

# Regierungsratsbeschluss

vom 24. August 2021

Nr. 2021/1249

KR.Nr. I 0106/2021 (DDI)

## Interpellation Fraktion FDP.Die Liberalen: Strategie "Stabsarbeit Regierungsrat" Stellungnahme des Regierungsrates

---

### 1. Vorstosstext

Rund um die Bewältigung der aktuellen Pandemie und deren Folgen hat sich die Wichtigkeit professioneller, übergreifender und koordinierter Stabsarbeit und Kommunikationsführung gezeigt. Mit dem kantonalen Führungsstab (KFS) verfügt der Regierungsrat über eine ausgewiesene Organisation für Stabsarbeit in speziellen Situationen. Der KFS ist das Führungsorgan des Regierungsrats in besonderen und ausserordentlichen Lagen. Er hat insbesondere planerische und organisatorische Massnahmen für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen (z.B. Katastrophen und Notlagen) zu treffen, Entscheidungsgrundlagen zu Handen der Regierung vorzubereiten und die widerspruchsfreie, professionelle Kommunikation sicherzustellen. Dieser Stab ist für die Führung in Krisen und bei besonderen Ereignissen konzipiert, arbeitet über alle Departemente hinweg und verfügt über ausgewiesene, umfassende Kompetenzen und entsprechende Erfahrungen. Entsprechend vereinigt der KFS grossmehrheitlich Kantonsmitarbeitende verschiedenster Fachrichtungen (Blaulichtorganisationen, Kantonsarzt, Technische Betriebe, Zivilschutz, Medienbeauftragte der Kantonsregierung, Staatsschreiber als Chef Recht, etc.) zu einem Gremium, welches rasch zur Verfügung steht und für die Führung von Krisensituationen strukturiert und trainiert ist. Der kantonale Führungsstab kann eingesetzt werden, wenn eine Situation die Möglichkeiten (Fähigkeiten, Kapazitäten, etc.) der Regelstrukturen übersteigt. Es geht dabei in erster Linie darum, dem Regierungsrat den Rücken freizuhalten, damit er weiterhin seine Funktion als Kollegialbehörde wahrnehmen kann.

Gemäss Medienberichterstattung und Stelleninseraten verstärkt sich das Departement des Innern (DDI) im Bereich Kommunikation und im Bereich Pandemie. So soll in den Aufgabenbereich des neuen vollzeitlichen Leiters oder der neuen vollzeitlichen Leiterin Fachstab Pandemie neben operativer Stabsarbeit in der aktuellen Pandemie auch die Aufarbeitung und Vorsorge künftiger Ereignisse fallen.

Es stellen sich verschiedene Fragen, wie weit das Amt für Gesundheit (GESA) resp. das DDI eine unnötige Parallelstruktur zum kantonalen Führungsstab aufbaut oder ob es nicht zielführender wäre, Kommunikation und Stabsarbeit des Regierungsrats weiterhin übergeordnet und aus einer Hand sicherzustellen. Dies insbesondere, da der Kantonsarzt als Mitglied des kantonalen Führungsstabs in diesen eingebunden und da auf die bestehenden Ressourcen zugreifen kann. Zudem verfügt die Kantonale Verwaltung mit der Katastrophenvorsorge im Amt für Militär und Bevölkerungsschutz bereits über eine anerkannte Stabsstelle, die sich exakt mit denselben Szenarien und Vorbereitungen wie der Kantonsarzt beschäftigt. Eine entsprechende Gefahren- und Risikoanalyse wurde von dieser Stabsstelle übergreifend im Jahre 2014 fertiggestellt und wird seither periodisch aktualisiert. Diese Analyse wurde vom Regierungsrat so genehmigt (RRB 2014/1030) und beinhaltet auch das Szenario einer Pandemie.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung nachfolgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Qualität der Arbeit des KFS grundsätzlich und im Fall der aktuellen Pandemie? Welche Aufträge/Aufgaben hat der KFS seit März 2020 erhalten?

