind, damit die notwendigen kantonalen Massnahmen jederzeit sichergestellt respektive aufgebaut werden können.



Empfehlung 6: Kommunikation stärken

Obwohl die externe Kommunikation insgesamt in guter Qualität gewährleistet werden konnte, haben sich Herausforderungen bei der Ressourcenausstattung, der Gewichtung der Kommunikationsaufgaben, der Kompetenz in der Krisenkommunikation und der Zusammenarbeit zwischen den Departementen in diesem Themenbereich gezeigt. Wir empfehlen der Regierung des Kantons Solothurn deshalb, der Kommunikation im Kanton Solothurn künftig einen höheren Stellenwert beizumessen und auch entsprechende Ressourcen dafür bereitzustellen. Zudem legen wir dem Kanton Solothurn nahe, zu präzisieren, wie das bestehende Konzept (Kommunikation zu einzelnen Themen aus den Departementen, Koordination über mehrere Departemente hinweg sowie Kommunikation der Gesamtregierung) in Krisen umgesetzt werden soll.



Empfehlung 7: Digitalisierung in der Verwaltung vorantreiben

Wir empfehlen dem Regierungsrat des Kantons Solothurn, im Einklang mit der Digitalisierungsstrategie der Entwicklung der Qualität der IT-Infrastruktur und der Software der Verwaltung besondere Beachtung zu schenken. Zudem sollen Schnittstellen und Plattformen geschaffen werden, um redundante Datenerfassungen in der Verwaltung, bei den Leistungserbringern des Gesundheitswesens und in der Wirtschaft möglichst zu vermeiden. Ebenso sollten gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, die einen digitalen Parlamentsbetrieb in Krisenzeiten ermöglichen.





I Auftraggeber

Regierungsrat des Kantons Solothurn

I Projektverantwortung

Interface Politikstudien Forschung Beratung AG

Projektverantwortung: Prof. Dr. Andreas Balthasar

Weitere Autorinnen und Autoren: Dr. Stefan Essig, David Fischer, Amélie Pestoni, Manuel Ritz

I Bildnachweise

Abbildungen Titelseite, 2, 12: Oliver Menge

Abbildungen 1, 3, 5: Lenka Reichelt

Abbildung 4: Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (AMB)

Abbildung 6: Andrea Richter

Abbildung 7: Gesundheitsamt Kanton Solothurn

Abbildungen 8, 9, 11: Shutterstock

Abbildung 10: iStock

I Ausgabe

September 2023

I N T E R F A C E

I Kontaktadresse

Interface Politikstudien Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel. +41 (0)41 226 04 26

www.interface-pol.ch

