



An den Grossen Rat

20.5175.03

GD/P205175

Basel, 20. März 2024

Regierungsratsbeschluss vom 19. März 2024

**Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend
Erkenntnisse aus der Corona-Krise und ihrer Bewältigung;
Zwischenbericht**

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Verlauf und Gegenstand der Evaluation	4
2.1 Verlauf der Evaluation.....	4
2.2 Grenzen der Evaluation.....	5
3. Zentrale Erkenntnisse der Evaluation	6
3.1 Beurteilung der Krisenvorbereitung	6
3.2 Beurteilung der Krisenorganisation.....	6
3.3 Beurteilung der Leistungen zur Krisenbewältigung.....	7
3.4 Stellungnahme des Regierungsrates gegenüber der Gesamtbeurteilung	7
4. Empfehlungen für Optimierungen des Krisenmanagements	8
4.1 Empfehlungen an den Regierungsrat	8
4.2 Empfehlungen an das Gesundheitsdepartement	11
4.3 Empfehlungen an das Justiz- und Sicherheitsdepartements	13
4.4 Empfehlung an das Finanzdepartement	16
4.5 Empfehlung an die Staatskanzlei.....	16
5. Weiteres Vorgehen	16
6. Antrag	17

1. Einleitung

Die COVID-19-Pandemie war die grösste globale Gesundheitskrise des laufenden Jahrhunderts. Aufgrund der besonderen und ausserordentlichen Lage gemäss Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101), waren das gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Leben im Kanton Basel-Stadt während mehr als zwei Jahren stark eingeschränkt.

Bevölkerung, Regierung und Verwaltung des Kantons Basel-Stadt sahen sich in dieser Zeit vor grosse Herausforderungen gestellt. Mit dem kantonalen Pandemieplan von 2017 bestand zwar eine solide Vorbereitung, die Tragweite der COVID-19-Pandemie überstieg jedoch die in der Planung berücksichtigten Szenarien und Eventualitäten. Darum ist es wichtig, aus den Erfahrungen bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie Lehren für die Zukunft zu ziehen.

Der Regierungsrat hat mit der Überweisung der Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend «Erkenntnisse aus der Corona-Krise und ihrer Bewältigung» am 16. September 2020 vom Grossen Rat den Auftrag für eine systematische Auswertung erhalten. Die Motion fordert den Regierungsrat dazu auf, die Erkenntnisse aus der Corona-Krise zu sichten, aufzuarbeiten und – idealerweise aufgegliedert nach Departementszuständigkeiten – einen entsprechenden Bericht vorzulegen.

Der Regierungsrat des Kanton Basel-Stadt unterstützte die Forderung nach einer Aufarbeitung der Pandemie von Anfang an. In der Stellungnahme zur Motion vom 9. Dezember 2020 wies er darauf hin, dass in der dynamischen Situation die Entwicklungen laufend analysiert werden und stellte eine Gesamtauswertung nach der Eindämmung der Pandemie in Aussicht.

Für die Vorbereitung der Berichterstattung setzte das Gesundheitsdepartement im Frühjahr 2021 eine Projektgruppe bestehend aus Mitgliedern des Gesundheitsdepartements und des Justiz- und Sicherheitsdepartements ein. Mit der Aufhebung der besonderen Lage am 1. April 2022 schien sich ein Ende der Pandemie abzuzeichnen, worauf die Projektgruppe die Umsetzung der Auswertung initiierte. Um einen möglichst objektiven Blick auf die Geschehnisse zu erhalten, schlug die Projektgruppe vor, ein externes Unternehmen mit einer Evaluation zu beauftragen.

Nach einem Einladungsverfahren wurde das Beratungsunternehmen «Interface Politikstudien Forschung Beratung AG» (Interface) mandatiert. Interface war an Berichterstattungen in elf weiteren Kantonen sowie mehreren Bundesstellen beteiligt. Im Weiteren hat Interface das Mandat für eine vergleichende Gesamtauswertung der im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie in der Schweiz durchgeführten Evaluationen von öffentlichen Verwaltungen erhalten. Die Ergebnisse der Gesamtauswertung hat Interface für Frühjahr 2024 angekündigt.

Der Evaluationsbericht von Interface für den Kanton Basel-Stadt liegt nun vor. Er zeigt auf, wie der Kanton Basel-Stadt die COVID-19-Pandemie bewältigt hat, wo sich die bestehenden Strukturen bewährt haben und wo Optimierungspotenzial besteht. Das Ergebnis ist nicht zuletzt auch der Bereitschaft der Mitarbeitenden des Kantons Basel-Stadt sowie externer Interessenvertretungen zu verdanken, die sich im Rahmen der Evaluation zur Verfügung gestellt haben.

Mit diesem Zwischenbericht nimmt der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt Stellung zu den im Evaluationsverfahren gewonnenen Erkenntnissen und den Empfehlungen für Optimierungen des Krisenmanagements.

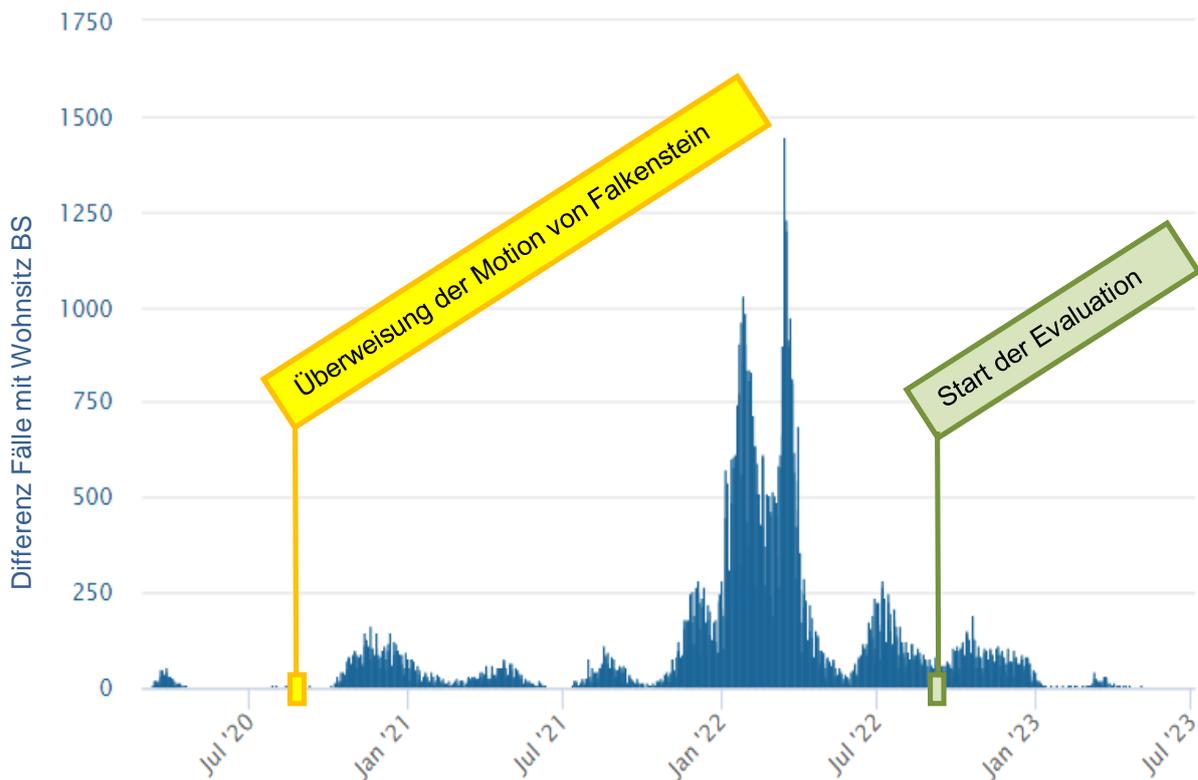
2. Verlauf und Gegenstand der Evaluation