2. Wie beurteilt der Regierungsrat die Zusammenarbeit zwischen dem KFS und dem GESA im Verlauf der aktuellen Pandemie?
3. Warum wurde dem KFS nicht die Oberverantwortung für die Stabsarbeit im Auftrag des Regierungsrats erteilt?
4. Erachtet der Regierungsrat die heutige, seit 14 Monaten andauernde Situation rund um COVID als besondere oder ausserordentliche Lage, welche die gesamte Bevölkerung und alle Departemente betrifft?
5. Vertritt der Regierungsrat die Ansicht, dass die Bewältigung der Pandemie lediglich Aufgabe des Gesundheitsamtes und nicht der Regierung ist?
6. Wie viele zusätzlichen Stellenprozente wurden im DDI und GESA im Verlauf der Pandemie seit deren Beginn im Frühjahr 2020 aufgebaut?
7. Was sind die Aufgaben des Fachstabes Pandemie? Wo ist er angegliedert und wie ist er zusammengesetzt?
8. Der Kanton Solothurn verfügt bis anhin über eine zentrale, in der Staatskanzlei angesiedelte Kommunikation. Hat sich dieses System nicht bewährt, dass der Regierungsrat nun für die Kommunikation des Fachstabes Pandemie ein Mandat vergeben hat und nun eine Stelle als Chef oder Chefin Kommunikation schafft?
9. Teilt der Regierungsrat die Bedenken der Interpellanten, dass im Verlauf der Pandemie eine Parallelstruktur (Führung und Kommunikation) entstanden ist, welche mit Regelstrukturen im GESA und auch in der gesamten Kantonsverwaltung schon lange nichts mehr zu tun hat.
10. Würde es - falls es gesetzliche Hindernisse gäbe, den KFS breiter einzusetzen - Sinn machen, die gesetzlichen Grundlagen anzupassen, damit der kantonale Führungsstab als bestehende und ausgebildete Krisenführungsorganisation unterstützend eingesetzt werden kann?

## **2. Begründung**

Im Vorstosstext enthalten.

## **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

### **3.1 Vorbemerkungen**

Die massgebliche Rechtsgrundlage für die Tätigkeit des Kantonalen Führungsstabes (KFS) bildet das Gesetz über Massnahmen für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen vom 5. März 1972 (Katastrophengesetz; BGS 122.151). Gemäss § 2 Abs. 2 des Katastrophengesetzes ist für die Feststellung des Katastrophenfalls der Regierungsrat zuständig. Als Katastrophe gelten Ereignisse, durch welche die Bevölkerung und ihre Umwelt in einem solchen Ausmass betroffen werden, dass sie nur durch ausserordentliche Schutz- und Rettungsmassnahmen gemeistert werden können (§ 2 Abs. 1 Katastrophengesetz).

Die massgebliche Grundlage für die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie ist das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101). Dieses regelt spezialgesetzlich den Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten und sieht die dazu nötigen Massnahmen vor. Die Regelungen des EpG umfassen die Prävention (Erkennung, Überwachung und Verhütung) sowie die Bekämpfung und sind grundsätzlich bereits bei normalen Lagen anwendbar. Der Vollzug verbleibt in allen Lagen bei den Kantonen (Art. 75 EpG). Jeder Kanton bezeichnet eine Kantonsärztin bzw. einen Kantonsarzt. Diese bzw. dieser ist für die Koordination ihrer bzw. seiner Tätigkeiten mit anderen an der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beteiligten Behörden und Institutionen zuständig (Art. 53 Abs. 1 und 2 EpG).

Das Departement des Innern (DDI) ist für den Vollzug der Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen zuständig, sofern diese Aufgabe nicht im Einzelfall anderen Behörden oder Organen übertragen ist (vgl. § 49 Abs. 1 Gesundheitsgesetz vom 19. Dezember 2018 [GesG; BGS 811.11]). Die Einzelheiten werden in der Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung vom 30. April 2019 (kantonale Epidemienverordnung, V EpG; BGS 811.16) geregelt. Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen gemäss Art. 40 EpG mit erheblicher Tragweite werden durch das DDI, nach vorgängiger Ermächtigung durch den Regierungsrat, angeordnet. Die Grossmehrheit der übrigen Kompetenzen gemäss EpG werden dem Gesundheitsamt (GESA) und der Kantonsärztin bzw. dem Kantonsarzt zugewiesen. Letztere bzw. Letzterer ist für den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung zuständig, sofern diese Aufgabe nicht ausdrücklich anderen Behörden oder Organen übertragen ist (vgl. §§ 1<sup>bis</sup> ff. V EpG).

### 3.2 Zu den Fragen

#### 3.2.1 Zu Frage 1:

*Wie beurteilt der Regierungsrat die Qualität der Arbeit des KFS grundsätzlich und im Fall der aktuellen Pandemie? Welche Aufträge/Aufgaben hat der KFS seit März 2020 erhalten?*

Der KFS ist departementsübergreifend aufgestellt und hat sich in den vergangenen Jahren mittels Konzepten, Stabsarbeitstagen und Übungen auf die Krisenbewältigung in verschiedenen Szenarien vorbereitet. Dazu gehörte anlässlich der Sicherheitsverbandsübung 2014 auch die Bewältigung einer Pandemie. Wir haben den KFS anlässlich der Sicherheitsverbandsübung 2019 (Bewältigung einer länger andauernden Terrorbedrohung) besucht und uns ein Bild von der Arbeit, Organisation und Qualität verschafft. Bei dieser Gelegenheit haben wir dem KFS sein Vertrauen und Lob ausgesprochen.

