

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Oktober 2023

Nr. 2023/1725

Covid-19-Pandemie Kenntnisnahme externe Evaluation und weiteres Vorgehen

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat am 29. März 2022 die Durchführung einer externen Evaluation der Pandemiebewältigung beschlossen und das Gesundheitsamt mit der Durchführung eines Einladungsverfahrens und der Projektleitung beauftragt (vgl. RRB 2022/494 vom 29. März 2022). Am 17. Mai 2022 wurde der Firma Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern der Auftrag zur Durchführung der externen Evaluation erteilt (vgl. RRB 2022/801 vom 17. Mai 2022).

Die Evaluation umfasst die gesamte Pandemiebewältigung von Februar 2020 bis März 2022 und untersuchte folgende fünf Hauptfragen:

1. War der Kanton Solothurn genügend auf eine Pandemie vorbereitet?
2. War die Organisation der Pandemiebewältigung zweckmässig?
3. Welche Massnahmen zur Pandemiebewältigung wurden ergriffen und war die Umsetzung effektiv und effizient? Wurden die Zielgruppen erreicht?
4. Welche Aussagen über Wirkungen bei den Zielgruppen lassen sich auf der Basis vorhandener Daten machen?
5. Was kann für zukünftige Krisen gelernt werden?

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 Gemeindepräsidenten/-innen, Schulleiter/-innen, Härtefallgesuchstellende und Akteure des Gesundheitswesens befragt.

Eine Begleitgruppe, zusammengesetzt aus je einer Vertretung der Departemente sowie der Kantonsärztin, des Leiters Pandemiebewältigung sowie der Leiterin Standortförderung und Aussenkontakte (bis 10/2022) begleitete die Auftragsvergabe und nahm den Zwischen- und Schlussbericht ab.

1.1 Hauptergebnisse der Evaluation

Zusammenfassend hält der Bericht fest, dass der Kanton Solothurn gut durch die Pandemie gekommen ist. Den Verantwortlichen sei 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, ist gemäss Bericht 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 von März bis Juni 2020, 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). Die Strukturen ab Juni 2020 mit dem Fachstab Pandemie des DDI und der Abteilung Pandemiebewältigung im Gesundheitsamt werden von der Evaluation als zweckmässig beurteilt.

1.2 Empfehlungen der Evaluation

Obwohl die Evaluation zum Schluss kommt, dass der Kanton Solothurn gut durch die Pandemie gekommen ist, wurden im Bericht verschiedene Schwachstellen identifiziert. Diese betreffen insbesondere die Vorbereitung und die Umsetzung des Krisenmanagements. Zur Behebung dieser Schwachstellen werden im Bericht folgende 7 Empfehlungen abgegeben:

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. Es wird im Bericht daher empfohlen, 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.
2. Pandemieplan gemeinsam mit Anspruchsgruppen überarbeiten: Es wird im Bericht empfohlen, 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.

3. Konzeptionelle Grundlagen für Verwaltungsbetrieb in Krisenlagen erstellen: Die Verwaltung war ungenügend auf die Krise vorbereitet. Daher wird im Bericht empfohlen, 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.
4. Kantonale Übungen durchführen: Die nächste Krise wird vermutlich anders als erwartet ausfallen. Der Bericht empfiehlt, dennoch 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.
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. Der Bericht empfiehlt deshalb, im Übergang der Pandemie zu einer Endemie einen unsystematischen Abbau von Wissen im Bereich Krisenbewältigung zu verhindern. Dazu gehört, dass der Personalbestand im Gesundheitsamt 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.
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. Der Bericht empfiehlt deshalb, der Kommunikation im Kanton Solothurn künftig einen höheren Stellenwert beizumessen und auch entsprechende Ressourcen dafür bereitzustellen. Zudem legen die Evaluatoren 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.
7. Digitalisierung in der Verwaltung vorantreiben: Der Bericht empfiehlt, 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.

2. Erwägungen

2.1 Stellungnahme zum Evaluationsbericht

Die Beurteilung der Konzeption, Umsetzung, Organisation und Massnahmen des Krisenmanagements sowie der Wirkungen ist nachvollziehbar und wird grundsätzlich geteilt. Die gemachten Empfehlungen werden akzeptiert und sollen grundsätzlich umgesetzt werden. Wie die Umsetzung konkret erfolgen soll, ist noch zu definieren. Die Erkenntnisse aus der Evaluation sollen nicht nur für eine allfällige künftige Pandemie genutzt werden, sondern auch für Krisen in weiteren Themengebieten.

Prioritär ist die Umsetzung der Empfehlung 1 (Steuerung und Führungsunterstützung für Krisen klären). Der vom Kanton Solothurn angewendete Regelstrukturansatz hat sich grundsätzlich bewährt und soll beibehalten werden. In der Umsetzung sind aber gewisse Schwachstellen aufgetaucht, insbesondere bei der Führungsunterstützung und bei Querschnittsfunktionen wie ICT, Infrastruktur und Personal.

In einem ersten Schritt soll deshalb basierend auf den Erfahrungen des Covid-19-Krisenmanagements ein Konzept zur Krisenbewältigung in der Regelstruktur im Sinne eines Zielbildes erarbeitet werden, welches die Anforderungen an Steuerung und Führungsunterstützung bei einer längerdauernden Krise in der Regelstruktur beschreibt, beispielsweise in der Planung, Steuerung, Koordination, Kommunikation, Ressourcen oder Recht. Basierend darauf sollen die entsprechenden Rollen und Aufgaben der Fachämter, Querschnittsämter, Departemente, Kantonaler Führungsstab usw. festgelegt werden, um den Anforderungen bestmöglich zu genügen und bestehende Kompetenzen zu nutzen.

Dieses Konzept zur Krisenbewältigung in der Regelstruktur ist Voraussetzung und Basis für eine zielgerichtete Umsetzung der anderen Empfehlungen. Deshalb kann die konkrete Auftragserteilung zur Umsetzung der Empfehlungen 2 bis 7 erst erfolgen, wenn mit dem Konzept zur Krisenbewältigung in der Regelstruktur die Eckwerte zur Umsetzung der Empfehlung 1 durch den Regierungsrat definiert sind.

Zu beachten gilt zudem, dass der Bund eine Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz; SR 818.101) plant. Hier sind verschiedene Präzisierungen, Anpassungen neue Aufgaben für die Kantone zu erwarten. Diese Änderungen sind bei der kantonalen Umsetzung der Empfehlungen inhaltlich und zeitlich mitzubearbeiten. Die Vernehmlassung des Epidemiengesetzes ist für Ende 2023 angekündigt. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird dies auch Handlungsbedarf in der kantonalen Gesetzgebung sowie im kantonalen Pandemieplan zur Folge haben.

Vor diesem Hintergrund ist mit der Überprüfung und mit Anpassungen entsprechender Bestimmungen im Gesundheitsgesetz (GesG; BGS 811.11), Gesetz über Massnahmen für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Katastrophengesetz; BGS 122.151) oder im Einführungsgesetz zur eidgenössischen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzgebung (EG BZG; BGS 531.1) zuzuwarten, bis das Konzept zur Krisenbewältigung in der Regelstruktur durch den Regierungsrat verabschiedet ist und die Anpassungen des Epidemiengesetzes des Bundes bekannt sind.

2.2 Weiteres Vorgehen

Damit die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie in das Konzept Krisenbewältigung in der Regelstruktur einfließen und das Konzept auch für andere Krisen anwendbar ist, soll das Konzept bis Anfang 2024 durch eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen aus allen Departementen unter der Leitung des VWD erarbeitet und dem Regierungsrat unterbreitet werden.

3. Beschluss

- 3.1 Vom Bericht «Evaluation des Covid-19-Krisenmanagements im Kanton Solothurn» wird Kenntnis genommen.
- 3.2 Das VWD wird – unter Einbezug der anderen Departemente - mit der Erarbeitung eines Konzeptes «Krisenbewältigung in der Regelstruktur» bis Anfang 2024 beauftragt.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

- Schlussbericht Evaluation des Covid-19-Krisenmanagements im Kanton Solothurn vom 15. September 2023
- Broschüre Evaluation des Covid-19-Krisenmanagements im Kanton Solothurn vom September 2023

Verteiler

Departemente (5)

Gesundheitsamt

Amt für Militär und Bevölkerungsschutz

Medien Sperrfrist bis 24.10.2023, 13:30 Uhr (elektronischer Versand durch Staatskanzlei)