2.1 Verlauf der Evaluation

Für die administrative Koordination der Evaluation seitens Kanton wurde im Sommer 2022 eine interdepartementale Steuergruppe gebildet und eine für die Dauer der Evaluation befristete Projektstelle eingerichtet. Der Evaluationsprozess im Kanton Basel-Stadt begann im Oktober 2022 und dauerte ein Jahr. Der Schwerpunkt der Evaluation liegt auf dem Zeitraum zwischen Februar 2020 bis im Sommer 2022.

Interface hat drei Evaluationsgegenstände definiert: die Krisenvorbereitung, die Krisenorganisation und die Leistungen der Krisenbewältigung. Zu jedem Evaluationsgegenstand formulierte Interface entsprechende Fragen, um die Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit der vom Kanton Basel-Stadt getroffenen Massnahmen zu überprüfen. Der Fragenkatalog war so gestaltet, dass sich Erkenntnisse auch auf andere Krisensituationen übertragen lassen. Im Fokus der Evaluation standen die Tätigkeiten der Verwaltung, der Regierung sowie der Kantonalen Krisenorganisation (KKO) des Kantons Basel-Stadt.

Abb. 1 Verlauf der Pandemie im Kanton Basel-Stadt dargestellt anhand der gemeldeten Neuansteckungen¹



Die Evaluation verlief in vier Phasen:

- **Dokumentenanalyse:** Die Evaluation startete mit einer umfassenden Dokumentenanalyse. Interface berücksichtigte dabei Grundlagen zur Vorbereitung (Pandemieplan, Rechtsgrundlagen, präventive Massnahmen) wie auch die Produkte, die aus dem Krisenmanagement resultiert sind (Protokolle, Regierungsratsbeschlüsse, Merkblätter, interne Auswertungen). Insgesamt wurden über 600 Dokumente analysiert.

¹<https://www.coronavirus.bs.ch/Rueckblick-Corona-Pandemie/Aktuelle-Fallzahlen.html> (Stand 23.02.2024).

- *Strukturierte, leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselakteuren:* Im Verlauf der Evaluation hat Interface 16 leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselpersonen durchgeführt. Die Auswahl erfolgte auf Vorschlag der Steuergruppe in Absprache mit Interface.
- *Fokusgruppengespräche:* Als Ergänzung zu den Interviews fanden drei Fokusgruppengespräche mit verwaltungsexternen Personen zu den Schwerpunktthemen Gesundheit, Bildung sowie dem Wirtschafts- und Kulturbereich statt. Ein weiteres Fokusgruppengespräch wurde mit den Generalsekretären/-innen der sieben Departemente der kantonalen Verwaltung durchgeführt. Bei der Zusammenstellung der Fokusgruppen wurde auf den Einbezug der relevanten Interessenverbände und Institutionen geachtet, welche die personellen Vertretungen selber nominieren konnten.
- *Validierungs-Workshop:* Im November 2023 fand ein Validierungsworkshop mit dem Kantonalen Krisenstab (KKS) statt. Der Workshop diente dazu, die Erkenntnisse und Empfehlungen aus der Evaluation mit den Mitgliedern des KKS zu diskutieren und die Empfehlungen mit den geplanten Massnahmen aus der Revision der Gefährdungsanalyse abzugleichen. Aus dem Abgleich ging hervor, dass seitens KKS bei der Mehrheit der Empfehlungen bereits ein Handlungsbedarf festgestellt und Massnahmen zur Verbesserung vorbereitet oder initiiert wurden.

Mit Abgabe des Evaluationsberichts zuhanden des Regierungsrates am 9. Februar 2024 schloss Interface das Projekt unter Einhaltung der zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen ab.

2.2 Grenzen der Evaluation

Der Schwerpunkt der Evaluation lag auf den verwaltungsinternen Prozessen. Bei der Auswahl der Themenbereiche wurde den lokalen Bedingungen des Kantons Basel-Stadt Rechnung getragen. Die externe Sicht auf das Krisenmanagement basiert auf Fokusgruppengesprächen mit Vertretungen von Interessensgruppen aus den von Interface in Absprache mit der Steuergruppe definierten Themenbereichen.

Die Fokusgruppen wurden so zusammengestellt, dass durch die Teilnehmenden möglichst viele Bereiche des im Zentrum stehenden Themas angesprochen werden konnten. Trotz der Absicht, möglichst alle von der Pandemie betroffenen Bereiche zu erfassen, konnten unmöglich alle Aspekte abgedeckt werden. Die Ergebnisse widerspiegeln zudem die persönliche Meinung der einzelnen Vertretenden, die nicht der Sichtweise aller Betroffenen entsprechen müssen.

Eine Auswertung der Wirksamkeit der gesundheits- und wirtschaftspolitischen Massnahmen stand nicht im Fokus der Evaluation, da dies einer längerfristigen und aufwändigeren Analyse bedurft hätte. Ebenfalls nicht Teil der Untersuchung war die Rolle des Parlaments und dessen Einbezug in die Entscheidungsfindung. Lücken im Evaluationsbericht können anhand des vom Bund in Auftrag gegebenen interkantonalen Vergleichs und der schweizweiten Gesamtauswertung ergänzt werden. Diese fliessen in die weiteren Arbeiten zur Umsetzung der Empfehlungen ein.

Schliesslich ist hinsichtlich der Grenzen des Berichts darauf hinzuweisen, dass die aus der Evaluation gewonnen Erkenntnisse nicht nur Grundlagen für eine zukünftige Pandemiebewältigung liefern sollen. Sie sollen generell als Richtlinien für die Steigerung der Resilienz der kantonalen Verwaltung in Krisensituationen dienen.

3. Zentrale Erkenntnisse der Evaluation

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass der Kanton Basel-Stadt die COVID-19-Pandemie gut bewältigt hat. Die Gesundheit der Bevölkerung stand während des gesamten Verlaufs der Pandemie im Fokus. Die Verwaltungstätigkeit und die Handlungsfähigkeit der Regierung waren trotz der schwierigen Situation und Mehrbelastung der Mitarbeitenden stets gewährleistet. Wirtschaftliche Ausfälle konnten dank rascher Finanzhilfe abgedeckt werden. Die Evaluation hat in diversen Bereichen Optimierungspotenziale festgestellt.