Der KFS als Gesamtorganisation hat von uns während der Pandemie keinen Auftrag erhalten. Eine Vielzahl von KFS-Angehörigen war im Jahr 2020 im Sonderstab Corona des GESA tätig, allerdings als Einzelpersonen und unter der Führung des Kantonsarztes und nicht als KFS (z.B. Chef KFS, Stabschef, Kantonsarzt, Führungsunterstützung [Büro zur Verfolgung und Aufbereitung der Lage], Logistik und Support, Zivilschutz, Medienverantwortliche, Chef Recht, etc.). Auslöser hierfür war, dass der Bundesrat am 28. Februar 2020 aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus die Situation in der Schweiz als besondere Lage gemäss EpG eingestuft hat. Zur Unterstützung wurde am 28. Februar 2020 ein ad-hoc Sonderstab Corona unter Beizug von Mitgliedern des Kernstabes des KFS gebildet. Wir haben zudem am 10. März 2020 den Chef des KFS ermächtigt, Mitglieder des Gesamtstabs KFS sowie weitere Fachspezialistinnen und Fachspezialisten aus der Kantonalen Verwaltung zur Unterstützung des Kantonsarztes anzubieten. Mit der Einschätzung der Situation als «ausserordentliche Lage» gemäss EpG durch den Bundesrat haben wir am 21. April 2021 die Unterstützung des Kantonsarztes durch Mitglieder des KFS bis am 30. Juni 2020 verlängert.

Ab Juli 2020 wurden zur Bewältigung der Pandemie unter der Leitung des GESA departementsübergreifende Gremien wie das Koordinationsgremium und verschiedene Fachdialoge (z.B. Schutzmaterial, Sicherheit, Testkapazitäten, Intensivpflegebettenkapazität, Veranstaltungen, Soziales) gebildet. Im Koordinationsgremium findet der übergreifende Austausch zwischen dem GESA/Fachstab Pandemie und rund 15 Vertreterinnen und Vertretern der anderen Ämter und Departemente, der Gemeinden, der Wirtschaft, der Solothurner Spitäler AG (soH) und der Ärztinnen und Ärzte statt. Zwischen Juli 2020 und August 2021 fanden insgesamt 39 Koordinations-sitzungen statt und auch künftig sind weitere Sitzungen geplant. Der Chef KFS und der Stabschef KFS sind in diesem Koordinationsgremium vertreten.

## 3.2.2 Zu Frage 2:

*Wie beurteilt der Regierungsrat die Zusammenarbeit zwischen dem KFS und dem GESA im Verlauf der aktuellen Pandemie?*

Die themenbezogene und departementsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Vertretern des KFS und des GESA ist lösungsorientiert. Die abschliessende Beurteilung der Pandemiebewältigung sowie die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen für künftige Ereignisse werden nach Abschluss der Pandemie erfolgen. Aktuell besteht kein Handlungsbedarf.

## 3.2.3 Zu Frage 3:

*Warum wurde dem KFS nicht die Oberverantwortung für die Stabsarbeit im Auftrag des Regierungsrats erteilt?*

Ab Herbst 2020 bestand ein Grossteil der pandemiebedingten Aufgaben im Kanton aus operativen Aufgaben in der direkten Pandemiebekämpfung wie Contact Tracing, Impfen, Testen, Covid-Zertifikate mit entsprechendem Informations- und Kommunikationsbedarf. Deshalb wurden diese Aufgaben beim fachlich zuständigen GESA angesiedelt und dieses hat auch die Koordination mit den Regelstrukturen wahrgenommen.

## 3.2.4 Zu Frage 4:

*Erachtet der Regierungsrat die heutige, seit 14 Monaten andauernde Situation rund um COVID als besondere oder ausserordentliche Lage, welche die gesamte Bevölkerung und alle Departemente betrifft?*

Der Bundesrat hat die ausserordentliche Lage gemäss EpG auf den 19. Juni 2020 beendet. Aktuell besteht die besondere Lage. Wir schliessen uns der Sichtweise des Bundesrates an. Die Regelungen des EpG umfassen die Prävention (Erkennung, Überwachung und Verhütung) sowie die Bekämpfung und sind grundsätzlich bereits bei normalen Lagen anwendbar.

## 3.2.5 Zu Frage 5:

*Vertritt der Regierungsrat die Ansicht, dass die Bewältigung der Pandemie lediglich Aufgabe des Gesundheitsamtes und nicht der Regierung ist?*

Nein. Die Bekämpfung der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen ist und war Aufgabe verschiedenster Departemente und Ämter der kantonalen Verwaltung. Wir waren jederzeit über die wesentlichsten Entwicklungen informiert und haben die jeweils notwendigen Verordnungen, Massnahmen und Aufträge beschlossen.

## 3.2.6 Zu Frage 6:

*Wie viele zusätzlichen Stellenprozente wurden im DDI und GESA im Verlauf der Pandemie seit deren Beginn im Frühjahr 2020 aufgebaut?*

Gemäss Geschäftsbericht 2020 wurde das Globalbudget Gesundheitsversorgung Ende Dezember 2020 pandemiebedingt um 33,7 Pensen überschritten. Bei diesen Stellen handelt es sich grösstenteils um befristete Stellen im Zusammenhang mit dem Contact Tracing. Die übrigen Arbeiten wurden im Jahr 2020 durch Mitarbeitende des DDI aus diversen Ämtern (u.a. Amt für soziale Sicherheit, Kantonspolizei) aufgefangen. Mit den zusätzlichen operativen Aufgaben in Zusammenhang mit Impfen, Testen, Veranstaltungen und Covid-19-Zertifikat mussten die Pensen ab Januar 2021 bis auf 54 Pensen erhöht werden (Stand Mitte 2021). Die Erhöhung erfolgte ausschliesslich durch befristete Anstellungen. Gemäss der Mittelfristplanung des Bundesrats vom 30.

Juni 2021 und den zugrundeliegenden Szenarien werden durch die Kantone weiterhin zentrale Aufgaben im Bereich der Testungen, des Contact Tracing und des Impfens sichergestellt werden müssen. Entsprechend werden auch 2022 zusätzliche befristete Ressourcen benötigt.

### 3.2.7 Zu Frage 7:

*Was sind die Aufgaben des Fachstabes Pandemie? Wo ist er angegliedert und wie ist er zusammengesetzt?*

Der Fachstab Pandemie ist direkt dem Chef GESA unterstellt. Die Aufgaben des Fachstabs sind fachlich nahe bei den Gesundheitsthemen angesiedelt und umfassen stark operative Tätigkeiten:

- Koordination: regelmässige Koordination mit den Regelstrukturen in Verwaltung, Wirtschaft, Gemeinden, Gesundheitsversorgung, Durchführung von 14 verschiedenen Fachdialogen, Fachberatung für Verwaltung durch kantonsärztlichen Dienst, Koordination mit anderen Kantonen und Bund.
- Impfen: Impfstoffplanung und -logistik, Leitung Impfzentren, Impfen in Arztpraxen und Apotheken, Betrieb Anmelde- und Impfapplikationen, Infoline, Reporting und Abrechnung mit Bund.
- Testen: Screeningzentren, Testzentren Spitäler, mobile Teams, Arztpraxen und Apotheken, repetitive Testungen in Betrieben, Schulen, Alters- und Pflegeheimen, Kindertagesstätten, Reporting und Abrechnung mit Bund.
- Veranstaltungen: Gesundheitspolizeiliche Bewilligungen von Grossveranstaltungen, Beratung von Gemeinden und Veranstaltern.
- Covid-Zertifikat: Koordination mit Bund und rund 100 Zertifikatsausstellern im Kanton, Ausstellung von Zertifikaten in den nicht automatisierten Sonderfällen.
- Information, Kommunikation: Webseite corona.so, Hotline Kanton Solothurn, wöchentlicher Lage- und Situationsbericht, Monitoring, Statistiken, Medienmitteilungen, Medienanfragen, Merkblätter, Kampagnen, Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern.

Das Contact Tracing ist Kernaufgabe des kantonsärztlichen Dienstes (Vollzug EpG) und gehört damit zu den Regelstrukturen. Pandemiebedingt hat sich der Ressourcenbedarf vorübergehend stark erhöht. Zu den Aufgaben des Contact Tracing gehören: Information der infizierten Person und deren Kontaktpersonen, Anordnung von Isolation und Quarantäne, Spezial-Tracing in Schulen, Betrieben und Gesundheitseinrichtungen.