Bezüglich der drei Evaluationsgegenstände «Krisenvorbereitung, Krisenorganisation und Leistungen zur Krisenbewältigung» kommt Interface zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

3.1 Beurteilung der Krisenvorbereitung

Die Evaluation stellt fest, dass der Kanton Basel-Stadt die spezifischen Vorbereitungen für den Pandemiefall getroffen hat und insgesamt gut auf die Krise vorbereitet war. Mit den Medizinischen Diensten im Gesundheitsdepartement und der Kantonalen Krisenorganisation (KKO) im Justiz- und Sicherheitsdepartement waren zentrale Einheiten der kantonalen Verwaltung gut für die Pandemie aufgestellt. Gemäss Evaluation betreffen die Defizite insbesondere die Bekanntheit des Pandemieplans und – als Folge davon – die Umsetzung der in diesem Plan vorgesehenen Massnahmen für die Krisenvorbereitung in der kantonalen Verwaltung.

Optimierungspotenzial wird beim Einbezug der externen Akteure in die Krisenvorbereitung gesehen. Weiter zeigt die Evaluation, dass in den meisten Organisationseinheiten der kantonalen Verwaltung keine betriebliche Vorsorgeplanung mit Verzichtsplanning im Sinne eines Business Continuity Managements (BCM) vorhanden ist. Zu prüfen sind zudem die kantonalen Rechtsgrundlagen und die damit verbundenen Zuständigkeiten und Kompetenzen in besonderen oder ausserordentlichen Lagen so wie generell bei Krisen, Katastrophen und in Notlagen.

3.2 Beurteilung der Krisenorganisation

Die Evaluation zeigt auf, dass sich die Führungsstruktur in der Krise im Kanton Basel-Stadt bewährt hat. Die Handlungsfähigkeit des Kantons Basel-Stadt war während der gesamten Krise gegeben. Der Regierungsrat konnte sich stets treffen und Entscheide fällen. Auch bei Kadermitarbeitenden in wichtigen Funktionen kam es nicht zu massgeblichen Ausfällen, wie dies in anderen Kantonen der Fall war. Es hat sich somit bewährt, dass der Kanton in den von der Pandemie besonders betroffenen Bereichen personell gut aufgestellt und vernetzt ist.

Die Zusammenarbeit in der Regierung und zwischen den Departementen verlief insgesamt gut. Die Führung im Krisenmanagement des Kantons Basel-Stadt blieb im Gegensatz zu mehreren anderen Kantonen während der gesamten Dauer beim Gesundheitsdepartement. Die KKO und daraus entstandene Arbeitsgruppen sowie der als Reaktion auf die Pandemie gebildete Strategiestab haben die Organisationseinheiten der Verwaltung subsidiär unterstützt. Die Zuständigkeiten und Abläufe konnten dabei rasch geklärt und effizient umgesetzt werden.

Die Evaluation hat aber auch Optimierungspotenzial bei der interdepartementalen Aufgabenbewältigung identifiziert. Insbesondere gilt es die Rolle der Generalsekretärenkonferenz (GSK) in Krisensituationen zu klären. Weiteres Potenzial besteht zudem bei der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, mit dem Bund sowie mit Behörden im grenznahen Ausland. Defizite aufgrund mangelnder Ressourcen bestanden nebst einem nicht etablierten BCM vor allem in den Bereichen der Lagebeurteilung, der Lageverfolgung und dem damit verbundenen Daten- und Informationsmanagement.

3.3 Beurteilung der Leistungen zur Krisenbewältigung

Die Evaluation hält fest, dass sich die zuständigen Behörden des Kantons Basel-Stadt bei der Einführung von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung weitgehend an die vom Bund empfohlenen Massnahmen gehalten haben. Die Gesundheitsversorgung war während der gesamten Pandemie sichergestellt. Im interkantonalen Vergleich weist Basel-Stadt eine sehr hohe Testrate sowie die landesweit höchste Impfquote auf. Dies spricht für ein hohes Mass an Vertrauen in das Gesundheitsdepartement und für die Eigenverantwortung der Bevölkerung.

Die Leistungen zur Abfederung der Massnahmen auf Wirtschaft und Kultur waren im Vergleich zu anderen Kantonen hoch und konnten rasch umgesetzt werden. Im Bildungsbereich und bei der Abfederung von sozialen und psychologischen Folgen hat die Evaluation einen Abstimmungsbedarf festgestellt. Die externe Kommunikation mit der Bevölkerung bewertet die Evaluation als gut, bei der Kommunikation gegenüber den eigenen Mitarbeitenden besteht Optimierungspotenzial.

3.4 Stellungnahme des Regierungsrates gegenüber der Gesamtbeurteilung

Die COVID-19-Pandemie war die grösste globale Gesundheitskrise des 21. Jahrhunderts. Sie hatte weltweit verheerende Auswirkungen. Mit nie dagewesener Geschwindigkeit hat sich ein neues Virus über die ganze Welt ausgebreitet. Wo es hingelangt ist, hat es zum Verlust von Menschenleben geführt und das gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Leben zum Stillstand gebracht. Trotz wissenschaftlicher Erkenntnisse und intensiver Vorbereitung, war es bedauerlicherweise nicht möglich, sämtliche Konsequenzen eines globalen Ereignisses dieser Art vorzusehen und sämtliche Schäden abzuwenden.

Es war und ist dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt ein zentrales Anliegen, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Die von den Behörden erlassenen Schutzmassnahmen galten indes nicht nur der Gesundheit, sondern ebenso dem gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben im Kanton Basel-Stadt. Doch Schutzmassnahmen können Einschränkungen von Entscheidungsfreiheiten und Kosten für die Allgemeinheit verursachen. Somit bedarf es einer stetigen Überprüfung der Verhältnismässigkeit dieser Schutzmassnahmen. Die Geschwindigkeit, das Ausmass, die Dauer sowie die akuten und langfristigen Folgen der Pandemie waren und sind beispiellos, die Verhältnismässigkeiten sind schwer zu bestimmen. Der Regierungsrat bedauert, dass der Schutz nicht alle Menschen in gleichem Masse erreicht hat.

Die Pandemie hat zudem gezeigt, dass Krisen nur unter Einbezug und Zusammenwirken der ganzen Bevölkerung erfolgreich bewältigt werden können. Daraus resultiert für den Regierungsrat die Erkenntnis, dass gerade in Krisensituationen die demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen von zentraler Bedeutung sind. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Mitarbeitenden in der kantonalen Verwaltung eine beispiellose Mehrbelastung auffangen mussten. Ihnen spricht der Regierungsrat einen besonderen Dank aus.

Mit der vorliegenden Evaluation verfügt der Kanton Basel-Stadt über eine solide Grundlage, um krisenfester zu werden. Damit zukünftig alle Teile der Bevölkerung besser in die Krisenvorsorge und Krisenbewältigung einbezogen sind, will der Regierungsrat die aus dem Evaluationsbericht hervorgegangenen Empfehlungen bestmöglich umsetzen. Dazu hat er bereits Massnahmen initiiert und umgesetzt, die aus den Erfahrungen während der Pandemie hervorgegangen sind.

Ferner konnten durch den Abgleich mit der Revision der kantonalen Gefährdungsanalyse, die unabhängig von der Evaluation durchgeführt wurde, die zentralen Entwicklungsfelder identifiziert werden. Auch Erkenntnisse im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Krieges in der Ukraine und einer drohenden Energiemangellage zeigten, dass für das kantonale Krisenmanagement noch Optimierungspotenziale bestehen.

4. Empfehlungen für Optimierungen des Krisenmanagements

Interface spricht zehn Empfehlungen für Optimierungen im Krisenmanagement des Kantons Basel-Stadt aus. Jeweils drei Empfehlungen gehen an den Regierungsrat (RR) und das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD). Zwei Empfehlungen betreffen das Gesundheitsdepartement (GD). Jeweils eine Empfehlung ist an das Finanzdepartement (FD) und an die Staatskanzlei (SK) gerichtet.

Nr.	An	Empfehlung
1	RR	Business Continuity Management (BCM) in der Kantonsverwaltung einführen
2	RR	Starke Vertretung von Basel in interkantonalen Gremien beibehalten
3	RR	Informationsmanagement in der Krise verbessern
4	GD	Grundlagen für eine bessere Umsetzung der Pandemieplanung schaffen
5	GD	Stärkere Einbindung von Stakeholdern in die Pandemieplanung
6	JSD	Abklärung zu den Grundlagen für den Bevölkerungsschutz
7	JSD	Dienstleistungen der KKO bei der Verwaltung bekannter machen
8	JSD	Departemente in KKO einbinden und Funktion Strategiestab klären
9	FD	Konzept zur Mitarbeiterkommunikation in Krisen erarbeiten
10	SK	Rolle der Generalsekretärenkonferenz in Krisen prüfen

Im Folgenden nimmt der Regierungsrat im Namen der Departemente Stellung zu den einzelnen Empfehlungen und weist auf Massnahmen hin, die aufgrund von Erkenntnissen aus der Krisenbewältigung bereits in Planung oder Umsetzung sind.

4.1 Empfehlungen an den Regierungsrat

Empfehlung 1: Business Continuity Management in der Kantonsverwaltung einführen

Eine Verzichtsplanning oder ein Business Continuity Management lag in der Pandemie nur für Teilbereiche der Kantonsverwaltung vor. Interface empfiehlt die Erstellung eines BCM-Konzepts für die ganze Verwaltung und eine schrittweise Einführung in den unterschiedlichen Departementen und Dienststellen.

Der Regierungsrat erkennt die Notwendigkeit einer betrieblichen Vorsorgeplanung im Sinne eines umfassenden Business Continuity Managements (BCM). Dieses soll die Anfälligkeit der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit gegenüber Störungen und Ausfällen in Folge von Krisen, Notlagen oder Katastrophen senken sowie die Resilienz erhöhen. Er weist darauf hin, dass bisher nur wenige Kantone ein BCM operativ in Betrieb haben. Der Kanton Basel-Stadt steht mit den entsprechenden kantonalen Stellen im Austausch.

Die Erfahrungen in den Kantonen zeigen, dass ein BCM wesentlich zur Erhöhung der Resilienz beitragen kann. Da es sich beim BCM um einen kontinuierlichen Prozess handelt, ist eine sorgfältige Vorbereitung und Einführung nötig. Dabei müssen die Bedürfnisse der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und die von verwaltungsexternen Leistungserbringern im Zentrum stehen. Für die Sicherstellung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit muss zudem auf eine Gewährleistung der demokratischen und politischen Prozesse geachtet werden. Daraus folgt, dass ein kantonales BCM auch die Parlamentsdienste und den Grossen Rat umfassen muss.

Empfehlung 2: Starke Vertretung von Basel in interkantonalen Gremien beibehalten

Durch die gute Vertretung Basels in den Präsidien der Direktionskonferenzen und anderer interkantonalen Gremien hatte der Kanton einen direkteren Zugang zu den verantwortlichen Bundesstellen, konnte sich gut bei nationalen Fragen einbringen und war frühzeitig über Entscheide des Bundes informiert. Interface empfiehlt im Hinblick auf mögliche zukünftige Krisen weiterhin eine gute Vertretung des Stadtkantons in den interkantonalen Konferenzen auf nationaler Ebene anzustreben.

Die COVID-19-Pandemie hat deutlich gezeigt, dass sich Gefahren für die Bevölkerung nicht an politische und geografische Grenzen halten und für deren Bewältigung eine gut funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein Erfolgsfaktor ist. Der Kanton Basel-Stadt pflegt seit Jahrzehnten einen kooperativen Ansatz bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und verfügt über etablierte Strukturen, auf die im Falle einer Krise, Notlage oder Katastrophe zurückgegriffen werden kann.

Die COVID-19-Pandemie und deren Bewältigung im Kanton Basel-Stadt haben zudem bewiesen, dass neben der interkantonalen Zusammenarbeit und einem engen Austausch mit den Bundesstellen, vor allem die Zusammenarbeit mit dem grenznahen Ausland wichtig ist. Dafür engagiert sich der Kanton Basel-Stadt aktiv in der Oberrheinkonferenz (ORK), insbesondere in den Arbeitsgruppen Gesundheit und Katastrophenhilfe sowie in mehreren Expertenausschüssen.

Besonders zu erwähnen ist dabei die Mitwirkung des Kantons Basel-Stadt im kürzlich institutionalisierten Trinationalen Kompetenzzentrum für grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich TRISAN, welches aus dem INTERREG-Projekt «Trinationaler Handlungsrahmen für eine grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung am Oberrhein» hervorgegangen ist.

Mit einer anstehenden Totalrevision der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz (vgl. Empfehlung 6) gilt es zudem, die seit den 1980er Jahren geltenden Vereinbarungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, mit dem Regierungspräsidium Freiburg und dem Präfekten des Departements Haut-Rhin zu aktualisieren. Bisher haben diese lediglich den gegenseitigen Informationsaustausch im Falle von Gefahren und Schäden mit grossflächiger Wirkung geregelt.

Derzeit beobachtet der Regierungsrat zudem die aktuellen Entwicklungen bei grenzüberschreitenden Themen im Gesundheitsbereich und dem Bevölkerungsschutz. Der Schweizer Bundesrat hat den Beitritt zum EU-Katastrophenschutzverfahren (UCPM) zu einem Ziel für das Jahr 2024 erklärt. Ein Beitritt hätte für die Grenzregion am Oberrhein hinsichtlich der weiteren Entwicklung bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit noch zu bestimmende Folgen und Potenziale.

Neben der Zusammenarbeit «nach aussen» soll auch die kantonsinterne Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung gestärkt werden, insbesondere zwischen den Departementen, mit den beiden Gemeinden sowie mit den hiesigen Unternehmen und weiteren Stakeholdern.

Empfehlung 3: Informationsmanagement in der Krise verbessern

Es gab zu Beginn der Pandemie kein integrales Lagebild und keine zentrale Dokumentenablage. Kommunikations- und Informationswege waren nicht definiert. Auch bestanden keine automatisierten oder digitalisierten Meldesysteme. Aufgrund fehlender Informationssysteme war auch die Ereignisdokumentation erschwert. Angesichts dessen, dass eine gute Dokumentation auch für die Nachvollziehbarkeit von Entscheiden zentral ist, empfiehlt Interface dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, die Zuständigkeiten für ein Informations- und Datenmanagementsystem für ein integrales Lagebild im Falle einer Krise zu bestimmen und entsprechende Ressourcen bereitzustellen.

Für die Verhinderung und Bewältigung von Krisensituationen ist eine möglichst detaillierte Kenntnis der aktuellen Umstände von zentraler Bedeutung. Die COVID-19-Pandemie hat dabei gezeigt, dass in einer Krisensituation eine Vielzahl von Faktoren berücksichtigt werden müssen. Dazu sind Schnittstellen für den Informationsaustausch und das Datenmanagement in Krisensituationen in der Struktur eines bereichsübergreifenden «Lagezentrums» notwendig. Eine solche Struktur besteht derzeit nicht im Kanton Basel-Stadt. Bisher hat die Kantonspolizei über das Ressort Operative Lage den Fachbereich Lage in der KKO alimentiert.

Im Bedarfsfall, wie bei der COVID-19-Pandemie, musste ein entsprechendes Lagezentrum ad hoc aufgebaut werden. Da die Lage über alle bevölkerungsschutzrelevanten Bereiche nicht allein durch die Kantonspolizei abgebildet werden kann, bedarf es eines permanenten und integralen Lagezentrums. Ein entsprechendes Konzept liegt bereits vor. Da die Kompetenzen für eine entsprechende Lage bei der Kantonspolizei vorhanden sind, ist es zielführend, das Lagezentrum auch für nicht-polizeiliche Gefahren an dieser Stelle anzusiedeln. Der Regierungsrat sieht dabei insbesondere Potenzial für die Nutzung digitaler Instrumente.

Ein Lagezentrum für den Bevölkerungsschutz ermöglicht eine rasche Sammlung, Übermittlung, Analyse und Auswertung von Informationen im Ereignisfall und ist für die ganze Region von Bedeutung. Entsprechend hat der Regierungsrat bereits Forderungen nach einem trinationalen Lagezentrum zur Kenntnis genommen. Der Oberrheinrat hat als Schlussfolgerung des trinationalen Kongresses «Pandemie am Oberrhein – passende Lösungsansätze für eine Metropolregion» mit der Resolution vom 27. Juni 2022 die Nordwestschweizer Regierungskonferenz zum Aufbau eines trinationalen Lagezentrums und eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Rettungsdienste aufgefordert. Mit einer weiteren Resolution vom 5. Dezember 2022 fordert der Oberrheinrat zudem einen Fahrplan zur Klärung der rechtlichen Grundlagen für grenzüberschreitende Einsätze der Rettungsdienste im Dreiländereck.

Der Kanton Basel-Stadt setzt sich über seine Vertretungen in den Arbeitsgruppen der Oberrheinkonferenz für eine Klärung und Optimierung der aktuellen Situation ein. Um sich am Aufbau eines trinationalen Lagezentrums beteiligen zu können, bedarf es jedoch in jedem Fall eines entsprechenden Knotenpunktes im Kanton Basel-Stadt in der Form eines kantonalen Lagezentrums für den Bevölkerungsschutz.

4.2. Empfehlungen an das Gesundheitsdepartement

Empfehlung 4: Grundlagen für eine bessere Umsetzung der Pandemieplanung schaffen

Die Vorgaben aus der Pandemieplanung sollten besser umgesetzt werden. Interface empfiehlt dazu erstens die verschiedenen Stellen der Kantonsverwaltung bei ihrer betrieblichen Vorsorgeplanung zu begleiten und zu unterstützen. Zweitens legt Interface dem Kanton nahe, die Verbindlichkeiten für die Lagerung und Bewirtschaftung von Schutzmaterial sowie Medikamenten bei Leistungserbringern zu erhöhen und allenfalls zu kontrollieren. Drittens kann mit einfachen und kurzen Checklisten für niedergelassene Ärzte/-innen auch die Umsetzung in der Praxis verbessert werden kann.

Der kantonale Pandemieplan wurde im Jahr 2017 publiziert und basiert auf dem damals totalrevidierten Epidemiegesezt. Dieses führte erstmals Regelungen für das Eskalationsmodell mit einer besonderen Lage und einer ausserordentlichen Lage ein. In diesem Modell ist die Kooperation und Verschiebung von Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen entscheidend. Der Pandemieplan des Kantons Basel-Stadt war zum Zeitpunkt des Erscheinens einer der ersten, der die lagebedingten Aufgaben und Zuständigkeiten erfasst und abgebildet hatte. Es muss auch festgehalten werden, dass nicht vorgesehen war, dass der Pandemieplan fertige, detaillierte Lösungen für alle möglichen Gesundheitslagen enthält. Der Plan zeigt vielmehr auf, mit welchen Handlungsstrategien einer Pandemie auf Stufe Kanton begegnet werden kann.

Der Pandemieplan des Kantons Basel-Stadt und die zur Pandemiebewältigung getroffenen Massnahmen waren mehrheitlich noch nicht umfassend in der Praxis erprobt. Ohne entsprechende Erfahrungen konnten auch die Reaktionen der Bevölkerung und die Auswirkungen auf das gesellschaftliche Leben nicht vollumfänglich vorhergesehen werden.

Der Bund publizierte 2018 eine revidierte Version des Influenza-Pandemieplans Schweiz. Damit war die Zeit zwischen dem Erscheinen der revidierten Pandemiepläne und dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie verhältnismässig kurz, um die strategischen Ansätze auf allen Verwaltungsstufen operativ zu etablieren und zu festigen. Eine Prüfung der Struktur in einer Übung konnte nicht stattfinden, da dies nur im Rahmen einer ressourcenintensiven Gesamtübung unter Einbezug der Bundesstellen sowie weiterer Kantone möglich gewesen wäre.

Der Regierungsrat hat die Anpassung des Pandemieplans in den Legislaturplan 2021 – 2025 als Teil des Handlungsfeldes «Stärkung des Public Health Strukturen» aufgenommen. Der Kanton Basel-Stadt strebt zudem einen intensiveren Austausch mit dem Bund, anderen Kantonen sowie dem grenznahen Ausland für eine koordinierte Pandemievorbereitung und -bewältigung an. Die Umsetzung erfolgt unter anderem über die neu entstandene Abteilung «Übertragbare Krankheiten» im Gesundheitsdepartement.

Aktuell erfolgt auf nationaler Ebene eine Überarbeitung des schweizerischen Pandemieplans parallel zur Teilrevision des Epidemiegesezes. Die Teilrevision befand sich bis am 22. März 2024 in der Vernehmlassung. Bei der Überarbeitung des kantonalen Pandemieplans für Basel-Stadt ist eine Abstimmung auf die neuen nationalen Empfehlungen von hoher Relevanz. Es ist absehbar, dass im revidierten Epidemiegesezt neue Vorgaben zur Vorratshaltung von medizinischen Gütern einschliesslich Schutzmaterial und Medikamenten eingeführt werden. Bezüglich der Lagerung von Schutzmaterial hat das Gesundheitsdepartement bereits jetzt Vorkehrungen getroffen und Verträge geschlossen zur rollierenden Lagerung von verschiedenen medizinischen Gütern (z.B. Hygienemasken, Schutzhandschuhe, Schutzkitteln u.a.). Im Rahmen der Überarbeitung des kantonalen Pandemieplans nach Veröffentlichung der nationalen Empfehlungen soll die Zusammensetzung der Lagerbestände überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, auch unter Berücksichtigung von weiteren Schutzgütern, die im Rahmen der Resilienzsteigerung des Kantons für andere Krisen vorgehalten werden müssen.

Betreffend die Erarbeitung von Checklisten verweist der Regierungsrat auf die durch die Konferenz der Kantone (KdK) in Auftrag gegebene und von Interface für Frühjahr 2024 angekündigten Ergebnisse der Meta-Analyse, aus welcher Checklisten für die Pandemieplanung von Verwaltungseinheiten auf Stufe Bund und Kantone hervorgehen sollen. Diese sollen in geeigneter Form in den revidierten kantonalen Pandemieplan integriert werden.

Bei der Revision des kantonalen Pandemieplans ist darauf zu achten, dass dieser möglichst flexibel gestaltet ist. Insbesondere sollen auch neue, digitale Lösungen berücksichtigt werden, um eine kontinuierliche Optimierung und eine bessere Umsetzung des Pandemieplans zu ermöglichen.

Empfehlung 5: Stärkere Einbindung von Stakeholdern in die Pandemieplanung:

Der Pandemieplan war zu wenig bekannt und hat für viele betroffene Stakeholder keinen direkten Nutzen gehabt. Interface empfiehlt, gezielt verwaltungsinterne Akteure ausserhalb des Gesundheitsdepartements und verwaltungsexterne Akteure (namentlich aus der Gesundheitsversorgung, der Bildung und Betreuung und aus der Wirtschaft) in die Überarbeitung des Pandemieplans einzubinden. Damit kann einerseits das Ziel erreicht werden, die Massnahmen möglichst gut auf die Bedürfnisse dieser Gruppen auszurichten. Andererseits lernen die eingebundenen Akteure dadurch ihre Rollen und Pflichten besser kennen, so dass zu erwarten ist, dass sie sich entsprechend besser vorbereiten.

Der Kanton Basel-Stadt legt Wert darauf, bei der Umsetzung von Massnahmen auf deren Verhältnismässigkeit zu achten und diese bedarfsgerecht anzupassen. Der Einbezug von verwaltungsexternen Akteuren gelang, wie im Evaluationsbericht an verschiedenen Stellen dargestellt, im Verlauf der Pandemie immer besser. Während der Pandemie wurden Schwachstellen in der Versorgung und im Austausch laufend identifiziert und Verbesserungen sowie Lösungsansätze implementiert.

So hat das Gesundheitsdepartement beispielsweise im Verlauf der Pandemie ein Massnahmenpaket im Kinder- und Jugendbereich geschnürt, um die psychische Gesundheit zu unterstützen und negative langfristige Auswirkungen zu mindern und zu verhindern. An dieser Stelle kann die Jugendberatung genannt werden. Diese wurde ausgebaut, wodurch Wartezeiten signifikant reduziert werden konnten. Des Weiteren wurden bspw. das Projekt «catching fire», welches sich mit den Themen Einsamkeit und Freizeit beschäftigt, sowie das Angebot «Irre normal», welches Jugendliche zum Thema psychische Erkrankungen sensibilisiert, erweitert. Ganz allgemein wurden bei bestehenden Projekten während der Pandemie, wenn immer möglich, Alternativangebote gemacht: So wurde das Café Bâalance für Seniorinnen und Senioren mit einem Angebot an Bewegungsübungen für Zuhause, Telefonkontakten unter den Teilnehmenden und mit den Kursleitungen sowie Videolektionen und gemeinsamen Spaziergängen im zulässigen Rahmen weitergeführt. Ein Beispiel für einen während der Pandemie implementierten Lösungsansatz ist der Einsatz der «Expertenkommission Langzeitpflege», die als Plattform für den besseren Einbezug der Alters- und Pflegeheime diente. Diese Kommission besteht auch weiterhin über die Pandemie hinaus.

Das Gesundheitsdepartement hat durch die praktischen Erfahrungen während der Pandemie verschiedene Schnittstellen identifiziert, die bei der Revision des kantonalen Pandemieplans unbedingt berücksichtigt und gestärkt werden müssen. Die Zusammenarbeit mit den Spitälern gelang bereits zu Beginn der Pandemie gut. Zu nennen sind hier beispielhaft die Koordinationssitzungen zwischen dem Gesundheitsdepartement, den Spitälern und der Rettung, mit welchen die Kapazitäten der Intensivpflegestationen und der Kohortenstationen jeweils so ausgeglichen werden konnten, dass nicht in einzelnen Spitälern die Kapazitätsgrenzen überschritten werden mussten. Der Einbezug der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte, Apothekerinnen und Apotheker, sozialmedizinischen Institutionen wie Alters- und Pflegeheime ist jedoch verbesserungswürdig.

Ebenso müssen bei der Überarbeitung des kantonalen Pandemieplans auch Vertretungen aus dem Bildungs- und Betreuungsbereich konsequenter miteinbezogen werden. Hier waren die weitreichenden und langfristigen Folgen der Pandemie zu Beginn nicht absehbar. Beispielsweise lagen für den Bildungsbereich im bestehenden Pandemieplan nur Konzepte für Schulschliessungen, aber nicht für einen Fernunterricht oder Unterricht mit Schutzmassnahmen vor. Aus der Erfahrung der Pandemie fand bereits eine stärkere Berücksichtigung des Bildungsbereichs statt. Diese sollen in den zukünftigen Pandemieplan integriert werden. Der Regierungsrat bedauert, dass gerade Kinder und Jugendliche, die nicht als besonders gefährdet galten, weniger stark im Fokus standen.

Ungeachtet bereits geleisteter Anstrengungen sollen bei der Revision des kantonalen Pandemieplans die relevanten Stakeholder aus dem Gesundheitssektor, Bildung, Kultur und Wirtschaft umfassend miteinbezogen werden und die Konzepte der Bevölkerung bekannt gemacht werden. Ein besserer Einbezug von verwaltungsinternen Akteuren ausserhalb des Gesundheitsdepartements erfolgt durch die Einbettung der Revision des Pandemieplans in eine gesamtkantonale Planung zur Steigerung der Resilienz. Dadurch können die bestehenden Vernetzungen und Strukturen innerhalb der KKO genutzt werden. Durch das Identifizieren von Synergien bei der Pandemievorbereitung und der Krisenvorbereitung allgemein können zudem die eingesetzten Ressourcen optimal ausgeschöpft werden.

4.3 Empfehlungen an das Justiz- und Sicherheitsdepartements

Empfehlung 6: Abklärung zu den Grundlagen für den Bevölkerungsschutz

Die rechtlichen Grundlagen zur Bewältigung der Corona-Pandemie haben sich als ausreichend erwiesen. Offen ist jedoch, ob die geltenden Gesetze auch bei anderen möglichen Krisen ausreichend sind für eine wirksame und effiziente Krisenbewältigung. Interface empfiehlt daher, diese Frage zu prüfen, so dass in jedem Fall Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klar und zweckmässig geregelt sind.

Der Regierungsrat hat den Revisionsbedarf in der kantonalen Rechtsgrundlage über den Bevölkerungsschutz zur Kenntnis genommen. Der Bund hatte zuletzt von 2016 – 2019 eine Totalrevision des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2019 über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (BZG; SR 520.1) durchgeführt. Für die Abbildung des neuen Bundesgesetzes auf Stufe Kanton wurde in einem ersten Schritt im Rahmen eines interdepartementalen Projekts unter Leitung der Abteilung Militär und Zivilschutz das neue kantonale Gesetz vom 21. September 2022 über den Zivilschutz und den Kulturgüterschutz (Zivil- und Kulturgüterschutzgesetz, ZKG, SG 576.100) erarbeitet. Dieses Gesetz ist seit dem 1. September 2023 in Kraft. Daran schliesst nun die Überarbeitung der kantonalen Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz an, für die bereits vorbereitende Arbeiten geleistet wurden.

Der Gesamtverantwortliche der KKO hat im Herbst 2023 für die Umsetzung der in der Gefährdungsanalyse erarbeiteten Massnahmen eine Arbeitsgruppe des Dienstes Recht mit der Erarbeitung eines Vorprojekts beauftragt. Aufgrund des festgestellten Regelungsbedarfs soll die Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen in einem interdepartementalen Projekt unter der Leitung des Justiz- und Sicherheitsdepartements erfolgen.

Bei der Revision der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz ist ferner zu prüfen, ob die bestehenden Vereinbarungen und Staatsverträge für die internationale und grenzüberschreitende Ereignisbewältigung angepasst werden müssen. Generell müssen die Entwicklungen und Ergebnisse in den laufenden Revisionen von Rechtsgrundlagen des Bundes zu bevölkerungsschutzrelevanten Bereichen berücksichtigt werden.

Derzeit befinden sich mehrere Bundesgesetze und Bundesverordnungen in Revision. Zu erwähnen sind insbesondere das Epidemienengesetz, die Verordnung vom 11. November 2020 über den

Bevölkerungsschutz (Bevölkerungsschutzverordnung, BevSV; SR 520.12), das Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10) sowie das Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die Wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG; SR 531).

Empfehlung 7: Dienstleistungen der Kantonalen Krisenorganisation bei der Verwaltung bekannter machen

Die Kantonale Krisenorganisation (KKO) verfügt über viel Know-How in Bezug auf den Umgang mit Katastrophen und Notlagen sowie die Stabsarbeit. Interface empfiehlt, die Kompetenzen und Aufgaben der KKO inner- und ausserhalb der Verwaltung bekannter zu machen. Das Ziel sollte sein, dass die Mitarbeitenden der Verwaltung sowie wichtige verwaltungsexterne Akteure die KKO als Stabs- und Führungsorgan für besondere und ausserordentliche Lagen aber auch als Dienstleister zur Vorbereitung auf mögliche Krisen kennen.

Die KKO besteht seit über 40 Jahren. Sie ist das Stabs- und Führungsorgan des Regierungsrats, bei besonderen und ausserordentlichen Lagen, respektive bei der Bewältigung von Krisen, Notlagen und Katastrophen. Ihre Struktur und Kompetenzen werden in der kantonalen Verordnung vom 24. März 2015 über die Kantonale Krisenorganisation (KKO VO, SG 153.200) geregelt. Sie untersteht dem Regierungsrat und wird durch den vom Regierungsrat ernannten Gesamtverantwortlichen KKO geleitet. Heute ist die KKO eine Milizorganisation mit insgesamt fast 200 Mitgliedern, die vor allem in der kantonalen Verwaltung tätig sind. Die Mitglieder üben ihre Funktionen nebenamtlich aus.

Als einzige permanente Organisationseinheit der KKO besteht eine Geschäftsstelle mit vier Mitarbeitenden. Die Geschäftsstelle ist für die Sicherstellung der Einsatzfähigkeit der KKO zuständig und sorgt für entsprechende Administration, Ausbildung, Alarmierung sowie für die Koordination vorsorglicher und präventiver Massnahmen. Diese richten sich nach der aktuellen Gefahrenlage aus, die sich für den Kanton Basel-Stadt aus periodischen Gefährdungsanalysen ergeben. Ihr Schwerpunkt bildete bis zur COVID-19-Pandemie die rasche Intervention für die Bewältigung von Grossereignissen mit hoher Schadenwirkung.

Da der Kanton in der jüngeren Vergangenheit vor ereignisbedingten Schäden mehrheitlich verschont blieb, bedurfte es nur weniger Einsätze der KKO. Für die Bewältigung einer Krisensituation über mehrere Jahre, wie im Falle der COVID-19-Pandemie, bestanden zwar Grundlagen, jedoch keine Erfahrungswerte.

Neben der COVID-19-Pandemie stellten die Folgen des Überfalls Russlands auf die Ukraine und eine drohende Energiemangellage im Winter 2022/23 die Krisenorganisation vor weitere grosse Herausforderungen. Dabei konnten weitere wichtige Erkenntnisse für die Optimierung des Krisenmanagements gewonnen werden.

Eine wichtige Massnahme ist dabei die klare Definition und Kommunikation der Zuständigkeiten und Kompetenzen der KKO und der kantonalen Verwaltung, insbesondere was die Prävention und Vorbeugung auf Krisensituationen betrifft. Weiter gilt es die Resilienz des Kantons Basel-Stadt und seiner Bevölkerung gegenüber Störungen und Ausfällen zu erhöhen. Dies betrifft nicht nur die Organisationseinheiten in der kantonalen Verwaltung, sondern ebenso die Prozesse und kritischen Infrastrukturen für die Versorgung des Kantons und seiner Bevölkerung mit essentiellen Gütern und Dienstleistungen.

Da der Bevölkerungsschutz als Verbundsystem im Kanton Basel-Stadt nicht auf Gesetzesstufe verankert ist, muss dies mit der Erarbeitung entsprechender Rechtsgrundlage erfolgen. Gleichzeitig sollen aber die Mitarbeitenden der Kantonalen Verwaltung auf allen Stufen optimaler in die Krisenorganisation einbezogen werden. Mit dem Einbezug der KKO in die Erarbeitung eines

BCM-Konzepts für die Verwaltung, kann die Zusammenarbeit zwischen der KKO und den Departementen weiter verstärkt werden.

Empfehlung 8: Departemente in KKO einbinden und Funktion Strategiestab klären

Interface empfiehlt, die unterschiedlichen Departemente und Dienststellen systematischer in die Milizorganisation KKO einzubinden. Weiter sollte geklärt werden, inwiefern der in der Pandemie bewährte (aber eigentlich nicht vorgesehene) Strategiestab institutionalisiert werden kann und wie er in anderen Krisen zusammengesetzt sein könnte.

In der KKO sind grundsätzlich alle Departemente vertreten. Die Struktur der Mitglieder richtet sich nach den für die Krisenbewältigung erforderlichen Kompetenzen in den jeweiligen Departementen. Da die Mitglieder der KKO ihre Funktionen nebenamtlich ausführen, kann ein Einbezug für vorbereitende Massnahmen nur situativ erfolgen.

In der Pandemie hat sich gezeigt, dass die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit auch in längerfristigen Krisensituationen so normal wie möglich funktionieren muss. Da sich Gefahren und Risiken in einer Krisensituation rasch verändern können, müssen Beschlüsse für Massnahmen möglichst effizient erfolgen. Dies erfordert eine kontinuierlichen Gefahren- und Risikoanalyse aus der Perspektive des Bevölkerungsschutzes und einen möglichst engen Austausch zwischen den relevanten Stellen. Als direkte Folge der COVID-19-Pandemie, bei der die hohe Bedeutung des Bildungsbereichs und insbesondere des ordentlichen Schulbetriebs festgestellt werden musste, erfolgte umgehend eine enge Einbindung des Erziehungsdepartements, die auch nach Ende der Pandemie bestehen blieb.

Der Strategiestab wurde im Laufe der Pandemie als Fachgremium eingeführt, um fachspezifische Kompetenzen aus den Departementen oder verwaltungsexternen Bereichen situativ in die Krisenbewältigung einzubeziehen. Ein wesentlicher Faktor für die Bewältigung ist dabei die Krisenvorbereitung, die in der normalen Lage erfolgen muss. Entsprechend dient der Strategiestab als beratendes Gremium, um Gefahren und Risiken bereichsübergreifend zu analysieren und die Regierung, Verwaltung und Bevölkerung frühzeitig auf mögliche Massnahmen vorzubereiten.

Der Kanton Basel-Stadt orientiert sich bei der Weiterentwicklung des Krisenmanagements an den Massnahmen des Bundes. Die Strategie zielt darauf ab, Krisen innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen so lange wie möglich zu bewältigen, allerdings mit beschleunigten Verfahren zur Steigerung der Effizienz. Ziel ist ein auf drei Säulen basierendes Krisenmanagement in der Bundesverwaltung. Dieses besteht aus einem permanenten Kernstab für die Krisenantizipation, einem strategisch-politischen Krisenstab für die Entschlussvorbereitung sowie einem operativen Krisenstab zur Koordination der Umsetzung von Massnahmen innerhalb der Verwaltung. Obschon sich die Strukturen der Bundesverwaltung nicht gänzlich auf die kantonalen Verwaltungsstrukturen übertragen lassen, sieht der Regierungsrat einen Bedarf für einen engeren Einbezug der Verwaltung in das Krisenmanagement, das nebst der Krisenbewältigung auch die strategische Krisenvorsorge und die -prävention umfasst. Der Regierungsrat sieht hier Entwicklungspotenzial.

4.4 Empfehlung an das Finanzdepartement

Empfehlung 9: Konzept zur Mitarbeitendenkommunikation in Krisen erarbeiten

Für den Kanton als Arbeitgeber ist die Kommunikation mit den Mitarbeitenden in einer Krise besonders wichtig. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn, wie in der Corona-Pandemie, praktisch alle Mitarbeitenden direkt von den Massnahmen zur Krisenbewältigung betroffen sind. Interface empfiehlt dem Kanton, ein Konzept für Mitarbeitendenkommunikation in unterschiedlichen Krisensituationen zu erstellen und dabei die Zuständigkeiten von Regierung, KKS, Departementen und Dienststellen, Generalsekretärenkonferenz, Human Resources Basel-Stadt und der Staatskanzlei zu klären.

Die interne Kommunikation zu den Mitarbeitenden stellt in Krisensituationen eine besondere Herausforderung dar. Dies betrifft sowohl technische als auch administrative Strukturen und Prozesse. Grundsätzlich sind die Departemente und deren Dienststellen selbst für die Kommunikation mit den Mitarbeitenden zuständig. Bei Ereignissen, welche mehrere Departemente oder die ganze Verwaltung betreffen, sind übergeordnete Konzepte notwendig. Als Beispiel für eine bereits laufende Massnahme hat der Regierungsrat die Staatskanzlei zusammen mit dem Finanzdepartement beauftragt, ein Konzept für die Kommunikation im Falle von grösseren IT-Störfällen wie Cyberangriffe zu erarbeiten. Erfahrungsgemäss sind bei solchen Störfällen praktisch alle Mitarbeitenden betroffen. Da die Kommunikation heute hauptsächlich über digitale Systeme erfolgt und ein Ausfall mit starken Einschränkungen bei den Kommunikationsmöglichkeiten verbunden ist, müssen auch alternative und ausfallsichere Kommunikationsmittel berücksichtigt werden.

4.5 Empfehlung an die Staatskanzlei

Empfehlung 10: Rolle der Generalsekretärenkonferenz in Krisen prüfen

Die Generalsekretärenkonferenz übernahm während der Pandemie keine besonderen Aufgaben. Interface empfiehlt zu prüfen, inwiefern die Generalsekretärenkonferenz in einer Krise ein geeignetes Gremium für die Übernahme spezifischer Aufgaben wäre, insbesondere um die interdepartementale Koordination weiter zu verbessern. Potenzial sieht Interface beispielsweise bei der Mitarbeitendenkommunikation, bei der Weitergabe von Informationen an die Departemente, bei der Dokumentation sowie bei departementsübergreifenden Fragen zu Personalressourcen.

Der Regierungsrat sieht im Krisenfall einen erhöhten Bedarf nach einem raschen und effizienten Austausch von Informationen zwischen den Departementen zur Koordination von Massnahmen und Ressourcen. Dieser Austausch findet in der normalen Lage bereits jetzt auf Stufe der Generalsekretariate statt, war aber nicht auf eine akute und langanhaltende Krisensituation, wie im Falle der COVID-19-Pandemie, ausgelegt. Ein direkter Einbezug der Generalsekretariate und deren Konferenz in die Krisenbewältigung hätte eine klare Regelung ihrer Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten vorausgesetzt. Eine Überprüfung der Rolle der Generalsekretariate bei Krisensituationen erfolgt bei der Erarbeitung der Rechtsgrundlagen über den Bevölkerungsschutz.

5. Weiteres Vorgehen

Mit der Vorlage des Evaluationsberichts ist die Aufarbeitung der COVID-19-Pandemie für den Regierungsrat noch nicht abgeschlossen. Für die Umsetzung der zentralen Erkenntnisse und Empfehlungen des Evaluationsberichts ist eine Bedarfsermittlung durchzuführen. Eine Umsetzung kann nicht nur zusätzliche finanzielle Mittel erforderlichen machen, sondern auch weitreichende und langfristige Anpassungen in den Organisationsstrukturen der Verwaltungstätigkeit nach sich ziehen. Auch müssen die übergeordneten Bedürfnisse der Bevölkerung abgeklärt und Vereinbarungen mit externen Leistungserbringern erstellt werden. Es ist von einem langfristigen Prozess auszugehen, mit dem Ziel, die Resilienz des Kantons Basel-Stadt integral zu erhöhen.

Der Regierungsrat wird in einem nächsten Schritt, die zuständigen Departemente mit einer entsprechenden Bedarfsanalyse für eine Umsetzung der Empfehlungen aus dem Evaluationsbericht beauftragen. Die Resultate daraus werden dem Grossen Rat noch in diesem Jahr als Schlussbericht im Rahmen der Beantwortung der Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend Erkenntnisse aus der Corona-Krise, vorgelegt werden. Aus diesem Bericht wird hervorgehen, wie die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit in Krisen, Notlagen und bei Katastrophen sichergestellt werden kann, wo zur Steigerung der Resilienz Massnahmen getroffen werden müssen und welche Investitionen dazu notwendig sind.

6. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Kenntnisnahme des Zwischenberichts im Rahmen der Beantwortung der Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten sowie die Genehmigung des weiteren Vorgehens.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage:

Evaluationsbericht Interface über die Erkenntnisse aus der Corona-Krise und deren Bewältigung im Kanton Basel-Basel, Schlussbericht zuhanden des Regierungsrates Basel-Stadt