### 3.2.8 Zu Frage 8:

*Der Kanton Solothurn verfügt bis anhin über eine zentrale, in der Staatskanzlei angesiedelte Kommunikation. Hat sich dieses System nicht bewährt, dass der Regierungsrat nun für die Kommunikation des Fachstabs Pandemie ein Mandat vergeben hat und nun eine Stelle als Chef oder Chefin Kommunikation schafft?*

Die Kommunikation Staatskanzlei unterstützt mit aktuell 270 Stellenprozenten den Regierungsrat und die Departemente bei ihrer Kommunikation. Dazu gehört neben der klassischen Medienarbeit und der Kommunikationsberatung unter anderem als Schwerpunkt auch die Onlinekommunikation. Dieses Miteinander hat sich bewährt, mit der Kommunikationsstrategie 2019 haben wir uns klar für die Weiterführung und Stärkung ausgesprochen (vgl. RRB Nr. 2019/2036 vom 17. Dezember 2019). Die Kommunikationsstrategie hält fest, dass am bisherigen, dualen

System mit dezentraler Kommunikation aus den Departementen und zentraler Kommunikation aus der Staatskanzlei grundsätzlich festgehalten wird.

Mit der im Frühling 2021 ausgeschriebenen Stelle Chef/Chefin Kommunikation DDI werden die 50 Stellenprozent der bisherigen Ressourcen neu mit 80 Stellenprozenten ersetzt, um die grosse Bandbreite an Aufgaben und den gestiegenen Informationsbedarf abzudecken. Nur so kann die Kommunikation aus dem DDI gemäss Kommunikationsstrategie gewährleistet werden.

Im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie gab es ab Herbst 2020 sehr rasche Entwicklungen (steigende Fallzahlen, Belastung der Spitäler, eidgenössische und kantonale Massnahmen, Vernehmlassungen des Bundes, Impfen, Massentests etc.) und damit verbunden viele Medienanfragen, Medienmitteilungen und Anpassungsbedarf auf der neu geschaffenen Corona-Webseite. Die Kommunikation der Staatskanzlei war ressourcenmässig nicht mehr in der Lage, die damit verbundenen Kommunikationsmassnahmen zu gewährleisten. Während einer Übergangsfrist wurde die Kommunikationsarbeit durch Mitarbeitende des DDI wahrgenommen. Angesichts der hohen Bedeutung der Kommunikation wurde ab Ende Januar 2021 im Fachstab Pandemie vorübergehend eine professionelle Lösung geschaffen, aufgrund der Dringlichkeit vorübergehend mittels externem Mandat.

### 3.2.9 Zu Frage 9:

*Teilt der Regierungsrat die Bedenken der Interpellanten, dass im Verlauf der Pandemie eine Parallelstruktur (Führung und Kommunikation) entstanden ist, welche mit Regelstrukturen im GESA und auch in der gesamten Kantonsverwaltung schon lange nichts mehr zu tun hat.*

Nein. Die Strukturen mit einem beim GESA angesiedelten Fachstab Pandemie sind geeignet, die vorübergehend anfallenden operativen und kommunikativen Aufgaben sowie die Koordination mit den Regelstrukturen wahrzunehmen. Dadurch entstehen keine Parallelstrukturen, sondern es können gezielt Synergien geschaffen und Fachwissen gebündelt werden. Schlüsselpersonen im Fachstab Pandemie sind dabei der Kantonsarzt und der Chef GESA. Die Strukturen des Fachstabs sind flexibel und vorübergehend. Sie können rasch wieder auf das Niveau zurückgefahren werden, das für die üblichen Massnahmen zur Pandemiebekämpfung (nicht nur in Bezug auf Covid-19) erforderlich ist.

Die Beurteilung der Pandemiebewältigung sowie die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen für künftige Ereignisse, insbesondere die Führungsstrukturen im Pandemiefall, sollen nach Abschluss und Aufarbeitung der Pandemie erfolgen.

### 3.2.10 Zu Frage 10:

*Würde es - falls es gesetzliche Hindernisse gäbe, den KFS breiter einzusetzen - Sinn machen, die gesetzlichen Grundlagen anzupassen, damit der kantonale Führungsstab als bestehende und ausgebildete Krisenführungsorganisation unterstützend eingesetzt werden kann?*

Wir sehen keine gesetzlichen Hindernisse, um bei Bedarf den KFS unterstützend einzusetzen.



Andreas Eng  
Staatschreiber

### **Verteiler**

Departemente (5)  
Staatskanzlei  
Gesundheitsamt  
Amt für Militär und Bevölkerungsschutz  
Staatskanzlei Kommunikation  
Aktuariat SOGEKO  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat