

Evaluationsbericht über die Erkenntnisse aus der Corona- Krise und deren Bewältigung im Kanton Basel-Stadt

**Schlussbericht zuhanden des Regierungsrats
des Kantons Basel-Stadt**

Luzern, den 9. Februar 2024

| Autorinnen und Autoren

Dr. Christof Schwenkel (Projektleitung)

David Fischer, MA Politikwissenschaft

Prof. Dr. Andreas Balthasar

Vera Hertig, MA Public Management and Policy

| INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Auftraggeber

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

| Begleitgremium

Arbeitsgruppe Covid-Bericht: Dr. Flavio Häner (Administrative Projektassistenz Covid-19-Evaluation); Carmen Lindner (Generalsekretariat Geschäftsvorbereitung und Projekte, Gesundheitsdepartement); Amélie Pilgram-Weber (Leiterin Geschäftsstelle Medizinische Dienste, Gesundheitsdepartement)

Steuergruppe: Annina Balli (Leitung Stab Volksschulen, Erziehungsdepartement); Major Simona Dematté (Leitung Operationen Kantonspolizei, Stabchefin Kantonalen Krisenstab, Justiz- und Sicherheitsdepartement); Dr. Claus Wepler (Generalsekretär, Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt); Dr. Eva Würfel (Stv. Kantonsärztin, Gesundheitsdepartement)

| Zitiervorschlag

Schwenkel, Christof; Fischer, David; Balthasar, Andreas; Hertig, Vera (2024): Evaluationsbericht über die Erkenntnisse aus der Corona-Krise und deren Bewältigung im Kanton Basel-Stadt. Schlussbericht zuhanden des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG, Luzern.

| Laufzeit

September 2022 bis Februar 2024

| Projektreferenz

Projektnummer: 22-061

Zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen	5
Gesamtbeurteilung	7
Beurteilung der Krisenvorbereitung	7
Beurteilung der Organisationsform der Krisenbewältigung	8
Beurteilung der Leistungen der Krisenbewältigung	11
Empfehlungen	13
1. Einleitung	15
1.1 Evaluationsgegenstand	17
1.2 Fragestellungen	18
1.3 Methodisches Vorgehen	19
1.4 Grenzen des Berichts	19
1.5 Verlauf der Corona-Pandemie im Kanton Basel-Stadt	20
1.6 Kennzahlen zur Pandemie	22
2. Beurteilung der Krisenvorbereitung	26
2.1 Rechtliche Grundlagen	27
2.2 Pandemieplan	29
2.3 Pandemievorbereitung, Verzichtsplanning und Business Continuity Management	30
2.4 Integrales Lagebild und Lageführung	31
2.5 Schutzmaterialien und Infrastruktur	31
2.6 Schulungen und Übungen	33
2.7 Einbezug der Departemente in die Vorbereitung	33
2.8 Einbezug von verwaltungsexternen Akteuren	33
2.9 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Krisenvorbereitung	35
3. Beurteilung der Organisationsform der Krisenbewältigung	37
3.1 Führungsstruktur in der Krise	38
3.2 Krisenstruktur, Abläufe und Zuständigkeiten in der KKO	39
3.3 Krisenstruktur, Abläufe und Zuständigkeiten in den Departementen	42
3.4 Zusammenarbeit	44
3.5 Handlungsfähigkeit des Kantons	55
3.6 Dokumentation	56
3.7 Ausstieg aus der Krise	57
3.8 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Krisenorganisation	57

4. Beurteilung der Leistungen der Krisenbewältigung	59
4.1 Massnahmen und Entscheide	60
4.2 Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung	79
4.3 Externe Kommunikation	80
4.4 Interne Kommunikation	83
4.5 Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Leistungen	84
Anhang	86
A 1 Liste Interviewpartner/-innen	87
A 2 Liste Teilnehmende Fokusgruppen	88



Von Februar 2020 bis im Frühsommer 2022 bestimmte die Corona-Pandemie die Arbeit von Regierung und Verwaltung im Kanton Basel-Stadt massgeblich. Der Kanton Basel-Stadt musste zum Schutz der Bevölkerung die Ausbreitung des Coronavirus verhindern und die Gesundheitsversorgung aufrechterhalten. Darüber hinaus galt es, die Folgen der Pandemie auf Wirtschaft, Bildung und Kultur abzufedern und auch die sozialen Folgen der Pandemie angemessen zu berücksichtigen. Gleichzeitig musste der Kanton den Verwaltungsbetrieb während der Pandemie sicherstellen.

Interface Politikstudien Forschung Beratung AG in Luzern und Lausanne wurde vom Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt beauftragt, eine externe Evaluation des Krisenmanagements während der Corona-Pandemie durchzuführen. In diesem Evaluationsbericht zeigen wir auf, inwiefern sich die Kantonale Krisenorganisation (KKO) in der Pandemie bewährt hat und wie der Kanton aus gesundheitlicher/sanitärer sowie wirtschaftlicher und sozialer Sicht durch die Krise gekommen ist. Im Fokus der Evaluation standen die Krisenvorbereitung, die Organisationsform der Krisenbewältigung und die Leistungen der Krisenbewältigung.

Der vorliegende Bericht dient der Regierung zur Beantwortung der Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten (20.5175.01), die verlangt, dass mit einer fundierten Evaluation der Pandemie aufgezeigt wird, wo Verbesserungen und Investitionen nötig sind.

Die Evaluation betrachtete den Zeitraum der Pandemiebewältigung zwischen Februar 2020 und Sommer 2022. Grundlage für die Analyse war die Auswertung von rund 600 Dokumenten, die den Verlauf der Krise und die Massnahmen des Kantons beschreiben. Weiter führten wir 16 Interviews mit Personen, die wichtige Aufgaben für die kantonale Krisenbewältigung übernommen hatten. In einer Fokusgruppe konnten sich zudem die Generalsekretäre/-innen der Departemente im Rahmen der Generalsekretärenkonferenz zu spezifischen Aspekten der Krisenbewältigung und -vorbereitung äussern.

Um eine verwaltungsexterne Perspektive zu erhalten, führten wir ausserdem drei Fokusgruppen mit Stakeholdern aus den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft/Kultur und Bildung/Betreuung durch. An einem Validierungsworkshop mit Mitgliedern des Kantonalen Krisenstabs diskutierten wir vorläufige Erkenntnisse und Empfehlungen der Evaluation vor dem Hintergrund der laufenden Revision der Gefährdungsanalyse.

Das Evaluationsteam von Interface wurde von einer Arbeitsgruppe der kantonalen Verwaltung unterstützt, die den Zugang zu den notwendigen Informationen und Gesprächspartnern/-innen erleichterte und Rückfragen inhaltlicher Art beantworten oder weiterleiten konnte. Zudem begleitete eine Steuergruppe die Evaluation. Deren Mitglieder gaben Rückmeldungen zum Vorgehen und zu (Zwischen)-Ergebnissen.

Trotz der umfassenden Erhebungen gibt es für den Bericht Grenzen. So war es nicht das Ziel der Evaluation, Wirkungen von einzelnen Massnahmen auf die Bevölkerung und die Pandemieentwicklung zu analysieren. Es wurde also nicht ausgewertet, welche Wirkungen sich aufgrund welcher Massnahmen in der Gesellschaft entfalten beziehungsweise nicht entfalten konnten. Weiter wurden auch bei der Betrachtung der unterschiedlichen Aspekte im kantonalen Krisenmanagement nicht alle von der Pandemie betroffenen Bereiche abgedeckt und es konnten nicht alle Meinungen und Sichtweisen auf die Krisenbewältigung integriert werden. Ebenfalls war die Rolle des Parlaments und dessen Einbezug in die Entscheidungsfindung nicht Teil der Untersuchung.

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

Gesamtbeurteilung

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass der Kanton Basel-Stadt die Corona-Pandemie gut bewältigt hat. Der Evaluationsbericht zeigt auf, was gut funktioniert hat, wo Defizite vorliegen und wo Möglichkeiten zur Verbesserung im Hinblick auf zukünftige Krisen bestehen. Trotz der insgesamt positiven Beurteilung ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Corona-Pandemie den Einwohnern/-innen des Kantons Basel-Stadt über einen langen Zeitraum viel abverlangt hat. Personen sind erkrankt, haben Angehörige verloren, wurden in ihren individuellen Freiheiten eingeschränkt und mussten mit psychischen und sozialen Folgen der Pandemie umgehen. Auch für die kantonale Verwaltung und ihre Mitarbeitenden stellte die Pandemie über einen längeren Zeitraum eine grosse Belastung dar.

Beurteilung der Krisenvorbereitung

Mit dem *Pandemieplan* stand dem Kanton eine zweckmässige und umfassende Grundlage zur Pandemiebewältigung zur Verfügung. Der Plan war aktuell, von hoher Qualität und detailliert ausgearbeitet. Auch sind die Erkenntnisse der kantonalen Gefährdungsanalyse von 2011 in den Pandemieplan eingeflossen. Viele Aspekte, die in der Corona-Pandemie von Bedeutung sein sollten, waren durch den Pandemieplan abgedeckt. Andere Themen, wie beispielsweise die restriktiven Einschränkungen zum Schutz der Bevölkerung mit Betriebsschliessungen, Veranstaltungsverböten oder dem Arbeiten von zu Hause aus waren im Pandemieplan hingegen nicht als Massnahmen vorgesehen. Ebenfalls waren keine Massnahmen im Hinblick auf die sozialen und psychologischen Folgen von Schutzmassnahmen aufgeführt. Der Pandemieplan war weitgehend ohne Einbezug von Leistungserbringern und weiteren externen Stakeholdern erarbeitet worden. Dies führte möglicherweise dazu, dass er bei den Anspruchsgruppen, insbesondere im Gesundheits- und Bildungsbereich, wenig bekannt war und kaum umgesetzt wurde. Auch in der Kantonsverwaltung waren die Vorgaben des Pandemieplans zu wenig bekannt und sie wurden nur zum Teil umgesetzt. So gab es insbesondere keine betriebliche Vorsorgeplanung für die gesamte Verwaltung, wie sie vorgesehen wäre.

Der Pandemieplan sieht die *Lagerung von Schutzmaterial* an zentralen und dezentralen Stellen im Kanton Basel-Stadt vor, was vom Kanton auch entsprechend ausgeführt wurde. Der Kanton Basel-Stadt war daher bezüglich Schutzmaterial im Vergleich zu anderen Kantonen zu Beginn der Pandemie gut ausgestattet und investierte rasch auch in die Beschaffung weiterer Materialien (Schutzmasken, -schürzen, -brillen usw.). Verbindlichkeiten und Verantwortung hinsichtlich der Beschaffung und Lagerung von Schutzmaterialien waren jedoch nicht genügend geregelt. So hatte der Kanton keine Übersicht über die vorgeschriebene dezentrale Lagerung bei Leistungserbringern und konnte sich diesbezüglich nur auf Schätzungen stützen. Eine systematische Überprüfung zur Vorsorge von Leistungserbringern bezüglich Schutzmaterial gab es nicht. Insbesondere niedergelassene Ärzte/-innen und sozialmedizinische Einrichtungen waren bezüglich der im Pandemieplan

vorgesehenen eigenen Lagerung von Schutzmaterial generell zu wenig gut auf eine Pandemie vorbereitet.

Die *kantonale Krisenorganisation* ist im Kanton Basel-Stadt im Vergleich zu vielen anderen Kantonen stark aufgestellt. Sie verfügt über eine eigene Geschäftsstelle und einen gut besetzten Krisenstab, der aus Angehörigen verschiedener Departemente zusammengestellt ist. Das für verschiedenste Ereignisfälle benötigte fachliche Know-how wird durch die Fachbereiche des Kantonalen Krisenstabs (KKS) abgedeckt. Die Departemente der kantonalen Verwaltung sind jedoch unterschiedlich stark in die Krisenorganisation eingebunden. Das Gesundheitsdepartement, das Justiz- und Sicherheitsdepartement und das Bau- und Verkehrsdepartement sind aufgrund der engen thematischen Verknüpfung ihrer Departemente mit dem KKS stark darin vertreten. Die Einbindung der restlichen Departemente in den KKS erfolgte weniger stark und auch weniger systematisch. Der KKS hatte vor der Corona-Pandemie regelmässig Übungen durchgeführt, die möglichst alle Bestandteile des Krisenstabs einbezogen hatten. Das Ereignis Pandemie war allerdings nicht explizit beübt worden. An der Sicherheitsverbandsübung (SVU) im Jahr 2014 zum Thema «Pandemie und Strommangellage» hatte der Kanton Basel-Stadt aufgrund der Vorbereitung auf die kurz darauf in Basel stattfindende Ministerkonferenz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) nicht teilnehmen können.

Weiter zeigt die Evaluation, dass die kantonale Verwaltung betrieblich nicht optimal auf die Krise vorbereitet war. Zwar hatten einzelne Verwaltungsabteilungen und Departemente Vorkehrungen für den Fall einer Pandemie oder für andere Krisen getroffen. Grössenteils fehlte jedoch eine pandemiespezifische betriebliche Vorsorgeplanung sowie ein *Business Continuity Management (BCM)* mit *Verzichtsplanung*.

Schliesslich lässt sich bilanzieren, dass sich die *rechtlichen Grundlagen* als für die Pandemiebewältigung ausreichend erwiesen haben. Der Kanton konnte sich auf die nationale und kantonale Gesetzgebung im Gesundheitsbereich stützen, die dem Regierungsrat und dem Gesundheitsdepartement die Kompetenzen gewährte, die sie brauchten, um die notwendigen Massnahmen zu beschliessen. Da die zentralen Verantwortlichkeiten für den Pandemiefall im Gesundheitsgesetz (GEsG) und in der Vollziehungsverordnung zur eidgenössischen Epidemien Gesetzgebung (VvEpG) festgelegt waren, erwies sich der Umstand, dass der Kanton (als einer von nur zwei Kantonen in der Schweiz) über kein Bevölkerungsschutzgesetz verfügt, aus Sicht der Evaluation in dieser Krise nicht als gewichtigen Nachteil. Dies, obschon es auch im Bevölkerungsschutz gewisse Unklarheiten, beispielsweise beim integralen Lagebild, gab. Inwiefern der Kanton ohne Bevölkerungsschutzgesetz auch für andere Krisen ausreichend gut aufgestellt wäre, können wir aufgrund unserer Erhebungen zur Corona-Pandemie nicht beurteilen.

Beurteilung der Organisationsform der Krisenbewältigung

Die *Führungsstruktur* in der Krise war im Kanton Basel-Stadt, im Unterschied zu manchen anderen Kantonen, während der gesamten Dauer der Pandemie klar: Das Gesundheitsdepartement hatte den Lead, während der KKS die Arbeit in den ordentlichen Verwaltungsstrukturen unterstützte. Die Führung der Krise durch den Vorsteher des Gesundheitsdepartements und den Kantonsarzt wurde in der Verwaltung und auch in den Gremien der KKO akzeptiert. Rückblickend kann es als richtige Entscheidung gewertet werden, dass in der Krise kein Notrecht im engeren Sinn, also keine Rechtssetzung gestützt auf Vollmachtenbeschlüsse (extrakonstitutionelles Recht), angewandt wurde.¹ Die

¹ Wir stützen uns dabei auf die juristische Abklärung des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt vom 13. März 2020: Coronavirus (COVID-19): Auslegeordnung zum Notrecht sowie möglichen Eskalationsstufen im Kanton.

Aufteilung des Krisenstabs in einen Fachstab und einen Strategiestab war sinnvoll, obwohl diese Aufteilung in der Planung nicht vorgesehen war.

Die *Zuständigkeiten und Abläufe* in den verschiedenen Gremien der KKO waren klar und effizient. Die Absprache zwischen der Regierung und dem Strategiestab funktionierte gut. Weiter waren die wichtigsten Departemente für die Bewältigung der Pandemie in den zwei Stäben genügend vertreten. Die Fachbereiche und Arbeitsgruppen waren personell ausreichend aufgestellt. Die Zusammenarbeit zwischen den Gremien der KKO war gut und die Arbeitsteilung kann als effizient beurteilt werden. Auch war die *Rollenteilung* zwischen der KKO und der Verwaltung klar. Die Zusammenarbeit zwischen den Gremien der KKO und der Verwaltung war insbesondere dort gut, wo Departemente stark in die KKO eingebunden waren. Mit den anderen Departementen war die Zusammenarbeit schwieriger: Teilweise war der Informationsfluss ungenügend und es fehlte die fachliche Reflexion in den Krisengremien.

Auch die *Krisenstrukturen in den Departementen und in der Staatskanzlei* haben sich grundsätzlich bewährt. Die Departemente organisierten sich selbständig. Sie setzten zur Bewältigung der Krise bedarfsorientiert eigene Krisengremien ein oder griffen auf die ordentliche Struktur zurück. Beispielsweise wurden im Gesundheitsdepartement die Corona-bezogenen Tätigkeiten vom Tagesgeschäft abgekoppelt und von einem speziellen «Team Corona» in den Medizinischen Diensten bearbeitet. Zur Bewältigung der grossen Arbeitslast wurden im Gesundheitsdepartement in hohem Umfang Temporärarbeitskräfte beschäftigt, vor allem in den Bereichen Contact Tracing, Impfen, Schutzmaterial, Führungsunterstützung, Infoline, Sozialmedizin und repetitives Testen.

Die *interdepartementale Zusammenarbeit* war anspruchsvoll und zumeist gut. Der krisenbezogene interdepartementale Austausch fand über die ordentlichen Strukturen und subsidiär über die Gremien der KKO statt. Dabei war es hilfreich, dass die Wege im Stadtkanton Basel-Stadt kurz sind. Wichtige verantwortliche Personen kannten sich grösstenteils bereits vor der Pandemie respektive hatten bereits zusammengearbeitet. Anders als in anderen Kantonen nahm die *Generalsekretärenkonferenz (GSK)* keine besondere Rolle bezüglich der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Krise ein. Die *Zusammenarbeit in der Regierung* während der Krise ist als sehr gut zu beurteilen.

Die *Einbindung der beiden Gemeinden Bettingen und Riehen* in die KKO funktionierte ebenfalls gut. Bettingen und Riehen waren sowohl im KKS wie auch im Strategiestab vertreten und der Informationsfluss war nach anfänglichen Schwierigkeiten gut. Kritisch ist dagegen die *regionale Zusammenarbeit* zwischen den Kantonen zu beurteilen. Insbesondere spielten Regionalkonferenzen der Nordwestschweiz in der Pandemie keine nennenswerte Rolle. Hingegen fand bilaterale Zusammenarbeit auf verschiedenen Stufen, jedoch in unterschiedlicher Qualität statt: bezüglich Absprachen zur Spitalversorgung war die Zusammenarbeit mit Basel-Landschaft gut, bei der Abstimmung der Massnahmen nicht.

Die *Zusammenarbeit mit dem Bund* lief wenig koordiniert ab. Anlaufstellen beim Bund waren den Mitarbeitenden des Kantons nicht klar. Bezüglich Information und Einfluss auf Entscheide des Bundes erwies sich die gute Vertretung Basels in interkantonalen Konferenzen von Vorteil. Die Verantwortlichen beim Kanton Basel-Stadt hatten dadurch einen direkten Zugang zu den jeweiligen Bundesstellen, insbesondere für Anfragen, wurden bei Vernehmlassungen einbezogen und hatten in bestimmten Fällen auch einen Informationsvorsprung vor den anderen Kantonen. Gut lief die Zusammenarbeit mit dem Bund, was die wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen betrifft.

Es bestand nur wenig *Zusammenarbeit mit den beiden Nachbarländern*. Bestehende Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit spielten in der Krise kaum eine Rolle. Absprachen und Informationsaustausch mit Frankreich und Deutschland fanden zumeist auf bilateraler Ebene statt, was ein koordiniertes Vorgehen erschwerte und Mehraufwand generierte.

Die zwei *Einsätze der Armee* im Kanton Basel-Stadt verliefen gut und entlasteten insbesondere die Spitäler und die Sanität Basel-Stadt massgeblich. Die Subsidiarität der Einsätze wurde abgeklärt und als gegeben betrachtet. Auch die Einsätze von *Zivildienst und Zivilschutz* verliefen positiv und entlasteten die ordentlichen Strukturen. Weiter war auch die Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps und dem Zoll gut.

Die *Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Stakeholdern* im Gesundheitsbereich, im Bildungsbereich, im Kulturbereich und mit der Wirtschaft war von unterschiedlicher Qualität. Im *Gesundheitsbereich* war die Zusammenarbeit mit den Spitälern, die aktiv in die Bekämpfung der Pandemie einbezogen wurden, besonders gut. Die ambulanten Versorger und die sozialmedizinischen Einrichtungen fühlten sich dagegen ungenügend in die Krisenbewältigung einbezogen. Die massgeblichen Organisationen in diesen Bereichen hätten sich zudem eine bessere Unterstützung durch den Kanton gewünscht. Auch von Organisationen im *Bildungsbereich*² wurde der Wunsch nach mehr kantonaler Unterstützung geäussert. Zwar gab es einen intensivierten Austausch zwischen dem Erziehungsdepartement und Bildungsinstitutionen in den bestehenden Gremien sowie umfassende Aktivitäten, um einen guten Informationsfluss an Schulleitungen, Lehrpersonen und Eltern zu gewährleisten. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung hätten sich aber einen stärkeren Einbezug (beispielsweise von Verantwortlichen an den Schulen) in die Konzeption der Massnahmen gewünscht. Die Zusammenarbeit mit *Akteuren der Wirtschaft und Kultur* war gut. Gelobt wurde von der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur die Einbindung der Akteure der Gastronomie, der Hotellerie und der Nachtkultur in das kantonale Krisenmanagement.

Die *Handlungsfähigkeit* des Kantons Basel-Stadt war während der gesamten Krise gegeben. Die Regierung konnte sich stets treffen und Entscheide fällen. Dies betraf auch die Führung des KKS und den Strategiestab. Auch bei Kadermitarbeitenden in für die Pandemiebewältigung wichtigen Funktionen kam es – anders als in manchen anderen Kantonen – nicht zu längeren, massgeblichen Ausfällen. Es hat sich somit bewährt, dass der Kanton in den von der Pandemie besonders betroffenen Bereichen, vor allem in den Medizinischen Diensten (auch wegen der Organisation als Stadtkanton), personell stark aufgestellt und gut vernetzt war. Dennoch kamen die ordentlichen Strukturen an ihre Grenzen. Obwohl die Mitarbeitenden in den betroffenen Verwaltungseinheiten viel zusätzliche Arbeit leisteten und in besonders betroffenen Bereichen Temporärarbeitskräfte eingestellt wurden, mussten in den Medizinischen Diensten, aber auch anderen Verwaltungseinheiten, nicht-pandemiebezogene Tätigkeiten zeitweise komplett eingestellt werden.

Die Regierung sah im April 2020 vor, dass die *Dokumentation* der Krise zentral durch die KKO erfolgen sollte. Dies hat nicht wunschgemäss funktioniert. Zwar dokumentierten die Gremien der KKO und die Staatskanzlei (Rechtserlasse, Medienmitteilungen) ihre

² Wir beziehen uns dabei auf die Rückmeldungen aus der Fokusgruppe Bildung. Daran teilgenommen haben unter anderem Lehrpersonen, Vertretende von Schulleitungen, der Kinderbetreuung, der Jugendarbeit und der Universität Basel. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung sind in Abschnitt A 2 im Anhang aufgeführt.

Aktivitäten gut und fortlaufend. Daneben haben jedoch verschiedene Stellen Berichte und Auswertungen angefangen, ohne diese zu beenden.

Schliesslich erfolgte der *Ausstieg* aus der Krise in die Normallage zu wenig strukturiert. Aufgrund der noch während der Pandemie beginnenden Ukraine-Krise und der Energiemangellage bewältigte der KKS parallel zur Pandemie bereits die nächsten Krisen. Es gab keine offizielle Sitzung zur Beendigung der Pandemie.

Beurteilung der Leistungen der Krisenbewältigung

Der Kanton Basel-Stadt hielt sich beim Einführen von *Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung* zumeist an die vom Bund empfohlenen Massnahmen. Zur *Kontrolle der Schutzkonzepte* und zum *Überprüfen der Einhaltung von Massnahmen* wurden verschiedene Teams eingesetzt. Es wurde sehr viel kontrolliert und die Kontrollen waren gut organisiert. Die Zuständigkeiten waren klar. Die zu kontrollierenden Betriebe bemängelten jedoch teilweise die Kommunikation der Richtlinien, auf die kontrolliert wurde, und fühlten sich zu wenig einbezogen.

Die *Gesundheitsversorgung* war während der gesamten Pandemie sichergestellt. Nicht dringliche Eingriffe mussten, wie auch im Rest der Schweiz, in manchen Phasen der Pandemie verschoben werden. Das innerkantonale Spitalverbundkonzept und die Koordination mit Spitälern in den Kantonen Basel-Landschaft und Solothurn (Spital Dornach) funktionierten auch in der Krise. Das *Contact Tracing* wurde personell laufend aufgestockt, zuerst durch verwaltungsinterne Personen, danach durch temporäre Anstellungen. Obwohl viele Ressourcen zur Verfügung standen, konnte das Contact Tracing, bedingt durch Phasen mit sehr hohen Infektionszahlen, nicht immer in der gewünschten Qualität erbracht werden. Das *Testen* war im Kanton Basel-Stadt gut und zweckmässig organisiert. Die Kombination aus zentralem Testzentrum und der Möglichkeit zum dezentralen Testen hat sich bewährt. Auch das Testen an Schulen und in Betrieben war gut organisiert. Das *Impfen* erfolgte im Kanton Basel-Stadt in einem zentralen Impfzentrum, dessen Aktivität mit mobilen Teams ergänzt wurde. Dieses Modell hat sich insgesamt bewährt.

Die Instrumente des Kantons Basel-Stadt zur *Unterstützung der Wirtschaft* haben sich bewährt. Die Bearbeitung der Gesuche erfolgte durch die Verwaltung. Die Bearbeitung kann als schnell und effizient beurteilt werden. Auch die Massnahmen zur *Unterstützung des Kulturbereichs* wurden gut implementiert. Die kantonalen Massnahmen ergänzten jene des Bundes gut. Der Kanton Basel-Stadt setzte im Vergleich mit anderen Kantonen viel Geld für die Abfederung der Massnahmen auf Wirtschaft und Kultur ein.

Im *Bildungsbereich* wurde eine Vielzahl an verschiedenen Schutzmassnahmen ergriffen. Dabei gab es kaum Vorgaben aus der kantonalen Pandemieplanung. Die einzige erwähnte Massnahme im Pandemieplan, die den Bildungsbereich betrifft, sind Schulschliessungen. Allerdings gab es dazu weder Vorgaben noch Konzepte. Dies führte dazu, dass die Verantwortlichen im Erziehungsdepartement und an den Schulen rasch entsprechende Vorgaben entwickeln und umsetzen mussten. Das ist im Allgemeinen gut gelungen. Ebenfalls gut umgesetzt wurde das Testen an Schulen. Basel-Stadt gehörte im Herbst 2021 zu denjenigen Kantonen mit der höchsten Testrate an Schulen. Für verschiedene Einrichtungen im Bildungsbereich und in der Kinder- und Jugendarbeit erstellte der Kanton Rahmenschutzkonzepte. In den Fokusgruppengesprächen wurde darauf hingewiesen, dass es zwischen den Verantwortlichen des Kantons und den Umsetzungsakteuren unterschiedliche Ansichten bezüglich der Sinnhaftigkeit und der Ausgestaltung bestimmter Massnahmen, wie der Maskenpflicht für untere Schulstufen oder der Verwendung von FFP2-Masken an Schulen, gegeben habe. Im Wesentlichen können die pandemiebezogenen Tätigkeiten des Kantons im Bildungsbereich als gut bezeichnet werden. Verbesserungsmöglichkeiten

werden insbesondere auf operativer Ebene bei der Ausgestaltung der Massnahmen verortet.

Das *Arbeiten von zu Hause aus* konnte von den unterschiedlichen Abteilungen und Departementen unterschiedlich schnell umgesetzt werden. Der Übergang zum Homeoffice verlief im Allgemeinen aber gut. Gewisse Prozesse (vor allem im Bereich von Bewilligungen oder von datenschutzsensiblen Tätigkeiten) konnten allerdings über eine lange Zeit nicht von zu Hause aus getätigt werden. Damit Tätigkeiten, die nicht von zu Hause aus erledigt werden konnten, möglichst ohne Gefährdung der Gesundheit der Mitarbeitenden durchgeführt werden konnten, wurden *Schutzkonzepte* erarbeitet und die Prozesse angepasst. Davon betroffen waren vor allem Ereignisdienste (wie die Blaulichtorganisationen oder das kantonale Laboratorium), aber auch die Stadtreinigung. Der Schutz der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung konnte auf diese Weise grösstenteils gewährleistet werden. Der angedachte *Personalpool* zum Austausch von Mitarbeitenden über die Abteilungs- und Departementsgrenze hinaus hat sich dagegen nicht bewährt. Nur in wenigen Fällen (beispielsweise für die Covid-Kontrollen) wurde departementsübergreifend Personal ausgeliehen.

Der Kanton Basel-Stadt traf Massnahmen *zur Abfederung der sozialen und psychologischen Folgen* der Pandemie. Dennoch wurde den Bedürfnissen bestimmter Personengruppen, wie den Bewohnern/-innen von sozialmedizinischen Einrichtungen und jungen Menschen, insbesondere zu Beginn der Pandemie, zu wenig Rechnung getragen.

Die *externe Kommunikation* des Kantons Basel-Stadt mit den Medien und der Bevölkerung ist positiv zu beurteilen: Der Kanton betrieb während der Pandemie im Vergleich mit anderen Kantonen viel Aufwand für die Bevölkerungskommunikation. Die Regierung und die Verwaltung konnten auf professionelle Kommunikationsteams in der Staatskanzlei und in den Departementen zurückgreifen. Zudem investierte der Kanton auch in Massnahmen für eine adressatengerechte Kommunikation. Die Zuständigkeiten bezüglich externer Kommunikation waren klar und die Abgrenzung zwischen KKO, Staatskanzlei und Departementen war zweckmässig.

Die *interne Kommunikation* gegenüber den Mitarbeitenden der Verwaltung verlief dagegen weniger gut. Die interne Kommunikation stand deutlich weniger im Fokus als die externe Kommunikation. Die Zuständigkeiten waren nicht klar. Die Rollen von Human Resources Basel-Stadt (HR BS), von den HR-Abteilungen der Departemente, der KKO und des Regierungsrats im Zusammenhang mit der internen Kommunikation waren unzureichend definiert.



Empfehlungen

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass der Kanton Basel-Stadt gut durch die Pandemie gekommen ist. Die Analyse zeigt aber auch Potenzial für Verbesserungen an verschiedenen Stellen auf. Auf Grundlage der Ergebnisse der Evaluation formulieren wir *zehn Empfehlungen* zuhanden des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt, einzelner Departemente und der Staatskanzlei.

An den Regierungsrat richten wir die folgenden drei Empfehlungen:

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. Wir empfehlen die Erstellung eines Konzepts für das Business Continuity Management für die gesamte Verwaltung und eine schrittweise Einführung in den unterschiedlichen Departementen und Dienststellen.
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 direkten Zugang zu den verantwortlichen Bundesstellen, konnte sich gut bei nationalen Fragen einbringen und war frühzeitig über Entscheide des Bundes informiert. Wir empfehlen, im Hinblick auf mögliche zukünftige Krisen weiterhin eine gute Vertretung des Stadtkantons in den interkantonalen Konferenzen auf nationaler Ebene anzustreben.
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, empfehlen wir dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, die Zuständigkeiten für ein Informations- und Datenmanagementsystem im Falle einer Krise zu bestimmen und entsprechende Ressourcen bereitzustellen.

Die folgenden beiden Empfehlungen richten sich an das Gesundheitsdepartement:

4. *Grundlagen für eine bessere Umsetzung der Pandemieplanung schaffen:* Die Vorgaben aus der Pandemieplanung sollten besser umgesetzt werden. Wir empfehlen, dazu erstens die verschiedenen Stellen der Kantonsverwaltung bei ihrer betrieblichen Vorsorgeplanung zu begleiten und zu unterstützen. Zweitens legen wir nahe, die Verbindlichkeiten für die Lagerung und Bewirtschaftung von Schutzmaterial und Medikamenten bei Leistungserbringern zu erhöhen und allenfalls zu kontrollieren. Drittens denken wir, dass mit einfachen und kurzen Checklisten für niedergelassene Ärzte/-innen auch die Umsetzung in der Praxis verbessert werden kann.
5. *Stärkere Einbindung von Stakeholdern in die Pandemieplanung:* Der Pandemieplan war zu wenig bekannt und hatte für viele betroffene Stakeholder keinen direkten Nutzen. Wir empfehlen, verwaltungsinterne Akteure ausserhalb des Gesundheitsdepartements und verwaltungsexterne Akteure (namentlich aus der Gesundheitsversorgung, der Bildung, der Betreuung und der Wirtschaft) in die Überarbeitung des Pandemieplans gezielt 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 (siehe hierzu auch Empfehlung 4).

An die Adresse des Justiz- und Sicherheitsdepartements leiten wir aus der Evaluation die folgenden drei Empfehlungen ab:

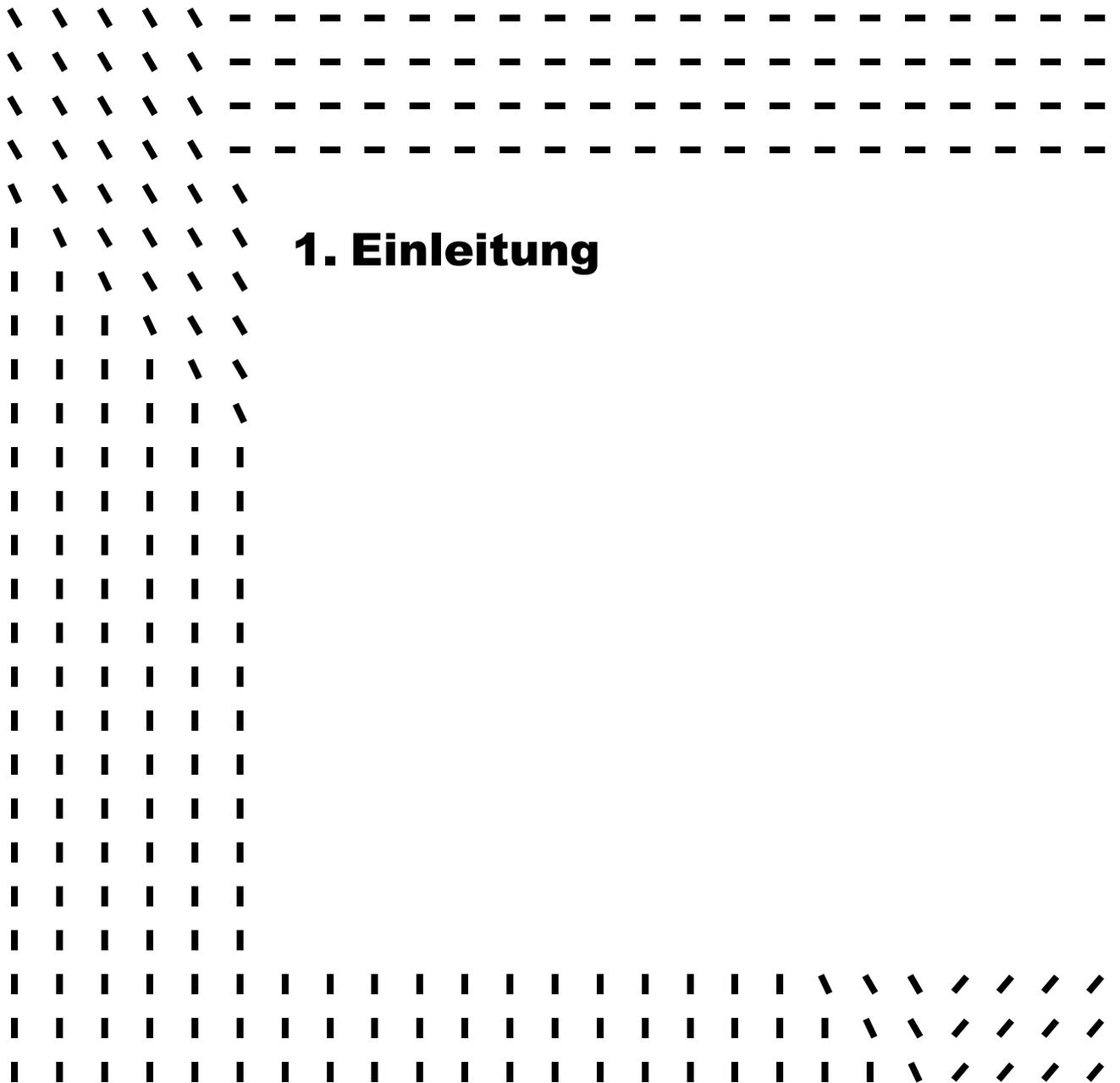
6. *Abklärung zu den Grundlagen für den Bevölkerungsschutz:* Die rechtlichen Grundlagen zur Bewältigung der Corona-Pandemie haben sich als ausreichend erwiesen. Offen ist jedoch, ob die geltenden Gesetze auch bei anderen möglichen Krisen ausreichend sind für eine wirksame und effiziente Krisenbewältigung. Wir empfehlen daher, diese Frage zu prüfen, so dass in jedem Fall Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klar und zweckmässig geregelt sind.
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. Wir empfehlen, die Kompetenzen und Aufgaben der KKO inner- und ausserhalb der Verwaltung bekannter zu machen. Das Ziel sollte sein, dass die Mitarbeitenden der Verwaltung und wichtige verwaltungsexterne Akteure die KKO als Stabs- und Führungsorgan für besondere und ausserordentliche Lagen, aber auch als Dienstleister zur Vorbereitung auf mögliche Krisen, kennen.
8. *Departemente in KKO einbinden und Funktion Strategiestab klären:* Wir empfehlen, 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.

Das Finanzdepartement, bei dem Human Resources Basel-Stadt angesiedelt ist, ist der primäre Adressat der folgenden Empfehlung:

9. *Konzept zur Mitarbeiterkommunikation 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. Wir empfehlen dem Kanton, ein Konzept für Mitarbeiterkommunikation 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.

Schliesslich richtet sich eine letzte Empfehlung an die Staatskanzlei:

10. *Rolle der Generalsekretärenkonferenz in Krisen prüfen:* Die Generalsekretärenkonferenz übernahm während der Pandemie keine besonderen Aufgaben. Wir empfehlen 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 sehen wir beispielsweise bei der Mitarbeitendenkommunikation, bei der Weitergabe von Informationen an die Departemente, bei der Dokumentation sowie bei departementsübergreifenden Fragen zu Personalressourcen.



1. Einleitung

Am 27. Februar 2020 trat im Kanton Basel-Stadt der erste bestätigte Fall einer Covid-19-Erkrankung auf. Eine junge Frau hielt sich in Mailand auf, kehrte an die Arbeit zurück und erkrankte danach.³ In den darauffolgenden Wochen und Monaten wurde die Bewältigung der Corona-Krise zur zentralen Aufgabe für den Kanton. Wie alle anderen Schweizer Kantone hatte der Kanton Basel-Stadt gemäss Epidemiengesetz⁴ in der besonderen (Art. 6) und der ausserordentlichen Lage (Art. 7) Kompetenzen an den Bund zu übertragen. Der Vollzug von Massnahmen und die Beaufsichtigung der Umsetzung lagen aber stets in der Verantwortung des Kantons. Zudem hatte der Kanton Entscheide über eigene Massnahmen zu treffen, sowohl im Hinblick auf die Eindämmung der Pandemie und den Schutz der Bevölkerung wie auch zur Abfederung der Folgen der Krise. In der gesamten Phase der Pandemie-Bewältigung galt es weiter dafür zu sorgen, dass der Kanton seinen Verwaltungsbetrieb aufrechterhalten konnte und es musste erhöhten Informationsbedürfnissen – sowohl von Seiten der Bevölkerung wie auch innerhalb der Verwaltung – Rechnung getragen werden.

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. September 2020 dem Regierungsrat die *Motion von Falkenstein und Konsorten*⁵ zur Stellungnahme überwiesen. In der Motion wird die Regierung darum gebeten, «die Erkenntnisse aus der Corona-Krise zu sichten und aufzuarbeiten sowie dem Grossen Rat einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Aus dem Bericht sollte hervorgehen, was gut funktioniert hat und wo Verbesserungen und Investitionen nötig sind.» Der Regierungsrat unterstützte die Motion, und der Grosse Rat hat am 10. Februar 2021 die Motion dem Regierungsrat zur Erfüllung mit Frist bis am 10. Februar 2025 überwiesen.

Im Mai 2022, als sich eine längerfristige Stabilisierung der Pandemie abzeichnete, schlug die mit der Umsetzung der Motion von Falkenstein und Konsorte beauftragte verwaltungsinterne Arbeitsgruppe vor, dass für die Erstellung des Berichts und für die damit verbundene Projektleitung ein externes Beratungs- und Forschungsunternehmen mandatiert wird. Die Arbeitsgruppe des Kantons hat Interface Politikstudien Forschung Beratung AG in Luzern und Lausanne nach Durchführen eines Einladungsverfahrens beauftragt, die Evaluation der Bewältigung der Corona-Krise als Grundlage für die Beantwortung der Motion von Falkenstein und Konsorten durchzuführen und einen Bericht zu erstellen.

Der Bericht zuhanden der Regierung soll eine bessere Vorbereitung auf zukünftige Ereignisse und Entwicklungen ermöglichen. Der Schwerpunkt sollte nicht auf die Erfassung

³ Medienmitteilung des Gesundheitsdepartements Basel-Stadt vom 27. Februar 2020.

⁴ Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101).

⁵ Motion Patricia von Falkenstein betreffend «Erkenntnisse aus der Corona-Krise und ihre Bewältigung, Geschäft 20.5175.01, vgl. <https://grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200110291>, Zugriff am 12. August 2022.

von fachspezifischen und pandemiebedingten Massnahmen oder auf den Einsatz von Mitteln gesetzt werden. Vielmehr geht es um eine Überprüfung der generellen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten und damit verbundenen Verwaltungsprozesse, die für die Bewältigung von Krisen notwendig sind.

Im Folgenden werden der Evaluationsgegenstand, die Fragestellungen, das methodische Vorgehen und Grenzen der Evaluation dargestellt. Weiter illustriert eine chronologische Übersicht die wichtigsten Ereignisse und Kennzahlen zur Pandemieentwicklung im Kanton Basel-Stadt.

1.1 Evaluationsgegenstand

Ziel der Evaluation war es, aufzuzeigen, inwiefern die innerkantonale Krisenbewältigung zweckmässig erfolgte. Im Zentrum der Berichterstattung liegt der Zeitraum von Februar 2020 bis Mai 2022. Allerdings wird auch die Vorbereitung auf die Krise in den Vorjahren in der Berichterstattung berücksichtigt. Ausserdem sollen Lehren aus der Krise gezogen und Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

Im Fokus der Analyse stehen die Evaluationsgegenstände *Krisenvorbereitung*, *Krisenorganisation* und *Leistungen der Krisenbewältigung*. Diese drei Evaluationsgegenstände strukturieren den vorliegenden Bericht und werden folgend kurz erläutert.

1.1.1 Evaluationsgegenstand I: Krisenvorbereitung

In der Krisenvorbereitung betrachten und bewerten wir die für die Krisenbewältigung relevanten rechtlichen Grundlagen im Kanton auf ihre Angemessenheit und Vollständigkeit. Weiter evaluieren wir die Vorbereitung auf die Krise in den verschiedenen Stellen. Wir betrachten die Verfügbarkeit, Eignung und Anwendung verschiedener für die Pandemie relevanter Grundlagen, wie den Pandemieplan, das Business Continuity Management (BCM), das integrale Lagebild und die Verzichts- sowie Vorsorgeplanung. Bei der Beurteilung der Krisenvorbereitung ebenfalls wichtig sind Themen wie Schutzmaterialien, Infrastruktur, Schulungen, Übungen und den Einbezug relevanter verwaltungsexterner und -interner Personen, Institutionen und Unternehmen.

1.1.2 Evaluationsgegenstand II: Organisationsform der Krisenbewältigung

Bei der Organisationsform der Krisenbewältigung befassen wir uns mit dem Aufbau der Kantonalen Krisenorganisation (KKO) mit ihren verschiedenen Organen und der Organisationsstruktur in den Departementen sowie mit Abläufen und Zuständigkeiten. Weiter evaluieren wir die Zusammenarbeit der kantonalen Verwaltung mit den Organen der KKO, die kantonsinterne Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit mit diversen verwaltungsexternen Akteuren. Beschrieben und beurteilt wird die Entscheidungsfindung in der Krise und die Handlungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung. Weiter umfasst der zweite Evaluationsgegenstand Aspekte zur Sicherstellung des Verwaltungsbetriebs, zur Dokumentation in der Krise sowie zum Ausstieg aus der Krise.

1.1.3 Evaluationsgegenstand III: Leistungen der Krisenbewältigung

Beim dritten Evaluationsgegenstand befassen wir uns mit verschiedenen Produkten der Krisenbewältigung: Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung, wie Schutzkonzepte, Contact Tracing, Testen oder Impfen, Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und Kultur, Massnahmen im Bildungsbereich sowie die interne und externe Kommunikation. Weiter beschäftigen wir uns mit der Frage, inwiefern der Kanton bei der Erbringung seiner Leistungen die Bedürfnisse der Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt berücksichtigt hat.

1.2 Fragestellungen

Im Folgenden führen wir die Evaluationsfragen gegliedert nach den Evaluationsgegenständen auf.

1.2.1 Evaluationsfragen Krisenvorbereitung

- Wie gut war der Kanton Basel-Stadt auf die Krise *vorbereitet*?
- Waren die *rechtlichen Grundlagen* ausreichend für eine effektive Bekämpfung der Pandemie?
- Lagen dem Kanton *angemessene Grundlagen* (beispielsweise Pandemieplan, Risikoanalyse und Vorsorgeplanung) für das Krisenmanagement vor?
- War die Pandemievorbereitung zweckmässig? Wurden regelmässig *Schulungen und Übungen* durchgeführt? Lag ausreichend *Schutzmaterial* bereit?
- Waren Grundlagen für eine *Verzichtsplanung* und die *Stellvertreterregelung* vorhanden und wurden diese zweckmässig umgesetzt?
- Wurden die *Departemente der kantonalen Verwaltung* und *externe Akteure* ausreichend in die Krisenvorsorge einbezogen?

1.2.2 Evaluationsfragen Organisation

- Hat sich die *kantonale Krisenorganisation* in der Krise bewährt?
- Wie war die *Zusammenarbeit* im Krisenmanagement zwischen der KKO und den Departementen organisiert? War diese Zusammenarbeit effizient und zielführend? Waren Aufgaben und Zuständigkeiten klar geregelt?
- Wie gut hat die *Rückführung* vom Krisenmodus in die ordentlichen Strukturen funktioniert?

1.2.3 Evaluationsfragen Leistungen der Krisenbewältigung

- Hat der Kanton Basel-Stadt rechtzeitig, angemessen und adressatengerecht *kommuniziert*?
 - Wie war die *Zuständigkeit* respektive *Abgrenzung* bezüglich Kommunikation zwischen der KKO und den Departementen organisiert?
 - Was hat dazu beigetragen, dass der Kanton Basel-Stadt die Bevölkerung rechtzeitig, angemessen und adressatengerecht über die Lage, die Lageentwicklung sowie die geplanten und umgesetzten Massnahmen informieren konnte? Wo ergaben sich Probleme diesbezüglich?
- Hat die Verwaltung angemessen auf *Veränderungen in der Arbeitssituation* reagiert (Homeoffice, Digitalisierung usw.)?
- Wie wurden die *Bedürfnisse der Bevölkerung* (in Bezug auf Gesundheit, Soziales, Wirtschaft/Kultur, Gesellschaft) erfasst?
- Wie ist der Kanton Basel-Stadt aus *gesundheitlicher/sanitärer Perspektive* durch die Krise gekommen?
 - Wie wurde der Schutz der Bevölkerung (Allgemeinbevölkerung, Schüler/-innen, Bewohner/-innen von sozialmedizinischen Einrichtungen) mit den erforderlichen Mitteln und Materialien sichergestellt? Welche Massnahmen wurden ergriffen (Information, Schutzmaterialien, Schutzkonzepte und Einschränkungen, Contact Tracing, Testen, Impfen, Zertifikate)? Wie wurden diese Massnahmen umgesetzt?
 - Wie wurde die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sichergestellt (Spitäler, niedergelassene Ärzte/-innen, spitalexterne Hilfe und Pflege (Spitex), sozialmedizinische Einrichtungen)? Welche Massnahmen wurden ergriffen? Wie wurden diese Massnahmen umgesetzt?
- Wie ist der Kanton Basel-Stadt aus *wirtschaftlicher und sozialer Sicht* durch die Krise gekommen?

- Welche Massnahmen wurden zur Abfederung der Auswirkungen der Massnahmen zum Schutz der Gesundheit auf Wirtschaft und Kultur ergriffen? Wie wurden diese umgesetzt?
- Welche Massnahmen wurden ergriffen, um die sozialen und die psychischen Folgen der Massnahmen zum Schutz der Gesundheit abzufedern? Wie wurden diese umgesetzt?

1.3 Methodisches Vorgehen

Für die Evaluation kamen folgende vier Methoden zum Einsatz:

- *Dokumentenanalyse*: Erste Grundlage der Evaluation bildete eine umfassende Auswertung der Dokumente des Krisenmanagements. Damit wurden sowohl Grundlagen zur Vorbereitung (z.B. Pandemieplan, Analysen, Gesetze und Verordnungen) wie auch die Produkte, die aus dem Krisenmanagement resultiert sind (z.B. Protokolle, Regierungsratsbeschlüsse, Merkblätter, interne Auswertungen oder AEKs⁶ zur KKO) berücksichtigt. Insgesamt umfasst die Grundlage rund 600 Dokumente.
- *Strukturierte, leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselakteuren*: Im Verlauf der Evaluation führten wir 16 leitfadengestützte Interviews mit Schlüsselpersonen durch. Eine Auflistung aller Interviewpartner/-innen befindet sich im Anhang A 1.
- *Fokusgruppengespräche*: Als Ergänzung zu den Interviews führten wir zu den zentralen Sektoren Gesundheit, Wirtschaft und Kultur sowie Bildung jeweils ein Fokusgruppengespräch mit verwaltungsexternen Personen durch. Zudem führten wir ein weiteres Fokusgruppengespräch mit Beteiligung von Generalsekretären/-innen der sieben Departemente der kantonalen Verwaltung durch (Fokusgruppe GSK). Eine Auflistung aller Teilnehmenden an den Fokusgruppengesprächen befindet sich im Anhang A 2.
- *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.

1.4 Grenzen des Berichts

Der vorliegende Schlussbericht beruht auf den Erkenntnissen, die sich im Rahmen der Erhebungen (siehe Abschnitt 1.3) und des Austausches mit der Arbeitsgruppe Covid-Bericht und der Steuergruppe ergeben haben. Zwar konnte mit diesen Erhebungen ein umfassender Überblick über das Krisenmanagement im Kanton Basel-Stadt gewonnen werden. Es gilt sich jedoch auch der Grenzen der Analyse bewusst zu sein:

- Die externe Sicht auf das Krisenmanagement (bspw. der Wirtschaft oder der Leistungserbringer) basiert auf Gesprächen mit einzelnen Vertretenden der verschiedenen Themenbereiche. Die Fokusgruppen wurden so ausgestaltet, dass durch die Teilnehmenden möglichst viele Bereiche des im Fokus stehenden Themas angesprochen werden konnten. Dennoch konnten niemals alle Aspekte der von der Pandemie betroffenen Bereiche abgedeckt werden. Ausserdem handelt es sich um die persönliche Meinung der einzelnen Vertretenden, die nicht die Sichtweise aller Betroffenen wiedergeben.
- Die Wirksamkeit der gesundheits- und wirtschaftspolitischen Massnahmen, die aus dem kantonalen Krisenmanagement resultierten, stand auftragsbedingt nicht im Fokus dieses Berichts. Hierzu sind weiterführende Analysen (insb. auch Vergleiche mit anderen Kantonen oder eine breite Umfrage in der Bevölkerung) notwendig. Ausserdem

⁶ Abkürzung für Aussage, Erkenntnis, Konsequenz – bezeichnet eine Methode zur Lagebeurteilung.

können aufgrund der komplexen Wechselwirkungen und langfristigen Auswirkungen für viele Massnahmen die Wirkungen nicht abschliessend beurteilt werden.

- Nicht Teil der Untersuchung war die Rolle des Parlaments und dessen Einbezug in die Entscheidungsfindung.

1.5 Verlauf der Corona-Pandemie im Kanton Basel-Stadt

Für die Evaluation haben wir den Verlauf der Corona-Pandemie im Kanton Basel-Stadt in die folgenden fünf Phasen aufgeteilt:

- *Phase I (Februar bis Mai 2020)*: Am 27. Februar 2020 trat im Kanton Basel-Stadt der erste bestätigte Fall einer Covid-19-Erkrankung auf. Bereits einen Tag zuvor, am 26. Februar, traf sich auf Antrag des Kantonsarztes (Fachbereichsleiter Gesundheit KKS) ein Teilstab des KKS um den Fachbereich Gesundheit als Covid-Krisenstab. Zwei Tage später, am 28. Februar 2020, entschied der Regierungsrat in einer ausserordentlichen Sitzung, die Basler Fasnacht und alle mit ihr in Verbindung stehenden Veranstaltungen abzusagen. Der Entscheid erfolgte als Umsetzung der am selben Morgen vom Bundesrat erlassenen Verordnung, die die Durchführung von öffentlichen oder privaten Veranstaltungen mit mehr als 1'000 Personen verbot. Da die Lage nicht mehr nur den Gesundheitsbereich betraf, wurde am selben Tag ein Rapport im Kernstab KKS mit allen Fachbereichsleitenden, Vertretenden der Regierung und der Gemeindestäbe abgehalten. In den nächsten Tagen und Wochen stiegen die täglichen Zahlen der Neuinfektionen im Kanton und die Zahl der hospitalisierten Patienten/-innen bis Anfang April 2020 stark an. Der Schulstart nach den Fasnachtsferien am 9. März fand dennoch statt. Am 12. März starb die erste Person im Kanton Basel-Stadt an den Folgen einer Covid-Infektion. Am 13. März beschloss der Bundesrat weitgehende Massnahmen wie die Schliessung aller öffentlichen Schulen. Der Regierungsrat beschloss am selben Tag, dass auch die Kindertagesstätten und Spielgruppen geschlossen werden und baute ein Betreuungsangebot auf. Am 16. März 2020 verhängte der Bundesrat die ausserordentliche Lage. Im anschliessenden Shutdown mussten auch im Kanton Basel-Stadt Geschäfte und Lokale sowie Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen schliessen. Nur Lebensmittelläden und Gesundheitseinrichtungen blieben offen. Schweizweit wurde der Schulunterricht auf Fernunterricht umgestellt. In besonderem Ausmass gefordert wurde der Kanton Basel-Stadt von der verhängten Grenzschliessung nach Frankreich und Deutschland, da die Basler Wirtschaft im Allgemeinen und die Gesundheitseinrichtungen im Besondern viele Grenzgänger beschäftigen. Am 1. April 2020 wurden 117 Personen in einem Spital im Kanton Basel-Stadt behandelt, womit der Höchstwert an Covid-19-Hospitalisierungen aus dieser ersten Phase gemeldet wurde. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt fasste in der ersten Phase der Pandemie diverse Beschlüsse zur Abfederung der Folgen der Pandemie. Darunter befinden sich der Ratschlag zu kantonalen Mietzinsbeiträgen für Geschäftsräume (Mietzinsrettungspaket), Ausgaben für die Entschädigung von Selbständigerwerbenden komplementär zu den wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen des Bundes sowie die Einführung des ersten Bürgerschaftsprogramms. Weiter wurde mit mehreren Ausgabenbewilligungen die Beschaffung von Schutzmaterialien aufgegleist. In der ersten Phase starben im Kanton Basel-Stadt 50 Personen mit oder an Covid-19 (Stichtag 31. Mai 2020).

- *Phase II (Juni 2020 bis Februar 2021):* Wie in der ganzen Schweiz entspannte sich die Lage im Sommer 2020 auch im Kanton Basel-Stadt, was die Anzahl positiver Fälle, die Hospitalisierungsraten und die Todesfälle betraf. Ab dem 16. Mai 2020 durften Reisende aus geschäftlichen Gründen, für ein Studium oder eine Berufsausbildung und für Familienbesuche wieder nach Deutschland und Frankreich oder von da aus in die Schweiz reisen. Am 15. Juni 2020 wurden die Grenzen nach Frankreich und Deutschland wieder vollständig geöffnet. Am 19. Juni 2020 beendete der Bundesrat die ausserordentliche Lage, fortan galt die besondere Lage, was weitere Öffnungsschritte nach sich zog. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt regelte die Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie ab Anfang Juli 2020 in der Covid-19-Verordnung zusätzliche Massnahmen⁷, die bis zum 31. März 2022 insgesamt 22-mal angepasst wurde. Während am 1. Juli 2020 noch die Basler Herbstmesse abgesagt wurde, entschied der Regierungsrat im August 2020, dass der Basler Weihnachtsmarkt durchgeführt werden soll. Dieser Entscheid musste später revidiert werden, da im Herbst 2020 die Fallzahlen, die Hospitalisierungen und auch die Todeszahlen wieder stark anstiegen. Anzeichen dazu gab es bereits früher. So erweiterte der Regierungsrat am 19. August 2020 aufgrund der steigenden Fallzahlen die Maskenpflicht insbesondere auf Läden und Einkaufszentren. Auch Mitarbeitende sämtlicher Restaurationsbetriebe mussten ab diesem Zeitpunkt eine Maske bei der Arbeit tragen. Damit kam der Kanton Basel-Stadt dem Bund zuvor, der erst am 19. Oktober die erweiterte Maskenpflicht einführte. Den Höhepunkt dieser zweiten Welle war der 12. November 2020, als an einem Tag für 150 Personen im Kanton Basel-Stadt neu der Nachweis einer Ansteckung mit dem Coronavirus vorlag. An diesem Tag hatten sich seit Beginn der Pandemie kumuliert bereits über 3'700 Personen im Kanton Basel-Stadt mit dem Coronavirus infiziert. Im Winter 2020/21 wurden die Spitäler, insbesondere die Intensivstationen, sehr stark belastet. Von November 2020 bis Februar 2021 mussten dann auch die meisten Todesfälle von Covid-19-Erkrankten gezählt werden: Rund 135 Todesfälle und damit über 40 Prozent aller Covid-Toten des Kantons fielen in diesen Zeitraum. Erneut gab es starke Einschränkungen zum Schutz der Bevölkerung, wie das Verbot von öffentlichen und privaten Veranstaltungen ab einer bestimmten Anzahl an teilnehmenden Personen. Gleichzeitig intensivierte der Regierungsrat die kantonalen Unterstützungsprogramme für die Wirtschaft und für Kulturunternehmen. So gab es beispielsweise ab 1. November 2020 besondere Unterstützungsleistungen für die Hotellerie, die Gastronomie und für weitere Tourismusbereiche oder Bürgerschaftsprogramme für Technologie-Start-Ups. Gemeinsam mit dem Bund stellte der Kanton Basel-Stadt ausserdem Härtefallentschädigungen in hohem Ausmass für von den Massnahmen besonders betroffene Unternehmen zur Verfügung. Ende Dezember 2020 startete die Impfkampagne im Kanton Basel-Stadt. Am 28. Dezember 2020 wurde die erste Person im kantonalen Impfzentrum im der Messe Basel geimpft. Geimpft wurden vorerst nur Personen über 65 Jahren oder Bewohner/-innen von Alters- und Pflegeheimen. Ab dem 30. Dezember 2020 waren mobile Equipen zur Impfung in Alters- und Pflegeheimen unterwegs.

⁷ Verordnung über zusätzliche Massnahmen des Kantons Basel-Stadt zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung zusätzliche Massnahmen) vom 2. Juli 2020 (SG 321.331).

- *Phase III (März bis September 2021)*: Die Zahl der täglich neuen positiven Fälle nahm ab April 2021 stetig ab und auch die Hospitalisierungsrate zeigte bis im Sommer 2021 einen Trend nach unten. Die Anzahl Verstorbener nahm bereits ab Januar 2021 stark ab und die vergleichsweise niedrige Rate an Todesfällen hielt weiter an. Am 1. März 2021 beschloss der Bundesrat erneut erste vorsichtige Öffnungsschritte, so dass Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen mit Einschränkungen (wie Kapazitätseinschränkungen oder Maskenpflicht) wieder öffnen konnten. Im April 2021 startete das repetitive Testen in Unternehmen, ab Mai 2021 an Schulen. Dadurch konnten in Betrieben und in Bildungseinrichtungen auf freiwilliger Basis repetitive Tests durchgeführt werden. Ab Mai 2021 vergab das Gesundheitsdepartement Impftermine auch an die breite Bevölkerung. Ab September 2021 konnten Covid-Impfungen auch in Arztpraxen und Apotheken sowie im Schweizerischen Tropen- und Public Health-Institut (Swiss TPH) verabreicht werden.
- *Phase IV (Oktober 2021 bis März 2022)*: Ab Oktober 2021 stiegen die Fallzahlen rapide an, so stark wie noch nie zuvor in der Pandemie. Jedoch blieben die Krankheitsverläufe mit der sogenannten Omikron-Variante milde, so dass die Hospitalisierungen und Todesfälle nicht im selben Ausmass wie die Fallzahlen anstiegen. Der Anstieg der Fallzahlen in der Phase IV dürfte auch auf vermehrtes Testen zurückzuführen sein. So wurde im Herbst 2021 die schweizweite Zertifikatspflicht eingeführt, was den Anreiz zum Testen für Nicht-Geimpfte stark ansteigen liess. Vom 3. Dezember 2021 bis am 16. Februar 2022 bestand zudem eine Pflicht zu Pooltests in Primar- und Sekundarschulen im Kanton Basel-Stadt. Ab März 2022 sanken die Fallzahlen und die Hospitalisierungen im Kanton Basel-Stadt und schweizweit stark, so dass die Schweiz im April 2022 in die normale Lage zurückkehren konnte. Im Kanton Basel-Stadt fielen daraufhin alle von den Behörden angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus weg. Positiv getestete Personen mussten sich fortan nicht mehr in Isolation begeben. Am Ende dieser Welle gab es einen personellen Wechsel bei den Medizinischen Diensten: Am 1. März 2022 trat Simon Fuchs die Nachfolge von Thomas Steffen als Kantonsarzt an.
- *Phase V (ab April 2022)*: In den Sommermonaten 2022 stiegen die Ansteckungen mit Covid-19 nochmals an, jedoch nicht mehr annähernd im Ausmass der vorangegangenen Winterwelle. Während die Hospitalisierungsrate im November 2022 nochmals anstieg, sanken die Fallzahlen und die Zahlen zur Belegung der Intensivstationen erneut und sind bis heute auf sehr niedrigem Niveau verblieben. Repetitives Testen in Schulen blieb möglich bis Mitte Februar, in Betrieben bis März 2023. Am 10. März 2023 wurde das Corona Impfzentrum am Messeplatz geschlossen.

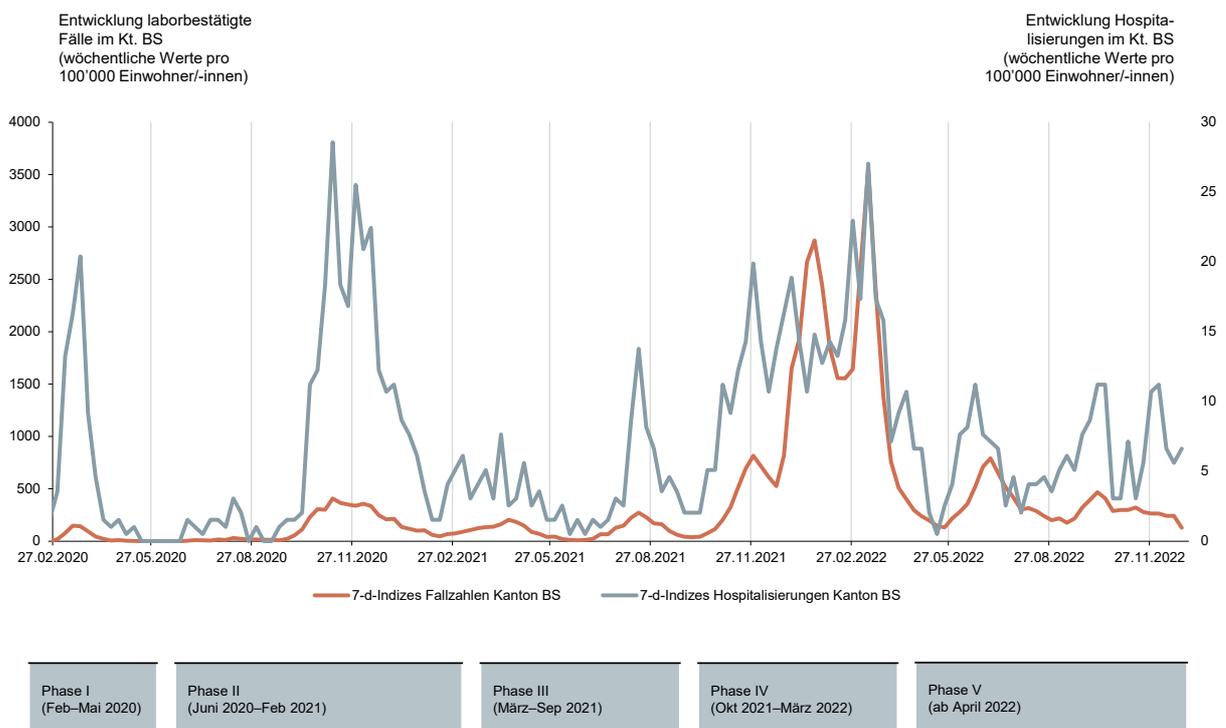
1.6 Kennzahlen zur Pandemie

Die Entwicklung der Fallzahlen, der Hospitalisierungsrate und der Anzahl Todesfälle im Kanton Basel-Stadt gestaltete sich ähnlich wie im Schweizer Durchschnitt. Die Zunahme der Werte in den Wintermonaten und der überdimensional starke Anstieg der Fallzahlen mit der Omikron-Variante im Winter 2021/22 erfolgte analog zur Entwicklung im Rest der Schweiz.

I Anzahl Ansteckungen und Tests

Der Kanton Basel-Stadt weist bei der Gesamtzahl aller Ansteckungen pro 100'000 Einwohner/-innen den höchsten Wert aller Kantone auf.⁸ So wurden bis Sommer 2023 im Kanton Basel-Stadt fast 105'000 Personen positiv auf das Coronavirus getestet. Bemerkenswert muss hierbei, dass die Zahl laborbestätigter Infektionen positiv damit zusammenhängt, wie viel in einem Kanton getestet wird. Was die Anzahl Tests pro Person betrifft, rangiert der Kanton Basel-Stadt mit über 4,4 Tests pro Einwohner/-in (Stand Herbst 2023) deutlich über dem Schweizer Durchschnitt von rund 2,7 Tests (Stand Februar 2023).⁹ Zudem muss an dieser Stelle auf die Besonderheit von Basel-Stadt als Stadtkanton verwiesen werden, wo Ansteckungen aufgrund der im interkantonalen Vergleich mit Abstand höchsten Bevölkerungsdichte schwerer zu vermeiden sind. Bei der Hospitalisierungsrate weist der Kanton Basel-Stadt den fünfthöchsten Wert aller Kantone auf (Stand Juni 2023).¹⁰ Höhere Werte haben bei den laborbestätigten Hospitalisierungen pro 100'000 Einwohner/-innen lediglich die Kantone Thurgau, Tessin, Gené und Neuenburg. Darstellung D 1.1 zeigt die Entwicklung der laborbestätigten Fälle und der laborbestätigten Hospitalisierungen im Kanton Basel-Stadt vom 27. Februar 2020 (erster bestätigter Fall im Kanton Basel-Stadt) bis am 1. Januar 2023.

D 1.1: Entwicklung der laborbestätigten Fälle und der Hospitalisierungsrate im Kanton Basel-Stadt



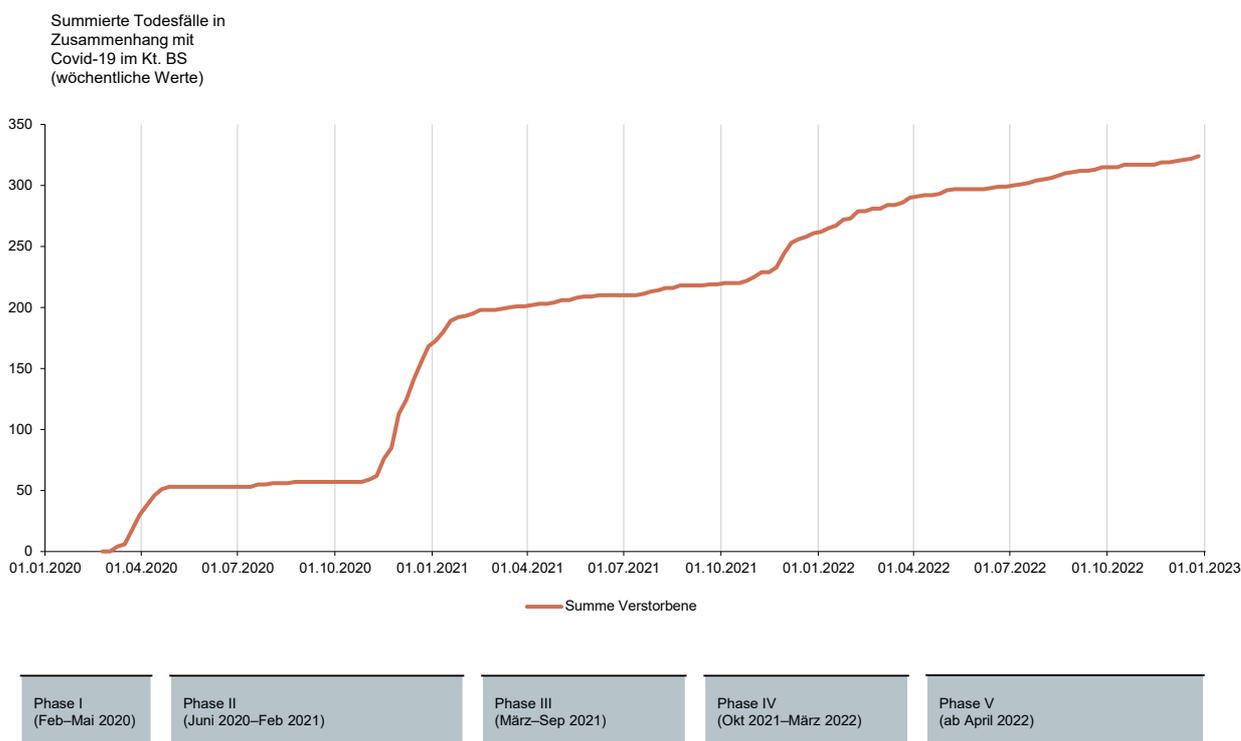
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Daten des Bundesamts für Gesundheit (BAG), <https://www.covid19.admin.ch/de/overview>, Zugriff am 17. August 2023.

⁸ Daten des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Covid-19 Schweiz, Daten zum Epidemiologischen Verlauf: <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/case>, Zugriff am 6. Juni 2023.
⁹ Daten des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Covid-19 Schweiz, Daten zum Epidemiologischen Verlauf: https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/test?epiZoomDev=2020-03-01_2023-11-19&geo=CH&sum=cumulative, Zugriff am 11. Dezember 2023.
¹⁰ Daten des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Covid-19 Schweiz, Daten zum Epidemiologischen Verlauf: <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/hosp>, Zugriff am 6. Juni 2023.

I Anzahl Todesfälle

Insgesamt sind im Kanton Basel-Stadt 321 Personen mit oder an Covid-19 gestorben (Stand 16. Mai 2023). Im Vergleich der Todeszahlen pro 100'000 Einwohner/-innen mit anderen Kantonen befindet sich der Kanton Basel-Stadt im Mittelfeld.¹¹ Die hohen Fallzahlen und Hospitalisierungsraten spiegeln sich nicht in den Todesfällen wider. Überdurchschnittlich hohe Todeszahlen hatte der Kanton Basel-Stadt zu Beginn der Pandemie und im späteren Verlauf jeweils in den Herbst- und Wintermonaten. Die meisten Todesfälle ereigneten sich im Winter 2020/21. Darstellung D 1.2 zeigt die Entwicklung der Todesfälle im Zusammenhang mit Covid-19 im Kanton Basel-Stadt vom 1. Januar 2020 bis am 1. Januar 2023.

D 1.2: Entwicklung der Todesfälle im Zusammenhang mit Covid-19 im Kanton Basel-Stadt



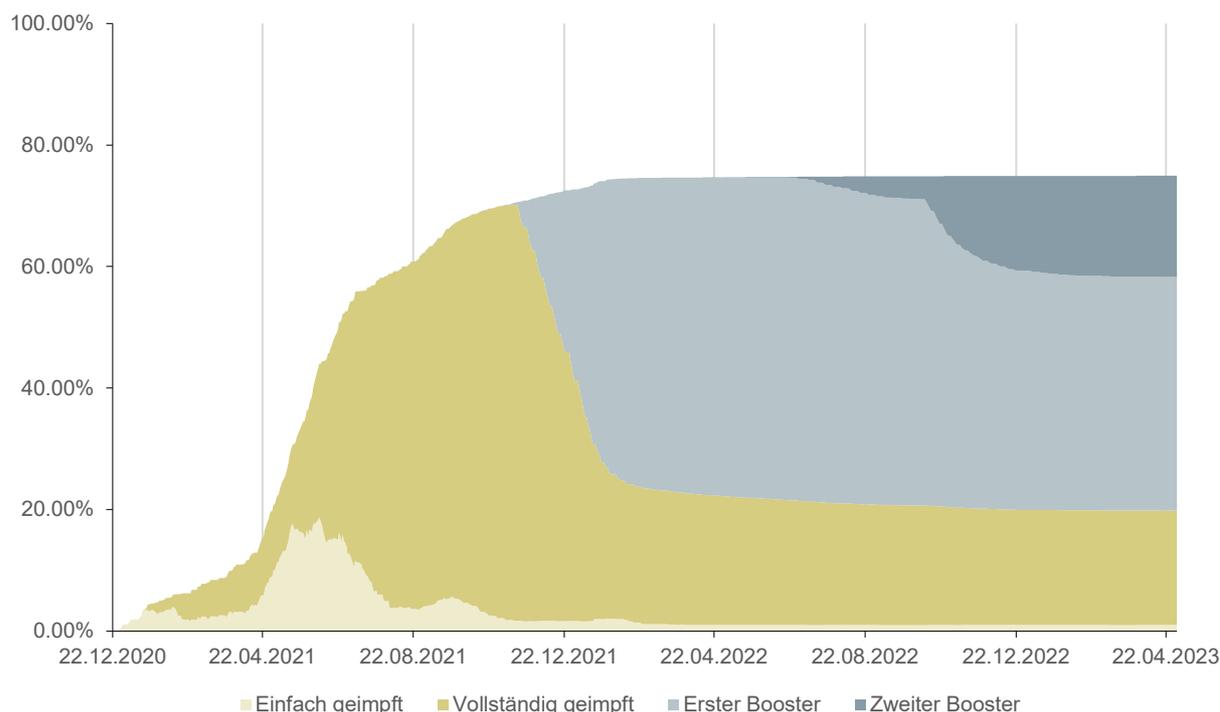
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Daten des BAG, <https://www.covid19.admin.ch/de/overview>, Zugriff am 17. August 2023.

¹¹ Daten des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Covid-19 Schweiz, Daten zum Epidemiologischen Verlauf: <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/death>, Zugriff am 6. Juni 2023.

I Impfquote

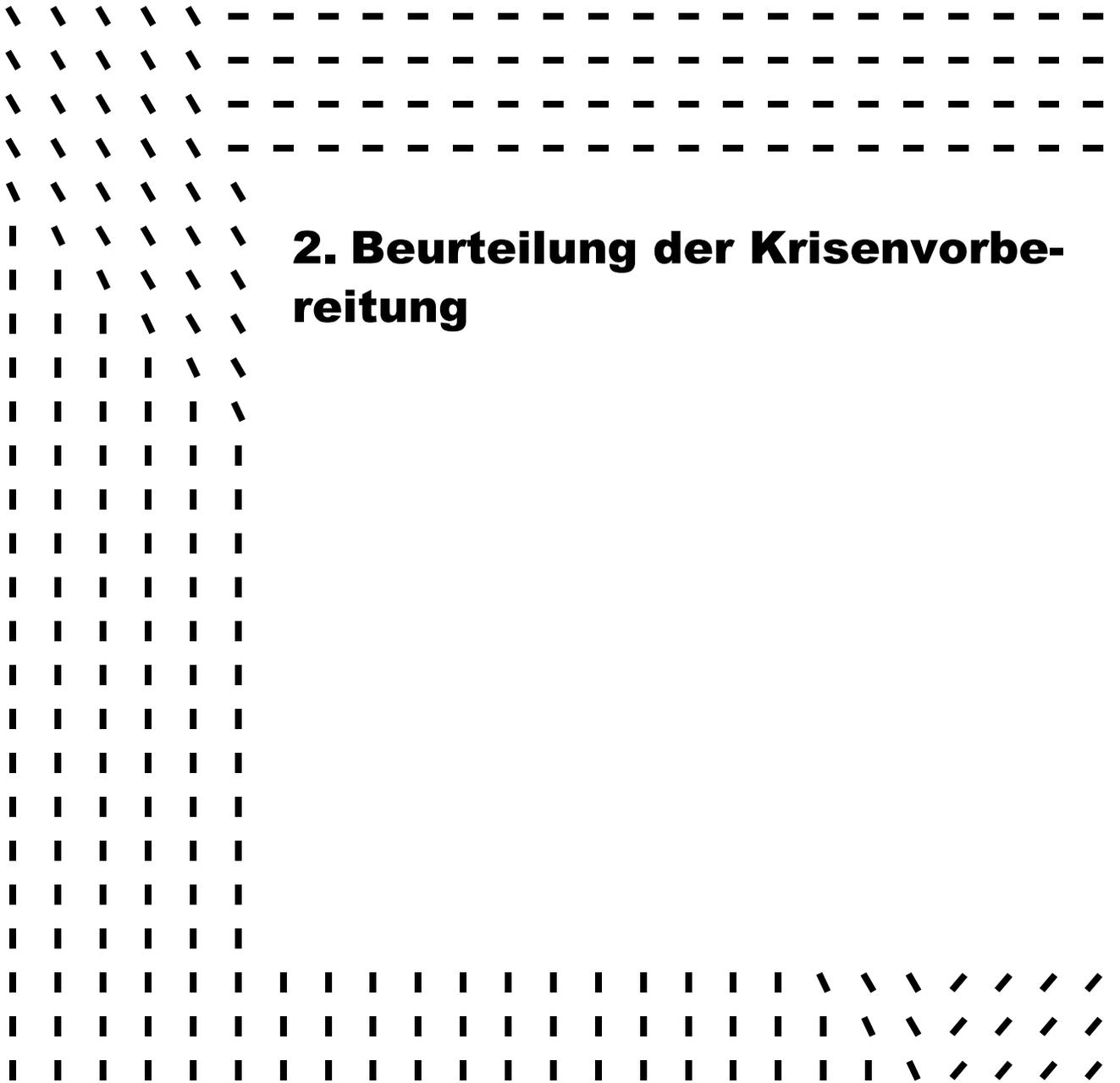
Mit einer Impfquote von 74,9 Prozent der Gesamtbevölkerung verzeichnet der Kanton Basel-Stadt im Vergleich mit allen Kantonen den höchsten Anteil an Personen mit mindestens einer verabreichten Impfdosis und liegt damit klar über dem Schweizer Durchschnitt von 69,8 Prozent (Stand 1. Mai 2023).¹² 73,9 Prozent der Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt haben zwei Impfungen erhalten, 55,1 Prozent drei Impfungen (Booster) und 16,6 Prozent haben vier Impfungen erhalten (zweiter Booster). Darstellung D 1.3 zeigt die Entwicklung der Impfquote im Kanton Basel-Stadt im Zeitverlauf vom 22. Dezember 2020 bis zum 30. April 2023.

D 1.3: Impfquote im Kanton Basel-Stadt im Zeitverlauf

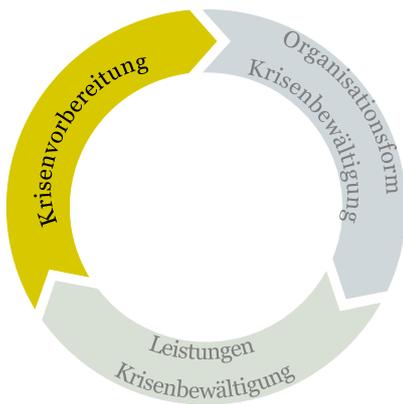


Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Daten des BAG, <https://www.covid19.admin.ch/de/overview>, Zugriff am 17. August 2023.
 Legende: Vollständig geimpft entspricht den zwei ersten Impfungen. Erster Booster entspricht drei Impfungen, zweiter Booster vier Impfungen.

¹² Daten des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Covid-19 Schweiz, Daten zum Epidemiologischen Verlauf: <https://www.covid19.admin.ch/de/vaccination/persons>, Zugriff am 6. Juni 2023.



2. Beurteilung der Krisenvorbereitung



In diesem Kapitel untersuchen wir, inwiefern der Kanton Basel-Stadt auf die Pandemie vorbereitet war. Dazu gehören die rechtlichen Grundlagen (Abschnitt 2.1), der Pandemieplan (Abschnitt 2.2), die Pandemieplanung, die Verzichtsplannung und das Business Continuity Management (BCM) (Abschnitt 2.3), das integrale Lagebild und die Lageführung (Abschnitt 2.4), die Verfügbarkeit von Schutzmaterialien und Infrastruktur (Abschnitt 2.5) sowie die Durchführung von Schulungen und Übungen (Abschnitt 2.6). In den Abschnitten 2.7 und 2.8 widmen wir uns dem Einbezug verwaltungsinterner respektive verwaltungsexterner Akteure in die Krisenvorbereitung. Am Ende des Kapitels folgt die Beantwortung der übergeordneten Evaluationsfrage zur Krisenvorbereitung (Abschnitt 2.9).

2.1 Rechtliche Grundlagen

Folgend führen wir die relevanten rechtlichen Grundlagen für das Krisenmanagement in der Corona-Pandemie für den Kanton Basel-Stadt auf:

- Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100)
- Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 28. September 2012 (SR 818.101)
- Kantonales Gesundheitsgesetz (GesG) vom 21. September 2011 (SG 300.100)
- Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996 (SG 510.100)
- Vollziehungsverordnung zur eidgenössischen Epidemiengesetzgebung (VvEpG) vom 22. Januar 2019 (SG 321.200)
- Verordnung über die Kantonale Krisenorganisation (KKO VO) vom 24. März 2015 (SG 153.200)

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt sieht unter § 109 den «Notstand» vor. In diesem Fall kann der Regierungsrat «ohne gesetzliche Grundlagen Massnahmen ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen». Diese Massnahmen sind unverzüglich vom Grossen Rat genehmigen zu lassen und treten spätestens nach einem Jahr ausser Kraft. Präzisiert wird diese Bestimmung in § 8 PolG, wonach der Regierungsrat gestützt auf die polizeiliche Generalklausel «das Notwendige anordnen» kann, um «bei hoher zeitlicher und sachlicher Dringlichkeit schwerwiegende Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzuwenden». Die polizeiliche Generalklausel, wie sie unter § 9 PolG bestimmt ist, definiert das staatliche Handeln ohne Gesetz. Im «Notstand» kann der Regierungsrat somit unter Geltung von § 2 des Übertretungsstrafgesetzes¹³, dessen Bestimmungen nach § 8 PolG im Notrecht gelten, auch ohne gesetzliche Ermächtigung zusätzliche Strafbestimmungen in einer Verordnung erlassen. Dieses Notrecht, respektive der Notstand nach Kantonsverfassung, ist

¹³ Übertretungsstrafgesetz (ÜStG) vom 13. Februar 2019 (SG 253.100).

im Rahmen der Corona-Pandemie im Kanton Basel-Stadt allerdings nicht angewendet worden.¹⁴

Die ergriffenen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung leiten sich aus dem EpG auf Bundesebene und aus dem kantonalen Gesundheitsgesetz ab. Gemäss Art. 40 EpG können die Kantone Massnahmen anordnen, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Dazu können sie Veranstaltungen verbieten oder einschränken, Schulen oder andere öffentliche Institutionen sowie private Unternehmen schliessen und das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete verbieten oder einschränken.

§ 50 GesG spezifiziert weiter, dass zum Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Schäden das zuständige Departement oder die gesundheitspolizeilichen Funktionsträger/-innen¹⁵ bei zeitlicher Dringlichkeit Massnahmen ergreifen können, um eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störungen abzuwenden. § 51 GesG regelt die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Demzufolge sind das zuständige Departement oder die gesundheitspolizeilichen Funktionsträger/-innen zuständig, die erforderlichen Massnahmen im Sinne des EpG zu ergreifen. Für den Vollzug des EpG ist nach § 2 VvEpG der Kantonsarzt oder die Kantonsärztin zuständig. Er oder sie kann weitere Stellen mit Vollzugsaufgaben betrauen. Die Regierungsratsbeschlüsse zum Erlassen von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung sowie die Covid-19-Verordnung zusätzliche Massnahmen¹⁶ stützen sich auf diese Grundlagen in der Gesundheitsgesetzgebung.

In der KKO VO sind die Aufgaben der KKO als Stabs- und Führungsorgan des Regierungsrats für besondere und ausserordentliche Lagen geregelt. Laut § 1 KKO VO untersteht die KKO direkt dem Regierungsrat und kommt bei besonderer und ausserordentlicher Lage zum Einsatz. In diesen Fällen nimmt ein Gesamteinsatzleiter oder eine Gesamteinsatzleiterin (GEL) die Führung der KKO ein, in der normalen Lage wird sie von einem Gesamtverantwortlichen oder einer Gesamtverantwortlichen geführt.

Laut § 8 KKO VO hat die KKO in der *normalen Lage* folgende Aufgaben:

- Sie berät den Regierungsrat in der Vorsorge und Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen und tritt die dazu nötigen Vorbereitungen.
- Sie bereitet lage- und zeitgerechte Beschluss-Entwürfe zuhanden des Regierungsrats vor und sorgt für deren Umsetzung.
- Sie trifft die Vorbereitungen für die Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen, bei denen mit hoher sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit ein koordinierter Einsatz aller notwendigen und verfügbaren Mittel erforderliche ist.

¹⁴ Wir stützen uns für diesen Absatz auf die juristische Abklärung des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt vom 13. März 2020: Coronavirus (COVID-19): Auslegeordnung zum Notrecht sowie möglichen Eskalationsstufen im Kanton.

¹⁵ Diese sind nach § 4 GesG Kantonsarzt/-in, Kantonszahnarzt/-in, Kantonsapotheker/-in, Kantonstierarzt/-ärztin, Kantonschemiker/-in und mögliche weitere vom Regierungsrat bezeichnete Funktionsträger/-innen.

¹⁶ Verordnung über zusätzliche Massnahmen des Kantons Basel-Stadt zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung zusätzliche Massnahmen) vom 2. Juli 2020 (SG 321.331).

Laut § 8 KKO VO hat die KKO in *besonderen und ausserordentlichen Lagen* folgende Aufgaben:

- Sie trifft im Einsatzfall die erforderlichen Führungsmassnahmen zur Vermeidung und Begrenzung von Schäden sowie zur Schadensbehebung.
- Sie koordiniert im Einsatzfall die nachbarliche Hilfeleistung sowie die Zusammenarbeit interkantonal, international, mit den Bundesbehörden und der Armee.
- Sie leistet die notwendige Unterstützung für die Aufräumungs- und Wiederaufbauorganisation in besonderen und ausserordentlichen Lagen und arbeitet mit ihr zusammen.

Die KKO ist eine Milizorganisation mit rund 250 Mitgliedern. Mit Ausnahme der Mitarbeitenden der Geschäftsstelle üben alle Mitglieder der KKO ihre Funktion nebenamtlich aus. Die meisten Mitglieder nehmen aber thematisch eng verknüpfte Positionen in der kantonalen Verwaltung ein. Die Geschäftsstelle ist administrativ bei der Kantonspolizei angesiedelt. Die Leiterin oder der Leiter der Geschäftsstelle befasst sich vollamtlich mit der KKO und mit Themen des Bevölkerungsschutzes. Die KKO besteht aus einem kantonalen Krisenstab (KKS), einem oder mehreren Schadenplätzen (Ort, an dem das Ereignis stattfindet) und einem Sammelplatz (Zufluchtsort für unverletzte Betroffene).

Im Zusammenhang mit den rechtlichen Grundlagen verdient besonders der Aspekt Beachtung, dass der Kanton Basel-Stadt (neben Appenzell-Innerrhoden) der einzige Kanton ist, der über kein eigenes Bevölkerungsschutzgesetz verfügt. Da die zentralen Verantwortlichkeiten für den Pandemiefall aber in den Rechtsgrundlagen für den Gesundheitsschutz geregelt sind (GEG, VvEpG), hat sich dieser Umstand aus Sicht der Evaluation für den Kanton Basel-Stadt im Falle der Corona-Pandemie nicht als Nachteil herausgestellt. Dennoch zeigten sich während der Pandemie gewisse Defizite im Bereich Bevölkerungsschutz. Beispielsweise waren Fragen zu Prozessen, Strukturen und Ressourcen für die Schaffung eines integralen Lagebilds nicht geregelt (siehe Abschnitt 2.4)

2.2 Pandemieplan

Der Pandemieplan des Kantons Basel-Stadt wurde im Jahr 2017 erstellt. Er war zu Beginn der Pandemie also aktuell. Auf 51 Seiten werden die rechtlichen Grundlagen aufgezeigt und Massnahmen zur Versorgung und Bewältigung einer Pandemie festgehalten. Darunter fallen Massnahmen zur medizinischen Versorgung, zum Gesundheitsschutz, zur betrieblichen Pandemieplanung und zur Kommunikation. Ausserdem wurden im Pandemieplan verschiedene Szenarien für den Kanton Basel-Stadt ausgearbeitet. Der Pandemieplan ist als Management-Tool im Sinne eines Planungsdokuments konzipiert und zeigt Handlungsstrategien für den Fall einer Pandemie auf. Das Ziel des Pandemieplans ist es nicht, fertige, detaillierte Lösungen für mögliche Szenarien abzugeben.

Im Vergleich zu anderen kantonalen Pandemieplänen ist der Pandemieplan des Kantons Basel-Stadt detailliert ausgearbeitet. Durch seine Ausrichtung an ein Influenza-Szenario waren wichtige Inhalte auch auf die Corona-Pandemie übertragbar. Andere Inhalte, wie die lange Dauer der Pandemie oder Virus-Mutationen, sind im Pandemieplan jedoch nicht antizipiert. Im Plan gut abgebildet ist das Aufzeigen des Intensivbehandlungsbedarfs im Kanton Basel-Stadt. Wenig oder nicht vorgesehen sind hingegen die restriktiven Einschränkungen zum Schutz der Bevölkerung wie Betriebsschliessungen, Veranstaltungsverbote oder das Arbeiten von zu Hause aus. Keine Berücksichtigung im Pandemieplan hatten indirekte Folgen einer Pandemie, wie die sozialen und psychologischen Folgen. Ebenfalls kaum abgehandelt wird der Einbezug externer Akteure ausserhalb des Gesundheitsbereichs, wie Bildungseinrichtungen oder Wirtschaftsakteure.

Laut vielen interviewten Personen und Teilnehmenden der verschiedenen Fokusgruppen war der Pandemieplan nur wenig bekannt und spielte in der Krisenbewältigung ausserhalb der Medizinischen Dienste im Gesundheitsdepartement kaum eine Rolle. Die geringe Bekanntheit hat gemäss den Aussagen der Teilnehmenden in den verschiedenen Fokusgruppen insbesondere damit zu tun, dass Pandemiepläne in der vorliegenden Form für Umsetzungsakteure zu lang und ausführlich sind. Es brauche themenspezifische Executive Summaries mit den wichtigsten Punkten pro Bereich, beispielsweise für niedergelassene Ärzte/-innen. In den Fokusgruppen wurde zudem darauf hingewiesen, dass ein stärkerer Einbezug der Umsetzungsakteure beim Erstellen des Pandemieplans nützlich wäre.

Die zentralen Akteure im Krisenmanagement sind sich einig, dass der Pandemieplan trotz geringer Bekanntheit und fehlendem Einbezug von Umsetzungsakteuren bei der Erstellung wertvoll war. Man habe auf einzelne Elemente zurückgreifen, den Plan pragmatisch umsetzen und bewusst Abweichungen zulassen können. Beispielsweise wird im Pandemieplan aufgrund der erwarteten Zusatzlogistik vom Aufbau eines gesonderten Impfzentrums abgesehen. Dennoch wurde in der Corona-Pandemie ein zentrales kantonales Impfzentrum in der Messe Basel betrieben, weil der pandemiespezifische Impfstoff eine besondere Kühlung verlangte. Der Entscheid wurde bewusst gefällt und stellte sich laut Rückmeldungen aus den Interviews als richtig heraus.

2.3 Pandemie Vorbereitung, Verzichtplanung und Business Continuity Management

Aufgrund des H5N1-Virus (Vogelgrippe) 2007 und des H1N1-Virus (Schweinegrippe) 2009 hatte der Kanton Basel-Stadt Massnahmen zur besseren Vorbereitung auf eine Pandemie in die Wege geleitet. Mit dem Regierungsratsbeschluss Nr. 07/41/10 wurden 2007 die Departemente beauftragt, eine Analyse der innerbetrieblichen Funktionen im Hinblick auf die Bewältigung einer möglichen Grippepandemie vorzunehmen, bereits existierende Notfallszenarien zu überprüfen und bei Bedarf gegebenenfalls anzupassen. Dabei wurden auch die Bestellung, Lagerung und Bezahlung von Schutzmaterial und die Meldung einer zuständigen Person je Departement in Auftrag gegeben. 2009 erstattete das Gesundheitsdepartement Bericht über die Umsetzung des Regierungsratsbeschlusses in den Departementen. Der Berichterstattung zu Folge waren nur in vereinzelt Abteilungen und Departementen Konzepte und Prozessabläufe erstellt worden. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hatte im Sommer 2009 ein gesamtdepartementales Pandemiekonzept sowie Konzepte für die einzelnen Bereiche erstellt. Auch das Erziehungsdepartement hatte im Zuge der Schweinegrippe ein departementsinternes Pandemiekonzept erstellt. Das Bau- und Verkehrsdepartement hatte eine Verzichtplanung zu den Betriebseinheiten erstellt und Materialien besorgt. Von den anderen Departementen waren keine eingeführten Schritte zur Pandemie Vorbereitung bekannt und auch im Gesundheitsdepartement gab es keine betriebliche Pandemieplanung, abgesehen vom Pandemieplan Basel-Stadt. Dem Evaluationsteam ist nicht bekannt, ob zwischen 2009 und dem Beginn der Corona-Pandemie in den Departementen weitere Schritte zur departementsinternen Pandemie Vorbereitung unternommen worden sind. Eine betriebliche Vorsorgeplanung für die gesamte Verwaltung lag vor der Corona-Pandemie nicht vor, obwohl eine solche im kantonalen Pandemieplan vorgesehen war.

Im Jahr 2011 gab es im Kanton Basel-Stadt einen Bericht zur Gefährdungsanalyse. Eines der darin behandelten Szenarien war die Pandemie. Im Pandemieszenario der Analyse wurde mit rund 190 Toten, 300 Hospitalisierungen, 12'000 Erkrankten und 47'500 Infizierten im Kanton Basel-Stadt gerechnet. Die Dauer wurde auf zwei bis vier Wochen geschätzt. Im Szenario wurden 13 Defizite für den Pandemiefall festgehalten. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in die Erarbeitung des Pandemieplans 2017 eingeflossen (siehe Abschnitt 2.2). 2018 wurde die Gefährdungsanalyse der KKO um den neuen

Pandemieplan aktualisiert. Die KKO stellte dabei fest, dass eine umfassende Doktrin der Planung bezüglich Personalausfall im Kanton Basel-Stadt fehlt, respektive auch die Zuständigkeit dazu nicht definiert ist.¹⁷

Trotz einzelner Versuche der Gremien der KKO, eine Verzichtsplannung für den ganzen Kanton zu implementieren, lag eine solche respektive ein BCM für die gesamte Kantonsverwaltung nicht vor. Laut interviewten Personen der kantonalen Verwaltung scheiterte die Erstellung dieser Grundlagen auch an den Vorbehalten der Departemente: Sie befürchteten, dass Verzichtsplannungen als Vorlage für Einsparungen genutzt werden könnten. In einigen Verwaltungseinheiten, zum Beispiel den Medizinischen Diensten, wo im Rahmen der Sicherheitsverbandsübungen 2019 eine Verzichtsplannung erstellt worden war, oder der Staatskanzlei, lagen Grundlagen für das BCM vor. Laut Rückmeldungen aus der Fokusgruppe GSK bemerkten die Departemente vor allem in Punkten der Verzichtsplannung (also welche Aufgaben in der Krise nicht mehr und welche unbedingt erbracht werden müssen) den Mangel an Vorbereitung. Hier fehlten die Konzepte respektive hatten die Departemente keinen Überblick bezüglich Konzepten, die möglicherweise in den einzelnen Abteilungen vorhanden waren.

2.4 Integrales Lagebild und Lageführung

Zu Beginn der Pandemie gab es im Kanton Basel-Stadt keine Strukturen oder Prozesse für ein Lagebild im Bevölkerungsschutz. In der kantonalen Verwaltung bestand zu Beginn der Pandemie noch kein Bewusstsein für den integralen Ansatz zur Lagedarstellung und Lagebeurteilung. In der normalen Lage führt nur die Abteilung Operationen der Kantonspolizei ein Lageführungs- respektive Lagedarstellungssystem und verfügt über die entsprechenden fachspezifischen Kompetenzen. Daher mussten in den ersten zwei Wochen der Pandemie über relevante Stellen innerhalb der kantonalen Verwaltung die entsprechenden Kontaktstellen für einen Informations- und Datenaustausch aufgebaut werden. Zu Beginn musste die Situation in den Spitälern (Kapazitäten, Schutzmaterialbedarf) per Telefon abgefragt werden oder wurden im Rapport gemeldet. Erst mit der Zeit bestanden digitale und teilweise auch automatisierte Prozesse, die eine Gesamtsicht über den Stand und Entwicklungsmöglichkeiten der Pandemie abbildeten. Für den Aufbau und Betrieb eines Lagezentrums standen zu Beginn nur eine Person, später zwei Personen zur Verfügung. Da für einen Betrieb des elektronischen Lage- und Führungsinformationssystem (LAFIS), das für die Lage im Kanton Basel-Stadt bei der Kantonspolizei sowie der KKO vorhanden ist, mehr Personal und technische Mittel nötig gewesen wären, konnte dieses Lageführungssystem für die Bewältigung der Pandemie nicht eingesetzt werden.

2.5 Schutzmaterialien und Infrastruktur

Im Kanton Basel-Stadt wurde in mehreren Spitälern und bei Stellen der kantonalen Verwaltung Schutzmaterial gelagert.¹⁸ Zudem gab es dezentral in sozialmedizinischen Einrichtungen und in den Arztpraxen kleinere und grössere Lagerbestände. Laut den Berechnungen im Pandemieplan von 2017 waren im Kanton Basel-Stadt genügend Hygienemasken und Untersuchungshandschuhe gelagert, es fehlten jedoch knapp 30 Prozent Atemschutzmasken FFP2 und/oder FFP3. Die Zahlen im Pandemieplan zum Bestand basierten jedoch auf Schätzungen, da der Kanton keinen genauen Überblick über die Lagerbestände der sozialmedizinischen Einrichtungen und Arztpraxen hatte. Der Kanton verfügte aber

¹⁷ Im Pandemieplan wird für ein Pandemieszenario ein Personalausfall von 40 Prozent vermutet.

¹⁸ Gelagert wurden Schutzmaterialien in der Rehab Basel, im Claraspital, im Felix Platter-Spital, dem Universitätsspital (inkl. Universitäts-Kinderspital), in der Reha Chrischona, im Geriatriespital Abullam, im Bethesda Spital, in der Merian Inseli-Klinik, bei der Rettung Basel-Stadt, bei der Kantonspolizei Basel-Stadt sowie bei den Medizinischen Diensten des Gesundheitsdepartements.

dennoch über einen Grundstock an Schutzmaterialien und investierte rasch nach Beginn der Pandemie einen hohen Betrag zur Beschaffung von neuem Schutzmaterial. Das Gesundheitsdepartement verteilte laut den Verantwortlichen während der Pandemie Schutzmaterialien (Schutzmasken, -brillen, -schürzen) an Gesundheitseinrichtungen, von Beginn der Pandemie bis im August 2020 auch kostenlos. Was die Versorgung von niedergelassenen Ärzten/-innen und sozialmedizinischen Einrichtungen betrifft, besteht ein Unterschied in der Wahrnehmung der Verantwortlichen beim Gesundheitsdepartement und den Teilnehmenden der Fokusgruppe Gesundheit. Die niedergelassenen Ärzte/-innen und sozialmedizinischen Einrichtungen fühlten sich laut Rückmeldungen aus der Fokusgruppe Gesundheit vor allem zu Beginn, jedoch auch im weiteren Verlauf der Pandemie, nicht genügend unterstützt durch den Kanton, was die Versorgung mit Schutzmaterialien anbelangte. Die Teilnehmenden der Fokusgruppen gaben an, dass niedergelassene Ärzte/-innen teilweise keine Schutzmaterialien erhalten hätten und es teilweise Vorgaben gegeben habe, nur eine Hygienemaske pro Tag zu gebrauchen. Erwähnt werden muss in diesem Kontext, dass zu Beginn der Pandemie in der ganzen Schweiz ein Mangel an Schutzmaterialien herrschte.

In der Fokusgruppe Bildung wurde rückgemeldet, dass es an den Schulen teilweise an grundlegender Infrastruktur zum Schutz vor der Pandemie gefehlt habe. So hätten in gewissen Gebäuden die Fenster nicht geöffnet werden können und/oder es habe keine Lüftungssysteme gegeben. Auch habe es an Desinfektionsspendern in den Schulhäusern gefehlt. Die Schulleitungen hätten laut Rückmeldung aus der Fokusgruppe Bildung ausserdem das Zurverfügungstellen von CO₂-Messgeräten in den Schulräumen begrüsst. Das Gesundheitsdepartement habe zu Beginn der Pandemie über sieben solcher Geräte verfügt, die ausgeliehen werden konnten, was laut den Fokusgruppenteilnehmenden nicht annähernd ausgereicht hat, um die Geräte flächendeckend einsetzen zu können. Das Erziehungsdepartement habe im Verlauf der Pandemie Desinfektionsspender und weitere CO₂-Messgeräte zur Verfügung gestellt, was die Situation etwas entspannt habe, dennoch hätten die Bildungseinrichtungen nicht genügend Schutzmaterial vom Kanton erhalten. Auch bei der Versorgung der Bildungseinrichtungen mit Schutzmaterialien gibt es unterschiedliche Wahrnehmungen zwischen den Teilnehmenden der Fokusgruppe und bei den bei der Versorgung involvierten Departementen, dem Gesundheitsdepartement und dem Erziehungsdepartement. Laut den Verantwortlichen beim Erziehungsdepartement ist den Bildungseinrichtungen Schutzmaterial, das gemäss Schutzkonzepten an den Schulen eingesetzt werden durfte (mit Ausnahme von Kinderschutzmasken), zu Beginn der Pandemie in ausreichenden Mengen zur Verfügung gestellt worden. Die Bildungseinrichtungen hätten die entsprechenden Schutzmaterialien bei Bedarf bestellen können. CO₂-Messgeräte und Desinfektionsmittel seien zu Beginn der Pandemie ausserdem nicht Teil der Schutzkonzepte gewesen, weshalb sie zu diesem Zeitpunkt nicht zur Verfügung gestellt worden seien. Die Beschaffung mobiler Luftreiniger wurde laut Angaben der Verantwortlichen im Erziehungsdepartement geprüft, jedoch aufgrund Unklarheiten über deren Vorteil nicht weiterverfolgt.

Unabhängig von den verschiedenen Ansichten betreffend die Versorgung verwaltungsexterner Akteure mit Schutzmaterialien kann festgehalten werden, dass Schutzmaterialien zentral gelagert wurden. Laut Rückmeldungen aus den Interviews und den verschiedenen Fokusgruppen waren die Verbindlichkeiten und Verantwortung hinsichtlich der Beschaffung und Lagerung von Schutzmaterialien an dezentralen Stellen jedoch nicht genügend definiert.

2.6 Schulungen und Übungen

Im Kanton Basel-Stadt hatte die KKO vor der Pandemie standardmässig einmal im Jahr eine Stabsübung durchgeführt und viermal im Jahr eine Schadenplatzübung. Einmal im Jahr wurde ausserdem eine grössere kombinierte Übung abgehalten sowie ein Vernetzungsanlass für die Mitglieder der KKO durchgeführt. Dadurch kannten sich die Mitglieder der KKO aus den verschiedenen Departementen der kantonalen Verwaltung. Geübt wurden verschiedene Szenarien, wie eine Terrorattacke oder ein Zugunglück. Das Szenario einer Gesundheitskrise wurde in den Jahren vor der Pandemie nicht in einer kantonalen Stabsübung behandelt. Laut Interviewpartnern/-innen waren die Übungen zumeist auf kurze, akute Ereignisse mit Schäden infrastruktureller Art ausgerichtet, die möglichst alle Fachbereiche einbezogen haben. Letzterer Punkt ist beim Szenario Pandemie weniger gegeben, da die Blaulichtorganisationen oder auch ABC-Kräfte in diesen Szenarien schwierig einzubeziehen sind. Die Teilnahme an Übungen war nicht verpflichtend gewesen, so dass bei weitem nicht alle Mitglieder der KKO Erfahrung mit Übungen hatten.

Weiter hatten sich Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung und der KKO an den nationalen Sicherheitsverbandsübungen beteiligt, zuletzt im Jahr 2019 zur Thematik «Terroranschlag und Angriff auf ein KKW». Im Jahr 2014 hatte die erste Sicherheitsverbandsübungen der Schweiz zum Thema «Pandemie und schweizweiter Stromausfall/Strommangel» stattgefunden. An dieser konnte der Kanton Basel-Stadt aufgrund der Vorbereitung auf das im Dezember 2014 in Basel stattfindende Ministerratstreffens der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), das die Ressourcen der KKO band, nicht teilnehmen können. Die KKO selbst bietet ihren Mitgliedern verschiedene Schulungen und Weiterbildungskurse an, aber auch am Eidgenössischen Ausbildungszentrum des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS) in Schwarzenburg hatten Mitglieder der KKO Kurse zu Stabsarbeit, Problemlösung und ähnlichen Themen besuchen können. Grenzüberschreitende Schulungen und Übungen hatte es im Vorfeld der Krise nicht gegeben. Die Gemeinde Riehen hatte keine eigenen Übungen konzipiert, einige Jahre vor der Pandemie aber letztmals an einer kantonalen Übung zum Thema Schadensplatz teilgenommen.

2.7 Einbezug der Departemente in die Vorbereitung

Die Departemente waren unterschiedlich stark in die Vorbereitung respektive die Arbeit der KKO und den KKS eingebunden. Am besten waren das Justiz- und Sicherheitsdepartement, das Gesundheitsdepartement, das Bau- und Verkehrsdepartement und die Staatskanzlei in die Krisenvorbereitung eingebunden. Diese Departemente waren und sind auch gut im KKS vertreten. Dieser Umstand ergibt sich vor allem aufgrund der vielfältigen thematischen Berührungspunkte mit möglichen Gefährdungen, die die erwähnten Departemente und die Staatskanzlei mit der Arbeit des KKS haben. Dadurch, dass der Generalsekretär des Erziehungsdepartements stellvertretender Dienstchef im Fachbereich Logistik und Infrastruktur im KKS war, bestand zudem auch ein guter Einbezug des Erziehungsdepartements in die Arbeit des KKS.

2.8 Einbezug von verwaltungsexternen Akteuren

In diesem Abschnitt gehen wir auf den Einbezug verwaltungsexterner Akteure in die Krisenvorbereitung ein. Dazu berücksichtigen wir die Bereiche Gesundheit, Bildung sowie Wirtschaft und Kultur.

I Gesundheit

Im Pandemieplan wird der Einbezug der relevanten Akteure im Gesundheitsbereich thematisiert. Es wird darauf hingewiesen, dass mittelfristig im KKS eine direkte Vertretung der Medizinischen Gesellschaft (MedGes) und des Baselstädtischen Apothekerverbands Einsitz haben sollte. Mit dem Einsitz kann laut Pandemieplan die logistische

Unterstützung zwischen allen Partnern, namentlich den niedergelassenen Ärzten/-innen und den Apotheken, verstärkt werden. Allgemein wird darauf hingewiesen, dass in einer Vorbereitungsphase in enger Zusammenarbeit zwischen KKS und Grundversorgern planerische Aufgaben angegangen werden müssen. Das betrifft die Zuteilung von sozialmedizinischen Einrichtungen und Quartieren sowie die logistischen Vorbereitungen, insbesondere den Zugang zu Material, Impfungen und antiviralen Medikamenten. Es sollten Abklärungs- und Therapiestandards für die Pandemie definiert werden. Weiter wird im Pandemieplan vorgeschlagen, dass eine Gruppe von freiwilligen niedergelassenen Ärzten/-innen für zusätzliche Besuche zu Hause und in sozialmedizinischen Einrichtungen gebildet werden kann. Dieser Einbezug der Grundversorger hatte vor der Pandemie nicht funktioniert und im Krisenstab waren keine verwaltungsexternen Organisationen vertreten. Auch hatte es laut Rückmeldung aus der Fokusgruppe Gesundheit keinen Einbezug der ambulanten Versorger und der sozialmedizinischen Einrichtungen in die Vorbereitung gegeben, zum Beispiel bei der Erstellung des Pandemieplans. An dieser Stelle ist jedoch anzumerken, dass nach Rückmeldung der Verantwortlichen im Gesundheitsdepartement die relevanten Akteure im Hinblick auf die Pandemievorsorge nicht mit expliziten Wünschen bezüglich eines stärkeren Einbezugs auf den Kanton zugekommen waren.

Einen besseren Einbezug hatte es laut Rückmeldungen aus den Interviews und der Fokusgruppe Gesundheit bei den Spitälern gegeben. Vor der Pandemie hatte es institutionalisiert im *Koordinationsgremium übertragbare Krankheiten* einmal im Jahr einen Austausch zwischen Vertretenden des Gesundheitsdepartements und den Verantwortlichen der Basler-Städtischen Spitälern gegeben. Laut Aussagen aus den Interviews hatte es in diesem Gremium zwar keine inhaltliche Vorbereitung auf die Pandemie gegeben und auch zur Pandemiebewältigung habe das Gremium keine Rolle gespielt. Das Gremium sei aber wichtig gewesen, damit sich die Verantwortlichen der Spitälern und des Gesundheitsdepartements kannten. Dadurch sei der Austausch bei Ausbruch der Pandemie wesentlich erleichtert worden.

In der Fokusgruppe Gesundheit wurde von mehreren Personen angefügt, dass der Kanton in der Vorbereitung der Pandemie zu passiv gewesen sein. Zwar habe ein qualitativ hochstehender Pandemieplan vorgelegen, dieser sei vom Kanton aber nicht durchgesetzt worden. Es habe zu wenig Anweisungen zur Umsetzung und auch keine Kontrollen bei den Akteuren im Gesundheitsbereich gegeben.

I Bildung

Ähnlich wie im Gesundheitsbereich attestierten auch die Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung dem Kanton, im Einbezug von verwaltungsexternen Akteuren passiv agiert zu haben. Im Pandemieplan wird der Bildungsbereich im Zusammenhang mit Schulschliessungen zwar erwähnt, den Pandemieplan kannte aber niemand von den Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung.

In der Fokusgruppe Bildung wurde konstatiert, dass der Einbezug der Schulen zur Vorsorge für eine mögliche Pandemie viel weiter gehen sollte, als Handlungsanweisungen für den Ernstfall zu erarbeiten. Geäussert wurde hierzu das Bedürfnis nach grundlegenden Überlegungen zu Faktoren, die in einer Pandemie in den Schulen und Betreuungseinrichtungen relevant werden können. Dazu gehören Klassengrösse, Infrastruktur, Lüftungssysteme oder die Platzverhältnisse im Klassenzimmer. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung äusserten den Wunsch nach einem Gremium, das vom Krisenstab und dem Regierungsrat angehört wird, wenn es darum geht, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen besser auf mögliche Pandemien vorzubereiten.

I Wirtschaft und Kultur

Laut Aussagen aus der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur sind Akteure der Wirtschaft und des Kulturbereichs in der Vorbereitung auf die Pandemie nicht involviert worden. Diesbezüglich habe der Kanton aber bereits aus der Corona-Pandemie gelernt und sei im Hinblick auf eine mögliche Energiemangellage proaktiv auf grössere Betriebe zugegangen und habe Szenarien vorgestellt und besprochen. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe wurden sich nicht einig darin, wie weit der Einbezug von Wirtschaft und Kultur in der Vorbereitung gehen sollte. Es gab Stimmen, die eine Inklusion im Krisenstab zur Mitsprache für grössere Unternehmen forderten. Andere Teilnehmende verwiesen primär auf den Nutzen einer aktiven Informationspolitik mit knapp gehaltenen Unterlagen, die das Vorgehen in möglichen Szenarien beschreiben.



2.9 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Krisenvorbereitung

Ausgehend von den in den vorherigen Abschnitten dargelegten Resultaten beantworten wir die Evaluationsfragen zur Krisenvorbereitung wie folgt:

I Wie gut war der Kanton Basel-Stadt auf die Krise vorbereitet?

Der Kanton hatte spezifische Vorbereitungen auf den Pandemiefall getroffen und war insgesamt gut auf die Krise vorbereitet. Mit der KKO und den Medizinischen Diensten waren Schlüsseleinheiten der kantonalen Verwaltung gut für die Pandemie aufgestellt. Defizite betreffen insbesondere die Bekanntheit des Pandemieplans und – als Folge davon – die Umsetzung der in diesem Plan vorgesehenen Massnahmen der Krisenvorbereitung in der kantonalen Verwaltung und bei externen Akteuren.

I Waren die rechtlichen Grundlagen ausreichend für eine effektive Bekämpfung der Pandemie?

Die rechtlichen Grundlagen waren aus Sicht der Evaluation ausreichend für die wirksame Bekämpfung der Pandemie. Da die zentralen Verantwortlichkeiten für den Pandemiefall im GEsG und der VvEpG festgelegt sind, hat sich der Umstand, dass der Kanton über kein Bevölkerungsschutzgesetz verfügt, aus Sicht der Evaluation nicht als Nachteil erwiesen.

I Lagen dem Kanton angemessene Grundlagen (bspw. Pandemieplan, Risikoanalyse und Vorsorgeplanung) für das Krisenmanagement vor?

Mit dem Pandemieplan von 2017 und einer aktualisierten Gefährdungsanalyse von 2018 lagen dem Kanton angemessene Grundlagen für das Krisenmanagement vor.

I Wurden regelmässig Schulungen und Übungen durchgeführt? Lag ausreichend Schutzmaterial bereit?

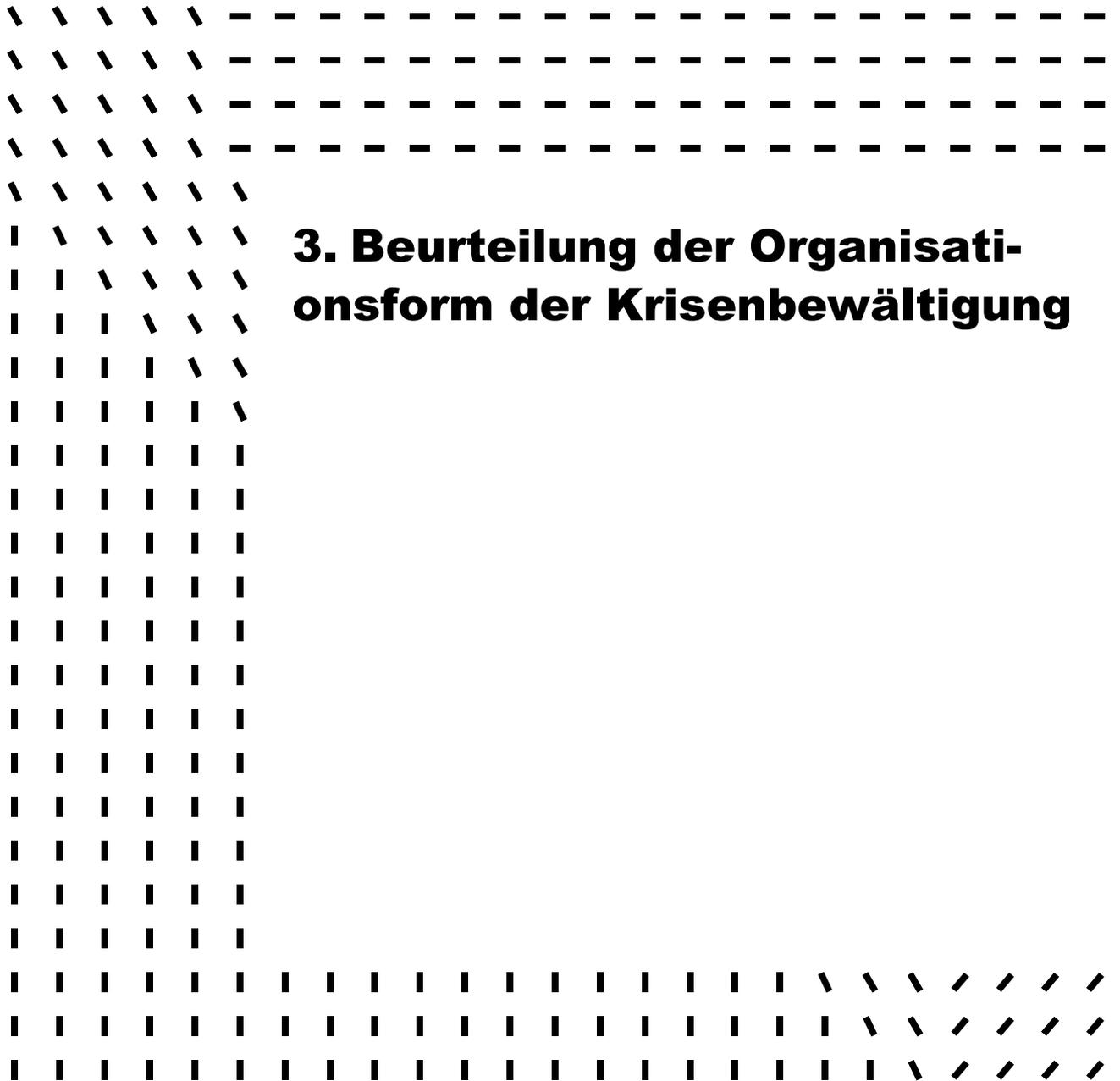
In kantonalen Stabsübungen wurden regelmässig Katastrophen und Notlagen beübt. Das Szenario einer Gesundheitskrise war jedoch in den Jahren vor der Corona-Pandemie im Kanton Basel-Stadt nicht Gegenstand von Übungen. Mitglieder der KKO hatten vor der Pandemie an Schulungen zur Stabsarbeit teilgenommen. Bezüglich Schutzmaterial war der Kanton Basel-Stadt zu Beginn der Krise vergleichsweise gut ausgestattet und investierte rasch auch in die Beschaffung weiterer Materialien (Masken, Schürzen, Brillen usw.). Nicht ausreichend Schutzmaterial wurde in den dezentralen Stellen bei niedergelassenen Ärzten/-innen und sozialmedizinischen Einrichtungen gelagert. Den Verantwortlichen im Gesundheitsdepartement fehlte der Überblick über die Bestände bei diesen Stellen.

I Wurden die Departemente der kantonalen Verwaltung und externe Akteure ausreichend in die Krisenvorsorge einbezogen?

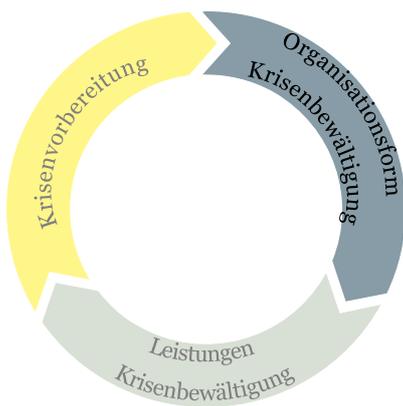
Die Einbindung der Departemente und Dienststellen in die KKO erfolgte teilweise zu wenig und nicht über alle betroffenen Bereiche hinweg. In der Einbindung externer Akteure in die Krisenvorsorge sind gewisse Defizite zu sehen: Insbesondere niedergelassene Ärzte/-innen, die Spitex, sozialmedizinische Einrichtungen sowie Akteure aus dem Bereich Bildung und Betreuung hätten besser eingebunden werden können. Dies, um spezifische Bedürfnisse besser zu berücksichtigen und die dezentrale Umsetzung von Massnahmen zur Krisenvorsorge zu stärken.

I Waren Grundlagen für eine Verzichtsplanning und die Stellvertreterregelung vorhanden und wurden diese zweckmässig umgesetzt?

Während einzelne Verwaltungseinheiten Verzichtsplanningen vorgenommen und Stellvertretungen geplant hatten, fehlte ein Business Continuity Management für die gesamte Verwaltung. Der Auftrag der Regierung aus dem Jahr 2007, wonach alle Departemente eine Analyse der innerbetrieblichen Funktionen im Hinblick auf die Bewältigung einer möglichen Grippepandemie vornehmen sollten, war nur in wenigen Verwaltungseinheiten umgesetzt worden.



3. Beurteilung der Organisationsform der Krisenbewältigung



In diesem Kapitel widmen wir uns der Umsetzung des Krisenmanagements durch den Kanton Basel-Stadt. Abschnitt 3.1 behandelt die Führungsstruktur während der Krise, Abschnitt 3.2 die Strukturen, Abläufe und Zuständigkeiten der KKO und Abschnitt 3.3 diejenigen in den Departementen. In Abschnitt 3.4 gehen wir auf die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren in der Pandemie-Bewältigung ein. Weiter bewerten wir die Entscheidungsfindung und Handlungsfähigkeit der unterschiedlichen Akteure (Abschnitt 3.5). Abschliessend betrachten wir die Dokumentationsleistung in der Krise (Abschnitt 3.6). Abschnitt 3.7 widmet sich dem Ausstieg aus der Krise. Am Ende des Kapitels beantworten wir die übergeordneten Evaluationsfragen zur Organisationform der Krisenbewältigung (Abschnitt 3.8).

3.1 Führungsstruktur in der Krise

Am 26. Februar 2020 fand auf Antrag des Kantonsarztes über den KKS ein Aufgebot eines Teilstabs Covid-19 statt. An diesem waren die Stabschefin KKS, die Fachbereiche Gesundheit, Sicherheit, Rettung, Information und Medien, Lage und die Geschäftsstelle der KKO vertreten. Dabei wurden die grundsätzlichen Führungsstrukturen festgelegt, insbesondere, dass die Führung beim Gesundheitsdepartement und dem Kantonsarzt liegt, wie es nach § 51 GesG vorgesehen ist. Im Weiteren wurde festgehalten, dass die Führung bei der Kommunikation grundsätzlich beim Bund liegt. Der KKS übernahm eine unterstützende Funktion für das Gesundheitsdepartement. Für den 28. Februar wurde nach Beurteilung der Lageentwicklung und im Hinblick auf eine mögliche Absage der Basler Fasnacht ein Rapport mit dem Kernstab KKS, das heisst allen Fachbereichsleitungen, sowie Vertretungen der Regierung und der Gemeindestäbe einberufen. Die Führung der Bewältigung lag von Beginn bis zum Ende der Pandemie beim Gesundheitsdepartement respektive bei dessen Vorsteher und den gesundheitsbehördlichen Funktionsträgern in den medizinischen Diensten des Gesundheitsdepartements. Der KKS war während der Krise zur Unterstützung des Gesundheitsdepartements im Einsatz.

Laut den interviewten Personen war klar, dass das Gesundheitsdepartement mit dem Kantonsarzt und dem Departementvorsteher die Führung der Krise übernimmt, was breit akzeptiert wurde, auch in den Gremien der KKO. Fast alle Interviewten erachteten die Führungsstruktur mit dem Gesundheitsdepartement im Lead und dem KKS in der Unterstützung als richtige Organisationsform. Die zu treffenden Entscheide seien grossmehrheitlich fachlicher Art gewesen, was den Lead des Gesundheitsdepartements laut Interviewten rechtfertigte.

Dadurch, dass der Kanton Basel-Stadt in der Pandemie kein Notrecht im engeren Sinn anwendete, hatte die KKO auch nicht die umfassenden Kompetenzen, wie sie im Notrecht vorgesehen sind. Im Notrecht kann beispielsweise Personal aus den Departementen für die KKO zur Krisenbewältigung abgezogen werden. Dies war während der gesamten Pandemie nicht möglich, so dass der Einsatz von Personal für die Krisenbewältigung von Anfang bis Ende Pandemie in der Kompetenz der einzelnen Departemente lag.

3.2 Krisenstruktur, Abläufe und Zuständigkeiten in der KKO

Anders als manche anderen Kantone übergab der Kanton Basel-Stadt die Führung in der Krise nicht an einen kantonalen Krisenstab, so dass Management und Monitoring der Pandemie während der gesamten Pandemie-Dauer beim Gesundheitsdepartement lagen. Die fachliche Leitung lag beim Kantonsarzt, die politische Verantwortung beim Vorsteher des Gesundheitsdepartements. Unterstützt wurde das Gesundheitsdepartement durch die KKO, auf die wir in Abschnitt 3.2.1 näher eingehen. Die Krisenstruktur in den Departementen legen wir in Abschnitt 3.2.2 dar.

3.2.1 Organe der KKO

In Abschnitt 2.1 haben wir die rechtlichen Grundlagen und den Aufbau der KKO aufgezeigt. In der Corona-Pandemie waren von den Gremien der KKO der KKS, dessen Fachbereiche sowie Arbeitsgruppen und ein in der Pandemie neu geschaffener Strategiestab relevant. Auf diese gehen wir im Folgenden detailliert ein.

I Kantonaler Krisenstab (KKS)

Der KKS wird von dem/der Stabschef/-in KKS geleitet, der/die dem Gesamteinsatzleiter respektive der Gesamteinsatzleiterin unterstellt ist. Weitere Mitglieder des KKS sind der der/die Kommandant/-in des Kantonalen Territorialen Verbindungsstabs Basel-Stadt (KTVS BS), der/die Informationsbeauftragte des Kantons und Vertretende verschiedener Fachbereiche (siehe weiter unten). Der KKS schafft in der Normallage die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Einsätze und berät den Regierungsrat in der Vorsorge und Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen. Er trifft dazu die nötigen Vorbereitungen. Er koordiniert im Einsatzfall die nachbarliche Hilfeleistung sowie die Zusammenarbeit interkantonal, international, mit den Bundesbehörden und der Armee. Der KKS ist unterteilt in einen Kernstab, bestehend aus der Stabsleitung und den Fachbereichsleitenden, und dem erweiterten Stab. Im erweiterten Stab sind die Dienste des KKS angesiedelt, die jeweils einem Fachbereich zugeordnet sind.¹⁹

Am 26. Februar 2020 traf sich ein Teilstab des KKS als Covid-19 Krisenstab zu einem ersten Orientierungsrapport KKS-Teilstab Covid-19. Bereits am 27. Februar fand die zweite Sitzung in diesem Gremium statt. Als der Bundesrat am 28. Februar 2020 die besondere Lage gemäss EpG erklärte, wurde der Kernstab KKS aufgeboden und tagte vom 28. Februar 2020 bis am 9. März 2020 täglich, danach im Zwei-Tages-Rhythmus. Im weiteren Verlauf der ersten Phase der Pandemie (siehe Abschnitt 1.5) reduzierte der KKS seine Sitzungen weiter, zuerst auf zweimal wöchentlich, danach auf einmal in der Woche und über den Sommer 2020 auf einmal alle zwei Wochen. An allen Sitzungen teilgenommen haben die Stabschefin KKS, deren Stellvertreter, Mitglieder der Geschäftsstelle KKO sowie die Vertretenden aus dem Gesundheitsdepartement (immer dabei war der Kantonsarzt, phasenweise die Kantonsapothekerin), dem Erziehungsdepartement (meist durch den Generalsekretär), den Gemeinden (Stufe Verwaltungsleitung), den einzelnen Fachbereichen, dem KTVS BS und der Staatskanzlei (Regierungssprecher). Zudem waren jeweils Vertretende des Universitätsspitals Basel an den Sitzungen dabei. Der KKS zog weitere Personen aus den Departementen nach Bedarf bei. Die Vertretenden der Fachbereiche waren je nach Bedarf an den Sitzungen des KKS dabei (siehe weiter unten). Zu Beginn der Pandemie, vor der Einführung des Strategiestabs (siehe weiter unten), nahmen der Gesamteinsatzleiter sowie die Vorstehenden des Justiz- und Sicherheitsdepartements und des Gesundheitsdepartements ebenfalls an den Sitzungen des KKS teil. Vereinzelt nahmen auch die Vorstehenden von anderen Departementen teil.

¹⁹ Über die Dienste sollen Vertretende der kantonalen Verwaltung, die in für die Krisenprävention und -bewältigung wichtigen Bereichen tätig sind, in den Krisenstab eingebunden werden.

Der KKS übernahm während der Pandemie verschiedene Aufgaben zur Führungsunterstützung, beispielsweise im Bereich der Logistik, beim Aufbau der Hotline und beim Contact Tracing.

I Strategiestab

Im KKS traf sich zu Beginn der Pandemie eine grosse Anzahl Personen. Bereits früh in der Krise entschieden die Verantwortlichen im KKS deshalb, dass es zur Bewältigung der Pandemie einen kleineren, strategischen Ausschuss braucht. Folgend wurde ein «Kernstab Covid-19» (nicht zu verwechseln mit dem Kernstab KKS, der am 28. Februar aufgeboden wurde) eingesetzt, der am 15. März 2020 erstmals tagte. Im Gremium vertreten waren die Vorsteher des Gesundheitsdepartements und des Justiz- und Sicherheitsdepartements, der Gesamteinsatzleiter, die Stabschefin KKS und/oder deren Stellvertreter, Mitglieder der Geschäftsstelle KKO, der Kantonsarzt, der Regierungssprecher, Vertretende der Gemeinden Bettingen und Riehen (Stufe Gemeindepräsidium) und nach Bedarf verschiedene Fachbereichsleitende. Da die Zusammensetzung des Stabs nicht mehr den etablierten Organigrammen der KKO entsprach, wurde der Kernstab Covid-19 ab Herbst 2020 als Strategiestab bezeichnet. Die Zusammensetzung des Strategiestabs wie auch des KKS wurde insgesamt flexibel gehandhabt, so dass je nach Situation und Thema Personen an Sitzungen hinzugezogen werden konnten. Beispielsweise war von Herbst 2020 bis Frühsommer 2021, als es ums Impfen ging, die Kantonsapothekerin an beinahe allen Sitzungen des Strategiestabs dabei.

I Fachbereiche und Arbeitsgruppen

Zu Beginn der Pandemie verfügte der KKS über neun Fachbereiche.²⁰ Die Fachbereiche bringen spezifisches Know-how aus ihrem Gebiet in den KKS. Schon zu Beginn der Pandemie zeigte sich, dass nicht alle Fachbereiche im selben Ausmass involviert sein müssen für die Krisenbewältigung. Die Fachbereichsleitenden und Angehörigen des erweiterten Stabs aus den Fachbereichen wurden deshalb konsequent nur für Sitzungen aufgeboden, deren Traktanden ihr Fachbereich betrafen.

Für die Bewältigung der Pandemie bildete der KKS Arbeitsgruppen, die in verschiedenen Bereichen operativ tätig waren. Zusammengesetzt waren diese Arbeitsgruppen aus Personen der betroffenen Bereiche in der Verwaltung und aus der KKO. Der Bestand an Arbeitsgruppen veränderte sich bedarfsorientiert und aktualitätsbezogen. Es kamen neue Arbeitsgruppen dazu und Arbeitsgruppen wurden wieder aufgelöst. Im Verlauf des ersten Jahres der Pandemie gab es zehn unterschiedliche Arbeitsgruppen.

Im März 2020 wurden die Arbeitsgruppen Infoline, Materialbeschaffung, Personalressourcen, Unterbringung und Controlling geschaffen. Im April 2020 wurde eine Arbeitsgruppe Dokumentation und eine Arbeitsgruppe Rückkehr geschaffen und im Juni alle Arbeitsgruppen, bis auf die Arbeitsgruppen Materialbeschaffung und Dokumentation, aufgelöst. Langfristig von Wichtigkeit waren vor allem die ab September arbeitende Arbeitsgruppe Lokaler Lockdown (später lokale Massnahmen), die sich mit der Umsetzung der Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung beschäftigte, die Arbeitsgruppe Unterbringung, die sich um die Unterbringung von Covid-positiven Personen ohne Unterkunftsmöglichkeit kümmerte, und die Arbeitsgruppe Materialbeschaffung. Später hinzu kamen auch Arbeitsgruppen zu den Themen Impfen und Contact Tracing. Ob es eine Arbeitsgruppe brauchte, hing immer mit der Quantität und Komplexität der Problemstellung

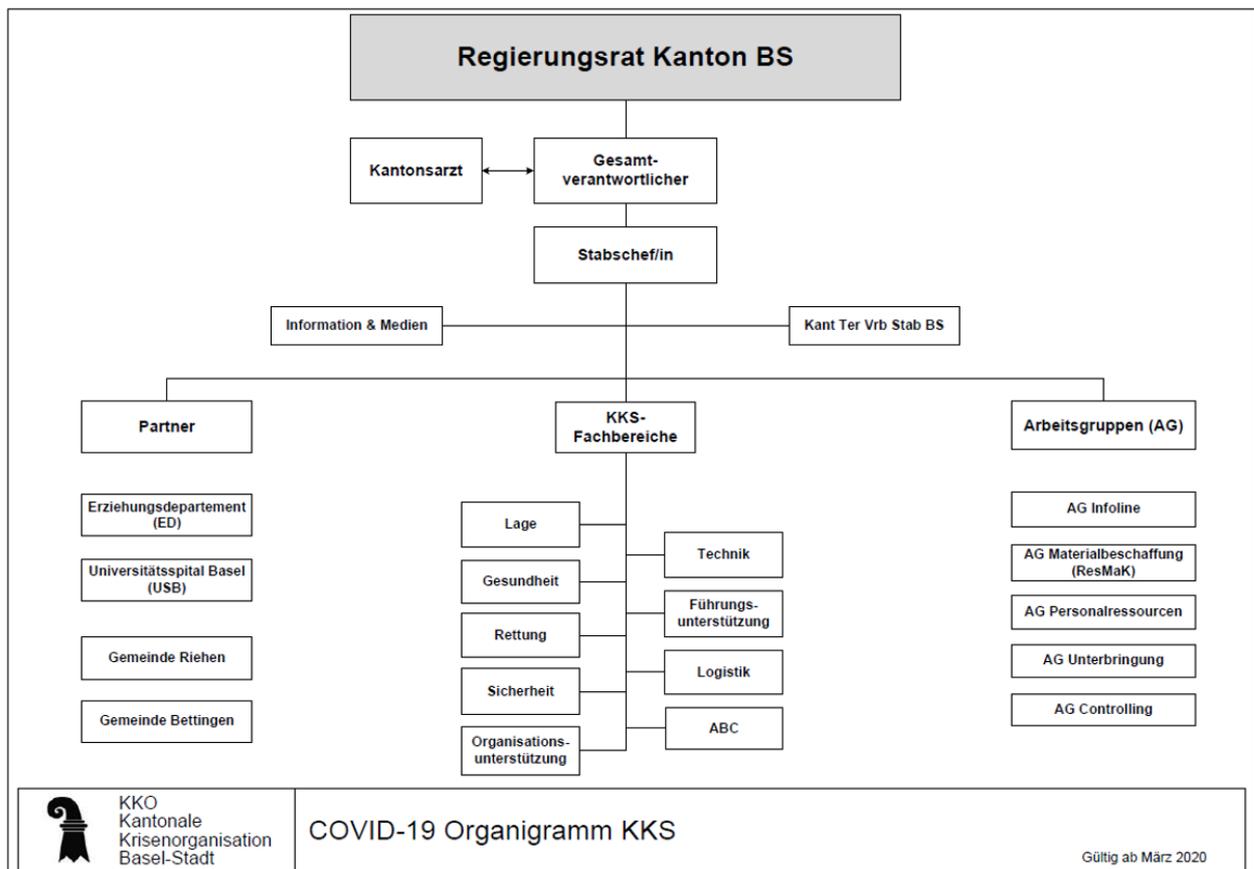
²⁰ Es waren dies die Fachbereiche Organisationsunterstützung, Lage, Rettung, Sicherheit, ABC, Gesundheit, Technik, Führungsunterstützung und Logistik.

zusammen. Eingeführt wurden sie dann, wenn ein Thema mit einer bestimmten Komplexität schnell erledigt werden musste.

Die Arbeitsgruppen rapportierten dem KKS. Durch den KKS gelangten diese Informationen in den Stabstabsstab. Zuvor wurden sie von der Stabschefin KKS respektive ihrem Stellvertreter selektioniert. Diese Vorselektion garantierte, dass sich der Stabstabsstab im Sinne eines Stabstabsstabs nur mit den wesentlichen, strategischen Themen beschäftigen konnte.

Das Organigramm der KKO und auch des KKS veränderte sich im Verlauf der Krise beständig. Die Struktur der Organisation sowie die Kompetenzen und Zuständigkeiten blieben auch mit Einführung des Stabstabsstabs aber gleich. In Darstellung D 3.1 ist das Organigramm des KKS Stand März 2020 aufgeführt.

D 3.1: Covid-19 Organigramm KKS von März 2020



Quelle: Kantonale Krisenorganisation Basel-Stadt.

3.2.2 Abläufe und Zuständigkeiten in der KKO

Die Aufteilung in einen Fachstab (KKS) und einen Stabstabsstab wurde von den interviewten Personen als sinnvoll erachtet. Die eingeführten Abläufe zwischen dem Stabstabsstab, dem KKS, den Fachbereichen und den Arbeitsgruppen wurden sehr positiv beschrieben. Die Abläufe und Zuständigkeiten seien klar gewesen. Auch die Gremienstruktur und die Arbeitsgruppen der KKO seien insgesamt sinnvoll gewesen und hätten sich als praktikabel herausgestellt. Der Entscheidungsprozess wurde mit Einführung des Stabstabsstabs klar definiert. Der Stabstabsstab traf sich jeweils am Freitag zur Sitzung, so dass der Vorsteher des Gesundheitsdepartements die Anträge aus dem Stabstabsstab jeweils am

Dienstag in die Regierung einbringen konnte. Am darauffolgenden Freitag konnte der Strategiestab mit den gefällten Entscheiden der Regierung weiterarbeiten. Was in den Kompetenzen der Vorstehenden des Gesundheitsdepartements und des Justiz- und Sicherheitsdepartements lag, konnte auch direkt im Strategiestab entschieden werden. Aus dem Strategiestab gab der Gesamteinsatzleiter Aufträge an die Stabschefin des KKS, wo die Umsetzung der Entscheide implementiert wurde. Aufträge wurden anschliessend weiter in Arbeitsgruppen gegeben, die für deren Ausführung zuständig waren.

Laut den interviewten Personen waren die richtigen Personen in der Führung des KKS und des Strategiestabs vertreten. Die Führungspersonen waren zu Beginn der Pandemie bereits längere Zeit in ihrer Funktion aktiv, dadurch kannten sie die Strukturen und Prozesse, die Funktionsweise der Verwaltung sowie zentrale Ansprechpersonen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung. Ein Vorteil hierbei war auch die Kleinräumigkeit des Kantons. Gemäss den interviewten Personen pflegten die Mitglieder des Strategiestabs einen sehr guten und engen persönlichen Umgang miteinander. Auch die Tatsache, dass sich der Strategiestab während der gesamten Pandemie physisch traf, sei dem Austausch förderlich gewesen. Die Abstimmung zwischen Strategiestab und Gesamtregierung habe ebenfalls funktioniert – in den allermeisten Fällen seien die Vorschläge des Strategiestabs von der Regierung genehmigt worden.

Die Arbeitsgruppen und Fachbereiche des KKS waren laut den Interviewten personell ausreichend aufgestellt und es waren die richtigen Personen den jeweiligen Untergremien zugewiesen. Insgesamt sei die Zusammensetzung mit Fachpersonen der verschiedenen Fachbereiche und mit den Führungsverantwortlichen innerhalb des KKS gut gewesen. Gerade durch die den besprochenen Themen angepasste Zusammensetzung seien viele Ideen und Erfahrung zusammengekommen.

Die Zuständigkeiten innerhalb des KKS waren laut den Interviewpartnern/-innen klar. Traktanden aus den Arbeitsgruppen und den Fachbereichen wurden von der Stabschefin und dem stellvertretenden Stabschef triagiert und entweder dem KKS oder, falls es Traktanden strategischer oder politischer Natur waren, dem Strategiestab zugeteilt.

3.3 Krisenstruktur, Abläufe und Zuständigkeiten in den Departementen

Auch in den Departementen gab es organisatorische Massnahmen im Hinblick auf die Krisenbewältigung. Im Folgenden zeigen wir diese für alle Departemente und für die Staatskanzlei auf.

I Gesundheitsdepartement

Im Gesundheitsdepartement wurde bei den Medizinischen Diensten ein «Team Corona» unter der Leitung des Kantonsarztes geschaffen und vom Tagesgeschäft der Medizinischen Dienste abgekoppelt. Das Team Corona war verantwortlich für operative Fragen rund um die Pandemie. Vertreten waren darin auch Mitarbeitende aus anderen Bereichen des Departements, wie der Kommunikation und der IT. Das Team Corona traf sich zu Beginn der Pandemie täglich, später mehrmals die Woche, bevor der Sitzungsrhythmus auf einmal in der Woche, später auf alle zwei Wochen reduziert wurde. Daneben gab es den Stab Corona, der sich auf strategischer Ebene austauschte und dem unter anderem auch der Departementsvorsteher angehörte.

Das Gesundheitsdepartement stellte zur Bewältigung der grossen Arbeitslast mit der Zeit eine Vielzahl an Temporärarbeitskräften ein, vor allem in den Bereichen Contact Tracing, Impfen, Schutzmaterial, Führungsunterstützung, Infoline und repetitives Testen. Auch in der Sozialmedizin wurden Temporärarbeitskräfte angestellt, um die personellen Lücken und den Mehraufwand in den Gefängnissen zu stemmen. Neben Temporärarbeitskräften

unterstützten auch Zivildienstleistende, Zivilschützer/-innen und Mitarbeitende aus anderen Departementen das Gesundheitsdepartement (zum verwaltungsinternen Personalpool siehe Abschnitt 4.1.4).

I Erziehungsdepartement

Im Erziehungsdepartement gibt es auf Departementsebene einen departementalen Krisenstab, der in Krisenzeiten aktiviert werden kann. Die Verantwortlichen im Erziehungsdepartement entschieden sich aber dagegen, diesen Krisenstab zu aktivieren. Aufgrund der hohen Bedeutung, welche die Pandemie auch für den Bildungsbereich haben sollte, nahm die Geschäftsleitung des Departements diese Rolle ein und führte die Krisenbewältigung auf strategischer Ebene. Das Erziehungsdepartement konnte für die Bewältigung der Krise auf ein departementsinternes Pandemiekonzept zurückgreifen, welches das Erziehungsdepartement im Zuge der Schweinegrippe 2009 erstellt hatte. Im Erziehungsdepartement wurden zudem zwei «Covid-Delegierte» eingesetzt, die an den Sitzungen der Geschäftsleitung im Erziehungsdepartement dabei waren. Der Auftrag der Covid-Delegierten war es unter anderem, die strategische und operative Ebene im Erziehungsdepartement gut aufeinander abzustimmen.

I Justiz- und Sicherheitsdepartement

Die KKO ist beim Justiz- und Sicherheitsdepartement angesiedelt, entsprechend waren die Organisationseinheiten des Departements besonders stark in die Krisenstruktur der KKO einbezogen. Insbesondere die Kantonspolizei und Rettung Basel-Stadt unterstützten mit in den ordentlichen Strukturen etablierten Kompetenzen das Gesundheitsdepartement und den KKS, beispielsweise mit der Führung einer integralen Lage oder mit sanitätsdienstlicher Koordination. Es bestand keine departementsinterne Krisenorganisation. Eine grosse Herausforderungen stellte der Schutz der eigenen Einsatzkräfte bei Polizei, Feuerwehr, Sanität und Zivilschutz unter Einhaltung der Schutzmassnahmen und Erfüllung der Aufgaben dar, wozu situativ eigene Arbeitsgruppen und Task-Forces zur Erhaltung der Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit gebildet wurden. Hervorzuheben sind die Berichte über die integrale Lage, die von der Abteilung Operative Lage der Abteilung Operationen der Kantonspolizei geschrieben wurden. Diese wurden bald nach Beginn der Pandemie im Februar 2020 bis Herbst 2022 durchgängig wöchentlich für den Lagerapparat erstellt. Insgesamt entstanden rund 60 Lageberichte, die nebst den Mitgliedern des Stabs, den Arbeitsgruppen und der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) auch dem polizeilichen Lagerverbund zur Verfügung gestellt wurden.

I Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt

Im Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt wurden vor allem Strukturen bezüglich der Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft implementiert. Die Gremien der KKO spielten dabei für die gesamtwirtschaftlichen Massnahmen keine Rolle und die Krisenbewältigung bezüglich Wirtschaft erfolgte weitgehend in den Regelstrukturen des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Auch eine Covid-spezifische Task Force wurde im Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt nicht eingesetzt. Gesuche um wirtschaftliche Unterstützung wurden vor allem vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (Kurzarbeitsentschädigungen) und vom Generalsekretariat des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (Härtefallentschädigungen, Taggelder für indirekt betroffene Selbständige und Bürgschaften für Unternehmen) bearbeitet, wobei sich die Stellen innerhalb des Departements soweit nötig gegenseitig unterstützten. Für die Beurteilung der Härtefallgesuche und die Taggelder für indirekt betroffene Selbständige setzte der Regierungsrat ein Fachgremium ein. Anders als einige andere Kantone (beispielsweise der Kanton Aargau) vergab der Kanton Basel-Stadt die Gesuchprüfung nicht an externe Treuhand-Firmen, sondern bewältigte die Gesuchprüfung in der eigenen Organisation. Auch die Beantwortung von telefonischen Anfragen wurde mit

departementsinternen Ressourcen sichergestellt. Informationen zu den genauen Abläufen und Zuständigkeiten der wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen finden sich in Abschnitt 4.1.2.

I Präsidialdepartement

Im Präsidialdepartement waren vor allem die Abteilung Kultur und die Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing mit krisenbezogenen Aufgaben beschäftigt. Während letztere in der Regelstruktur durch die Pandemie kam, gab es zur Prüfung der Gesuche für Finanzhilfen im Kulturbereich ein vom Regierungsrat eingesetztes überdepartementales Gremium mit Vertretenden der Abteilung Kultur im Präsidialdepartement, des Amtes für Wirtschaft und Arbeit und der Arbeitslosenversicherung im Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, der Finanzanalyse im Finanzdepartement und zwei verwaltungsexternen Personen. Informationen zu den genauen Abläufen und Zuständigkeiten zu den Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereichen finden sich in Abschnitt 4.1.2.

Um die Unterstützung der Kulturschaffenden sicherzustellen, erhielt das Präsidialdepartement personelle Unterstützung. Bis im Frühsommer 2020 waren dies zwei bis drei Personen aus dem Kulturbereich im Mandatsverhältnis sowie vier bis fünf Personen aus anderen Departementen (zum verwaltungsinternen Personalpool siehe Abschnitt 4.1.4). Ab Juni 2020 stellte das Präsidialdepartement zusätzliche Temporärarbeitskräfte angestellt.

I Finanzdepartement und Bau- und Verkehrsdepartement

Das Finanzdepartement und das Bau- und Verkehrsdepartement waren, mit Ausnahme der zentralen Personalabteilung Human Resources Basel-Stadt (HR BS) und der Informatik Basel-Stadt (IT BS, IT Notfallstab), von der Krise weniger stark betroffen als die anderen Departemente. Im Finanzdepartement gab es keinen stehenden Krisenstab – das Departement konnte in der Regelstruktur ohne zusätzliche Gremien arbeiten. Auch im Bau- und Verkehrsdepartement entstanden keine zusätzlichen Gremien, da die Geschäftsleitung die Funktion des Krisenstabs innehatte. Aufgrund des möglichen und effektiven Ausfalls von Mitarbeitenden setzte das Bau- und Verkehrsdepartement auf eigene Initiative Notfallpläne zur Aufrechterhaltung von zwingend notwendigen Tätigkeiten um, wie dem Betrieb des Bestattungswesens oder der Abfallentsorgung.

I Staatskanzlei

Die Staatskanzlei war auch während der Pandemie für die Kommunikation des Regierungsrats zuständig. Sie koordinierte zudem die Kommunikation der anderen Departemente. Dazu führten die Staatsschreiberin und ihr Stellvertreter, der Regierungssprecher, die bereits vor der Pandemie herrschenden Strukturen weiter. Der Regierungssprecher, der bereits vor der Pandemie Einsitz in den KKS hatte, übernahm die Verantwortung für die Kommunikation, während die Staatsschreiberin die weiteren Aufgaben übernahm, wie die Koordination der Verwaltung, Kontakte zu anderen Kantonen und zum Bund oder Unterstützungsaufgaben zuhanden des Regierungsrats abseits der Kommunikation. Die kommunikativen Aufgaben wurden ebenfalls aufgeteilt: in Krisenkommunikation, die der Regierungssprecher übernahm, und die Alltagsgeschäfte in der Kommunikation, die sein Stellvertreter verantwortete.

3.4 Zusammenarbeit

In diesem Abschnitt widmen wir uns der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und der Regierung, der Zusammenarbeit zwischen den Gremien der KKO und der Verwaltung, der Zusammenarbeit des Kantons mit den Gemeinden Bettingen und Riehen, anderen Kantonen, den Nachbarländern, externen Akteuren und der Zusammenarbeit mit Armee, Zivilschutz und Zivildienst.

3.4.1 Zusammenarbeit zwischen den Departementen und den Gremien der KKO

Die Zusammenarbeit des Gesundheitsdepartements und des Justiz- und Sicherheitsdepartements mit der KKO erfolgte laut Rückmeldungen aus den Interviews pragmatisch und effizient. Dadurch, dass die Vorstehenden des Gesundheitsdepartements und des Justiz- und Sicherheitsdepartements im Strategiestab vertreten waren, gab es eine enge Zusammenarbeit zwischen den Spitzen der am meisten involvierten Departementen, der Gesamteinsatzleitung und dem KKS. Die Mitglieder des Strategiestabs hätten sich gut gekannt und vertraut, was die Zusammenarbeit erleichtert habe. Die Mitglieder der einzelnen Gremien der KKO seien sich weiter der Rolle der KKO bewusst gewesen und hätten die von ihnen zu erwartende Unterstützungsarbeit geleistet. Auch sei der Informationsfluss aus den Gremien der KKO an die Regierung und umgekehrt sehr gut gewesen (siehe Abschnitt 3.2).

Anspruchsvoller war laut Rückmeldungen aus den Interviews die Zusammenarbeit der anderen Departemente, die nicht auf Stufe Departementvorstehende/-r in die KKO eingebunden waren, mit der KKO. Für das Erziehungsdepartement sei die Einbindung des Generalsekretärs im KKS wichtig für den Informationsfluss gewesen. Die Einbindung habe die Wege zwischen dem Generalsekretariat des Erziehungsdepartements und dem KKS kürzer gemacht und verstärkt fachliche Reflexion zu Themen des Departements zugelassen. Das Erziehungsdepartement war als einziges Departement mit der Person des Generalsekretärs im KKS vertreten. Andere Departemente waren weniger in die Krisenstrukturen eingebunden und Informationen aus und in den KKS haben deshalb laut Rückmeldungen aus den Interviews weniger gut fließen können. Das sei in vielen Fällen aber auch nicht nötig gewesen. Dass beispielsweise das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt nicht Teil des KKS war, betrachten die interviewten Personen in Hinblick auf die Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie als weniger kritisch – hingegen wäre für den Bereich Soziales eine stärkere Involvierung des Departements in den KKS nützlich gewesen. Laut Rückmeldungen aus der Fokusgruppe GSK wäre es im Allgemeinen unbedingt zu prüfen, in welcher Form die Departemente in den KKS eingebunden werden können. Dabei sollte nach der Meinung der Teilnehmenden der Fokusgruppe GSK die Einbindung der Departemente gezielt erfolgen und nicht abhängig von den jeweiligen Fachbereichsleitenden sein. Die Einbindung des Erziehungsdepartements sei beispielsweise eher zufällig als systematisch erfolgt. Der Generalsekretär des Erziehungsdepartements sei stellvertretender Leiter im Fachbereich Logistik. Diese Funktion sei jedoch nicht an die Tätigkeit im Erziehungsdepartement gekoppelt. In der Fokusgruppe GSK wurde zudem betont, dass es bei einem komplexeren Ereignis wie einer Pandemie durchaus von Vorteil sei, wenn der Einbezug auf Stufe Generalsekretäre/-innen erfolge. Laut Rückmeldungen aus dem KKS haben dem KKS vielfach die Kenntnisse über Abläufe und Zuständigkeiten in den einzelnen Departementen gefehlt, was die Entscheidungsfindung schwieriger gestaltet habe.

3.4.2 Zusammenarbeit zwischen den Departementen

Die interviewten Personen beschrieben die Zusammenarbeit zwischen den Departementen insgesamt als gut. Die Wege seien im Stadtkanton Basel-Stadt kurz, der Austausch verlaufe pragmatisch. Aufgrund der Kleinräumigkeit des Kantons kennen sich die zuständigen Personen auch über die Departemente hinweg. In den Interviews wurde mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass ein «Silodenken» der Departemente in der Pandemie stark aufgeweicht wurde, seit Ende der Pandemie aber wieder zugenommen habe.

Gerade die Zusammenarbeit zwischen den von der Krise am meisten betroffenen Departementen, dem Gesundheitsdepartement, dem Erziehungsdepartement und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement, war laut den Interviewpartnern/-innen und den Teilnehmenden der Fokusgruppe GSK hervorragend. Dies betrifft den Austausch zwischen den

Departementsspitzen, den Generalsekretären/-innen, aber auch die Zusammenarbeit auf Fachebene sowie die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Rechtsdiensten. Weiter habe der Wissenstransfer sehr gut funktioniert. Vor allem das Finanzdepartement habe unabhängig von Zuständigkeiten den verschiedenen Stellen juristische Expertise gerade beim Abwickeln von Unterstützungsmassnahmen oder der Einführung neuer Einschränkungen zur Verfügung gestellt. Die Zusammenarbeit zwischen den Departementen fand im informellen Austausch und in den bestehenden und neu gegründeten Gremien statt. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe GSK betonten, dass das Fortfahren in der Regelstruktur eine grosse Stärke war. Dadurch habe die Zusammenarbeit schnell und pragmatisch in den bereits etablierten Strukturen erfolgen können.

Dennoch gab es in den Interviews vereinzelt Kritik zur Zusammenarbeit. Ein Kritikpunkt betrifft den Einbezug der unterschiedlichen Stellen beim Erarbeiten von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung. Zwar wird es als grundsätzlich sinnvoll erachtet, dass das Gesundheitsdepartement bei der Konzeption neuer Massnahmen eine führende Rolle einnahm. Jedoch hätten sich gerade zu Beginn der Pandemie betroffene Verwaltungsstellen in anderen Departementen nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen gefühlt, beispielsweise, wenn es um Einschränkungen von Wirtschaftstätigkeiten oder beim Kulturschaffen ging. Da gerade zu Beginn der Pandemie fast ausschliesslich Verordnungen des Bundes umgesetzt wurden, gab es jedoch oftmals auch kaum Spielraum bei der Umsetzung der Massnahmen. Der Bund habe Massnahmen ausserdem jeweils am Freitagnachmittag zur Umsetzung auf den darauffolgenden Montag kommuniziert. Teilweise seien Umsetzungsfristen auch noch kürzer gesetzt worden, beispielsweise mit Geltungsbeginn bereits ab dem Folgetag. Dadurch war laut Rückmeldungen aus dem Gesundheitsdepartement ein Einbezug anderer Stellen auch zeitlich kaum möglich. Laut Interviewten verbesserte sich der Einbezug betroffener Stellen, als der Bund mehr Transparenz bei Vernehmlassungen zeigte und die zur Diskussion stehenden Massnahmen zu einem früheren Zeitpunkt auch öffentlich bekannt gemacht wurden. Die verwaltungsinterne Vernehmlassung und die Diskussionen zu unterschiedlichen Massnahmen über die Departemente hinweg liefen danach laut Interviewten grundsätzlich gut.

Keine spezifische Rolle für das Krisenmanagement spielte in der Krise die Generalsekretärenkonferenz (GSK). Zu Beginn der Pandemie gab es Versuche, die GSK in die Krisenbewältigung einzubeziehen. Die der GSK übertragene Aufgabe zur Ressourcenplanung wurde später aber ans HR BS übertragen. Weitere Versuche zum Einbezug der GSK gab es im Verlauf der Pandemie nicht. Die GSK hatte während der Pandemie auch keine angepasste Sitzungsfrequenz. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe GSK waren sich nicht einig bei der Frage, welche Rolle die GSK in einer nächsten Krise einnehmen sollte. Betont wurde jedoch die Möglichkeit, dass das GSK Informationen über die ordentlichen Wege in die Departemente bringen könnte. Ein Gremium mit einer solchen Aufgabe habe in der Krise gefehlt, auch da die Departemente unterschiedlich gut in den KKS eingebunden gewesen seien.

Nicht wie erwartet verlief das personelle Aushelfen über die Departemente hinweg. Diesen Aspekt führen wir im Abschnitt 4.1.4 aus.

3.4.3 Zusammenarbeit in der Regierung

Die Zusammenarbeit in der Regierung lief laut Rückmeldungen aus den Interviews über die gesamte Dauer der Pandemie ohne grosse Konflikte. Dies trotz der personellen Wechsel nach den Wahlen im Oktober 2020 per Anfang 2021, wo gleich vier

Departementsspitzen neu besetzt wurden.²¹ Der Übergang von der alten in die neue Regierungszusammensetzung lief laut Angaben aus den Interviews ohne grössere Probleme. Die neuen Mitglieder des Regierungsrats hätten sich problemlos in die Krisenorganisation eingefügt. Der Fokus auf einzelne Departemente in der Krise, besonders die dominante Rolle des Gesundheitsdepartements, sei in der Regierung akzeptiert worden. Der Regierungsrat trat laut Rückmeldungen aus den Interviews und den verschiedenen Fokusgruppen während der Krise gegen aussen als Einheit auf. In einem Interview wurde die Stimmung im Regierungsrat im ersten Jahr der Krise als so gut wie noch nie beschrieben, die Regierungsräte/-innen hätten an einem Strang gezogen.

3.4.4 Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Der Kanton Basel-Stadt unterscheidet sich von anderen Kantonen in seiner Kleinräumigkeit als Stadtkanton. Mit nur zwei Gemeinden neben der Stadt Basel – Bettingen und Riehen – war die Koordination mit den Gemeinden während der Corona-Pandemie viel einfacher als in anderen Kantonen. Dabei gelang es laut Rückmeldungen aus den Interviews grundsätzlich gut, die Gemeinden Bettingen und Riehen in die Krisenbewältigung stark einzubinden. So waren Vertretende der Gemeinden sowohl im KKS (auf Stufe Gemeindeverwaltung) wie auch im Strategiestab (auf Stufe Gemeindepräsidien) vertreten. Bei der Einbindung der Gemeinden in den Strategiestab waren laut Rückmeldungen aus den Interviews weniger fachliche, vielmehr vor allem politische Argumente ausschlaggebend gewesen.

Insgesamt gab es eine gute Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Die Gemeinden konnten sich auch untereinander gut absprechen und die Teilnahme an den Sitzungen der Gremien der KKO untereinander aufteilen. Einzig zu Beginn der Pandemie fühlten sich die Gemeinden laut Rückmeldungen aus den Interviews zu wenig einbezogen. Beklagt wurde der Informationsfluss aus der Regierung. So seien Regierungsratsbeschlüsse nicht standardgemäss an die beiden Gemeinden kommuniziert worden, respektive habe es keine Vorinformation gegeben. Nach Rückmeldungen der Gemeinden sei der Informationsfluss an die Gemeinden später besser geworden.

Die beiden Gemeinden Bettingen und Riehen hielten sich an die Vorgaben des Kantons, konnten aber wo nötig auch selbst Massnahmen vorgehen. Bei der Erarbeitung von Schutzkonzepten war die Gemeinde Riehen beispielsweise schneller als der Kanton und konnte dem Kanton Vorlagen zur Umsetzung von Massnahmen bereitstellen. Umzusetzen hatten die Gemeinden vor allem Massnahmen im Bereich der obligatorischen Schule. Vertretende des Erziehungsdepartements und der Gemeindeverwaltung von Bettingen und Riehen tauschten sich wöchentlich über Massnahmen im Bildungsbereich aus. Laut Rückmeldungen aus den Interviews funktionierte das hervorragend. Eine Ungleichbehandlung der beiden Gemeinden aufgrund der viel geringeren Einwohnerzahl von Bettingen als Riehen sei nicht feststellbar gewesen.

Die zwei Gemeinden stellten auch Mitarbeitende für die Kontrolle der Schutzkonzepte bereit. Die Zusammenarbeit in diesem Bereich verlief laut Aussagen aus den Interviews intensiv. Durch den engen Austausch habe sichergestellt werden können, dass in der Stadt auf dieselbe Weise kontrolliert wird wie in den Gemeinden. Mehr zu Schutzkonzepten und Kontrollen findet sich in Abschnitt 4.1.1.

²¹ Wechsel gab es an der Spitze des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, des Finanzdepartements, des Bau- und Verkehrsdepartements und des Präsidiatdepartements.

3.4.5 Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

Die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen in der Region erfolgte während der Pandemie vor allem auf bilateraler Ebene. Die Nordwestschweizer Regierungskonferenz und die Regionalkonferenzen waren laut den interviewten Personen in der Pandemie kaum sichtbar, wodurch sich die Kantone zumeist bilateral absprachen. Im Fokus bei diesen Absprachen lag vor allem der Kanton Basel-Landschaft, mit dem der Kanton Basel-Stadt eng verbunden ist. In vielen Bereichen fand sehr früh in der Pandemie eine intensive Kooperation und Zusammenarbeit statt, zumeist in bereits bestehenden Gremien der beiden Halbkantone. In der Gesundheitsversorgung wurde die bereits bestehende Versorgungsplanung mit dem Kanton Basel-Landschaft angewandt, um die Verteilung von Patienten/-innen auf die Spitäler in der Region zu koordinieren. Ebenfalls fand ein enger Austausch mit den Verantwortlichen im Spital Dornach (Kanton Solothurn) betreffend Notfallkapazitäten, Kohortenstationen und Intensivpflegeplätze statt. Bilaterale Absprachen mit den Kantonen Basel-Landschaft, Solothurn und Aargau fanden auf verschiedenen Ebenen statt: In den Ämtern und Abteilungen, zwischen den Stabschefs/-innen und auch zwischen den Departementsvorstehenden. Auch mit anderen Kantonen fanden punktuell bilaterale Absprachen statt. Mit dem Kanton Luzern erfolgte beispielsweise ein Austausch bezüglich der Absage der Fasnacht 2021 und mit den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Graubünden wurde die Covid-Care App (siehe Passage zum Contact Tracing im Abschnitt 4.1.1) weiterentwickelt. Im Verlauf der Pandemie bildete sich ein Austauschgremium zwischen den Kantonsärzten/-innen der Nordwestschweizer Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn und Aargau. Dieses Gremium hatte es zuvor in der Region nicht gegeben, hat aber bis heute – also über die Dauer der Pandemie hinaus – Bestand.

National koordinierten sich die Kantone in den kantonalen Direktionskonferenzen, vor allem in den Konferenzen der am stärksten betroffenen Bereichen: der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) und der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK). Weiter gab es auf Fachstufe einen nationalen Austausch. Besonders intensiv war dieser im Kulturbereich in der Fachkonferenz der kantonalen Kulturbeauftragten (KBK), als es darum ging, eine einheitliche Umsetzung der Massnahmen zur Unterstützung des Kulturbereichs zu erwirken.

Als eine Schwachstelle der Krisenbewältigung im Kanton Basel-Stadt können die Absprachen mit dem Nachbarkanton Basel-Landschaft betreffend die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung bezeichnet werden. Dies wurde sowohl in den Interviews wie auch in den verschiedenen Fokusgruppen diverse Male angemerkt. Für die Bevölkerung sei es schwierig gewesen, Entscheide zu akzeptieren, die in den beiden Halbkantonen ganz unterschiedlich getroffen wurden. So habe es Phasen gegeben, in denen Restaurantsbetriebe im Stadtkanton geschlossen waren, einige Meter weiter (und hinter der Kantongrenze) aber besucht werden konnten. Vor allem in der Gastronomiebranche und der Hotellerie, aber auch im Kultursektor, verursachten solche unterschiedlichen Regelungen Unverständnis und Frustration.

Der Kanton Basel-Stadt wurde von den Interviewpartnern/-innen und den Teilnehmenden der Fokusgruppen als bei den Massnahmen rigider beschrieben als andere Kantone der Region. Stadt-Basler/-innen seien deshalb vermehrt in nahe liegende Kantone ausgewichen, wodurch sich Betriebe im Kanton Basel-Stadt wirtschaftlich benachteiligt gefühlt hätten. Auch bei weiteren Punkten kritisierten Interviewte und Teilnehmende der Fokusgruppen die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Für niedergelassene Ärzte/-innen habe es andere Regelungen zum Impfen gegeben, respektive seien Fälle nicht geregelt gewesen, in welchen ein Arzt/eine Ärztin in einem Kanton arbeitete und im anderen wohnte. Auch betreffend die Regelungen für Schulen oder Jugendzentren habe es

Unterschiede gegeben (beispielsweise bei der Maskenpflicht), die laut Rückmeldungen aus den Fokusgruppen von den Umsetzungsakteuren schwierig zu vermitteln gewesen sind.

3.4.6 Zusammenarbeit mit dem Bund

Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Bund verlief laut Rückmeldungen aus den Interviews nicht optimal, vor allem sei sie zu wenig koordiniert gewesen. Meist seien Absprachen dezentral erfolgt, wobei kein Hauptkanal, sondern diverse verschiedene Kanäle gebraucht worden seien. Es habe deshalb Absprachen zwischen den Departementen gegeben und gleichzeitig Absprachen auf Stufe Krisenstäbe. Vor allem zu Beginn der Pandemie habe dies zu Doppelspurigkeit geführt. Die Interviewten erwähnten, dass beim Bund ein *Single Point of Contact* für die Koordination mit den Kantonen gefehlt habe. Problematisch sei weiter gewesen, dass durch die Schaffung neuer Gremien auf Stufe Bund wenig auf bereits Geübtes im Verbundsystem Bevölkerungsschutz habe zurückgegriffen werden können. Negativ angefügt wurde in den Interviews ausserdem wiederholt die Tendenz des Bundes, am Freitagnachmittag über neue Massnahmen zu berichten, die dann im Kanton ab Montag umgesetzt werden mussten. Dadurch sei einerseits wenig Zeit für den Einbezug möglichst aller betroffenen Stellen beim Kanton geblieben. Andererseits habe es aber auch kaum Gelegenheit gegeben, beim Bund Rückfragen zu stellen. Eine mangelnde Erreichbarkeit des Bundesamts für Gesundheit (BAG) an solch intensiven Wochenenden sei für den Kanton schwierig gewesen. Was die Koordination der wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen betrifft, war die Zusammenarbeit mit dem Bund laut Rückmeldungen aus dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt gut. Der Informationsfluss mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als federführendes Amt sowie mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) als Vollzugsakteure sei über regelmässige Sitzungen, E-Mail-Verkehr und dem Austauschen von Informationsunterlagen ausreichend erfolgt. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und dem Kanton sei im Bereich Wirtschaftshilfen zudem in Verträgen fixiert worden.

Förderlich für die Zusammenarbeit mit dem Bund war die gute Vertretung von Angehörigen des Kantons Basel-Stadt in den Präsidien interkantonalen Gremien zu Beginn der Pandemie (Präsidium von GDK, VDK, der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs [KöV], der Schweizerischen Staatschreiberkonferenz [SSK], Vizepräsidium der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD]). Dadurch hatten die Verantwortlichen beim Kanton Basel-Stadt einen direkten Zugang zu den jeweiligen Bundesstellen, insbesondere für Anfragen, wurden im Besonderen bei Vernehmlassungen einbezogen und hatten in bestimmten Fällen auch einen Informationsvorsprung vor den anderen Kantonen.

Die Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps und dem Zoll funktionierte laut den Interviewpartnern/-innen im Kanton Basel-Stadt sehr gut. Dabei habe sich die gute und enge Zusammenarbeit zwischen Grenzwachtkorps, Zoll und Kantonspolizei in Normalzeiten ausbezahlt, so dass auf operativer Ebene auch während der Krise pragmatisch habe zusammengearbeitet werden können.

3.4.7 Zusammenarbeit mit den Nachbarländern

Durch die geografische Lage des Kantons Basel-Stadt am Dreiländereck besteht grundsätzlich eine enge Zusammenarbeit mit Frankreich und Deutschland. Der institutionelle Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler Ebene bildet die deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz. Daneben gibt es weitere Gremien, die sich mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befassen (wie beispielsweise das Städtenetz Oberrhein, der Oberrheinrat oder der Trinationale Eurodistrict

Basel). Diese Gremien spielten in der Krise kaum eine Rolle – es war laut Interviewpartnern/-innen jedoch nützlich, dass Kontakte bestanden haben. Die Koordination mit den Nachbarstaaten erfolgte laut Interviewpartnern/-innen in der Krise grösstenteils ausserhalb des institutionellen Rahmens. Hauptsächlich habe der Kontakt via persönliche Telefonate auf regionaler Exekutiveebene stattgefunden. Für die Koordination mit Deutschland hätten auch direkte Kontakte mit dem Schweizer Botschafter in Berlin genutzt werden können. Eine Ausnahme stellte der grenzüberschreitende Austausch in Gesundheitsfragen im Expertengremium der Oberrheinkonferenz «EPI-RHIN» dar, wo gerade während der Pandemie eng zusammengearbeitet wurde. In den Interviews wurde zudem auf den Austausch der Medizinischen Dienste mit der Agence Regional de Santé in Frankreich und dem Landesgesundheitsamt von Baden-Württemberg in Deutschland während der Pandemie hingewiesen. Für das Informieren der Bevölkerung bezüglich grenzüberschreitender Fragen seien die Regio Basiliensis und die Infobest Palmrain wichtig gewesen. Gerade letztere habe als Informationsaustauschstelle für Grenzgänger/-innen auch in der Krise funktioniert.

Die geschlossenen Grenzen zu Beginn der Pandemie brachten grosse Unsicherheiten in der Gesundheitsversorgung. Mit Frankreich und Deutschland mussten Lösungen dafür gefunden werden, dass im Ausland wohnendes Gesundheitspersonal trotz Grenzschliessung den Spitälern und sozialmedizinischen Einrichtungen weiterhin zur Verfügung stehen konnte. Um dies zu gewährleisten, waren laut Rückmeldungen aus den Interviews und der Fokusgruppe Gesundheit der Einsatz des Vorstehers des Justiz- und Sicherheitsdepartements und der Leiterin Aussenbeziehungen und Standortmarketing besonders wichtig. Die Verlegung von Patienten/-innen aus Frankreich in die Schweiz zu Beginn der Pandemie wurde laut den Interviewpartnern/-innen über bilaterale Kontakte und nicht in bestehenden Gremien organisiert.

Im späteren Verlauf der Pandemie gaben dann vor allem unterschiedlich strenge Massnahmen in den drei Ländern Anlass zu Diskussionen. Noch weniger als zwischen den Kantonen konnte zwischen den Ländern eine einheitliche Handhabung der Einschränkungen gefunden werden. Aufgrund des liberaleren Öffnungsansatzes in der Schweiz gab es eine Vielzahl an Grenzgänger/-innen aus Deutschland und Frankreich, die Freizeitaktivitäten in Basel nachgingen, die aufgrund der Massnahmen in den Heimatländern dort nicht möglich waren. Das führte laut Interviewpartnern/-innen auf Ebene Politik und in der Bevölkerung zu Irritationen und schadete so mutmasslich auch der Glaubwürdigkeit der Politik.

Die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern in einer Krise beschäftigt die Verantwortlichen am Rheinknie auch nach der Pandemie. Laut den interviewten Personen ist der Wunsch nach einer verbesserten Vorbereitung und mehr Kooperation in der nächsten Krise gross. So beschäftigte sich auch die Oberrheinkonferenz Ende 2021 in einem trinationalen Online-Kongress mit dem Thema. Die Oberrheinkonferenz möchte sich mit dem INTERREG VI-Projekt zur Erarbeitung einer grenzüberschreitenden Notfallplanung einbringen. Laut den Interviewten hat das Projekt aber keine hohe Priorität. Für die jeweiligen Regionen stünde nun der Fokus auf die Aufarbeitung der Krise in der jeweils eigenen Gebietskörperschaft im Vordergrund.

3.4.8 Zusammenarbeit mit Armee, Zivilschutz und Zivildienst

Im Kanton Basel-Stadt koordinierte der KTVS BS zwei Einsätze der Armee im Rahmen der Corona-Pandemie:

- Im ersten Einsatz vom 23. März bis zum 28. Mai 2020 waren zeitweise bis zu 70 Angehörige der Armee im Kanton Basel-Stadt tätig. Sie unterstützten anfänglich die

Sanität Basel-Stadt beim Transport von Patienten/-innen, die nicht zu akuten Notfällen zählten. Dazu waren bis zu vier Sanitätswagen im Einsatz. Hauptsächlich wurden die Armeeinghörigen aber fürs Testen eingesetzt. Zunächst half die Armee dem Universitätsspital Basel beim Aufbau des Covid-Testzentrums in der Predigerkirche. Aufgrund der positiven Erfahrung mit den Armeeinghörigen wurde die Teststation mit der Zeit vollständig von der Armee betrieben. Parallel dazu war die Armee auch für die mobilen Coronavirus-Tests im Spital zuständig. Während des Einsatzes führte die Armee über 13'000 Tests durch und leistete rund 39'000 Arbeitsstunden.²²

- Der zweite Einsatz der Armee dauerte vom 19. November 2020 bis zum 17. Februar 2021. In diesem Zeitraum lag der Auftrag der Armee darin, Hilfe in der Pflege zu leisten. Die Armeeinghörigen nahmen verschiedene Aufgaben im Pflegebereich wahr, beispielsweise das Bewegen von Patienten/-innen in der Intensivpflege. Der zweite Einsatz der Armee fand ausschliesslich im Universitätsspital Basel statt. Im zweiten Einsatz wurden bis zu 39 Angehörige der Armee im Kanton Basel-Stadt eingesetzt.

Für einen Armeeeinsatz müssen verschiedene Bedingungen zur Subsidiarität erfüllt sein. So musste beispielsweise nachgewiesen werden, dass Möglichkeiten des Privatsektors, Dienstleistungen zur Unterstützung des Gesundheitssystems zu erbringen, ausgeschöpft sind oder Ressourcen des öffentlichen Dienstes und des Zivilschutzes unzureichend sind. Die Subsidiarität der Einsätze wurde vom Regierungsrat abgeklärt und als gegeben betrachtet und der Einsatz konnte mittels Unterstützungsgesuch durch den KTVS BS an die Armee gerichtet werden.

Die Interviewten beschrieben die zwei Armeeeinsätze sehr positiv. Für die Rettungssanitäter/-innen sei die Unterstützung durch Angehörige der Armee bei den Transporten der Patienten/-innen sehr entlastend gewesen. Auch habe die Hilfe und Übernahme des Covid-Testzentrums durch die Armee das Universitätsspital stark entlastet. Durch den Einsatz der Armee hatte das Gesundheitsdepartement genügend Zeit, um einen privaten Anbieter für die Weiterführung des Testzentrums nach dem ersten Armeeeinsatz zu engagieren. Während im ersten Einsatz die Angehörigen der Armee vor allem punktuell eingesetzt wurden, erfolgten im zweiten Einsatz detailliertere Absprachen des KTVS BS mit dem Universitätsspital zu weiteren Einsatzmöglichkeiten.

Unabhängig vom Armeeeinsatz waren der Zivildienst und der Zivilschutz im Einsatz zur Bewältigung der Pandemie im Kanton Basel-Stadt. Beim Zivilschutz lief der Einsatz auf freiwilliger Basis. Angeschrieben und für einen Einsatz angefragt wurden Schutzdienstpflichtige, die noch Dienstage zu erfüllen hatten. Zivilschützer/-innen wurden punktuell eingesetzt, zum Beispiel bei der Bewirtschaftung von Schutzmaterialien oder beim Ausheilen im Contact Tracing, in der Langzeitversorgung in Alters- und Pflegeheimen oder in Spitälern. Im Jahr 2020 waren über 200 Zivilschützer/-innen rund 3'300 Dienstage im Einsatz, und auch im Jahr 2021 wurden noch Zivilschützer/-innen eingesetzt. Parallel dazu wurden Zivildienstleistende in Alters- und Pflegeheimen und in den Spitälern eingesetzt. Einsätze von Zivildienstleistenden wurden direkt zwischen den betroffenen Institutionen und dem Regionalzentrum Aarau des Bundesamts für Zivildienst (ZIVI) koordiniert.

²² Website des Kantons Basel-Stadt, Pressemitteilung für den Armeeeinsatz vom 28. Mai 2020: <https://www.coronavirus.bs.ch/en/newsticker-en/newsticker-2020-en/28.05.2020-1100-erfolgreicher-armee-einsatz--corona-20--im-kanton-basel-stadt-wird-verdankt.html>, Zugriff am 9. August 2023.

3.4.9 Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren

In der Corona-Pandemie war die Zusammenarbeit des Kantons Basel-Stadt mit verschiedenen verwaltungsexternen Akteuren zentral. Die wichtigsten dieser Akteure finden sich in den Bereichen Gesundheit, Wirtschaft, Kultur, Bildung und in der Forschung. Auf die Zusammenarbeit mit Akteuren in diesen Bereichen gehen wir im Folgenden ein.

I Gesundheit

Zentrale Akteure des Gesundheitssektors bei der Pandemiebewältigung waren im Kanton Basel-Stadt die Spitäler, die sozialmedizinischen Einrichtungen, aber auch niedergelassene Ärzte/-innen oder die spitalexterne Hilfe und Pflege (Spitex). Aus diesem Grund war es auch wichtig, dass die kantonale Verwaltung, vor allem das Gesundheitsdepartement, während der gesamten Dauer der Pandemie eine enge Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren im Gesundheitswesen pflegte. Das ist gemäss Rückmeldungen aus den Erhebungen zumindest teilweise gut gelungen.

Der Kanton bezog früh in der Pandemie die grossen Gesundheitseinrichtungen bei der Bekämpfung der Pandemie ein, wie das Universitätsspital oder das Felix Platter Spital. Die Covid-Taskforce des Universitätsspitals hatte infolgedessen einen intensiven Austausch mit der Regierung und dem Gesundheitsdepartement. Vertretende des Universitätsspitals waren auch bei den KKS-Sitzungen dabei. Aus der Fokusgruppe Gesundheit kam die Rückmeldung, dass der Kanton ein offenes Ohr für die Anliegen der Spitäler gehabt habe. Die Spitäler schätzten den Pragmatismus und das schnelle Handeln der Regierung, beispielsweise die Reaktion auf die Gefahr, dass ausländische Pflegenden und Ärzte/-innen aufgrund der Grenzschiessungen nicht mehr zur Arbeit kommen können. Auch die finanzielle Entlastung der Spitäler durch den Kanton wird als wichtig und positiv wahrgenommen.

Weniger positiv waren die Rückmeldungen der Fokusgruppe Gesundheit, was den Einbezug der weiteren Akteure des Gesundheitswesens betrifft. Niedergelassene Ärzte/-innen, sozialmedizinische Einrichtungen oder auch die Spitex fühlten sich laut den Teilnehmenden der Fokusgruppe Gesundheit vom Kanton in machen Belangen allein gelassen. Die spitalexternen Akteure hätten das Gefühl gehabt, dass sie zwar eine hohe Verantwortung hätten übernehmen müssen, dafür aber nicht die notwendige Unterstützung vom Kanton erhalten hätten. Das betrifft vor allem das Ausarbeiten von Schutzkonzepten zum Schutz von Patienten/-innen, hauptsächlich aber des Personals. So sei beispielsweise die Verantwortung für die Ausarbeitung von Richtlinien zum Schutz der Bewohner/-innen und der Mitarbeitenden in sozialmedizinischen Einrichtungen nicht klar gewesen oder zu wenig klar kommuniziert worden. In der Praxis erfolgte die Ausarbeitung von Richtlinien uneinheitlich, teilweise durch den Kantonsarzt, in anderen Einrichtungen durch die Leitung oder durch Mitarbeitende.

Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Gesundheit äusserten den Wunsch eines breiteren Einbezugs der Leistungserbringer in die kantonale Krisenbewältigung während einer Gesundheitskrise. Das müsse kein Einbezug in den Krisenstab sein, aber in ein Gremium, auf das bei Umsetzungsfragen zurückgegriffen werden kann und das angehört wird. Damit würden die Herausforderungen in sozialmedizinischen Einrichtungen und in der ambulanten Gesundheitsversorgung besser erkannt werden können. Genannt wurde in der Fokusgruppe Gesundheit das Beispiel vom Kanton Basel-Landschaft, wo die niedergelassenen Ärzte/-innen, respektive deren Vertretung, in der Krisenorganisation vertreten waren. Durch den fehlenden Einbezug von niedergelassenen Ärzten/-innen, sozialmedizinischen Einrichtungen und der ambulanten Pflege im Kanton Basel-Stadt sei es für diese Akteure vor allem zu Beginn der Pandemie schwierig gewesen, mit den relevanten Stellen beim Kanton in Kontakt zu treten. In der Fokusgruppe wurde auch bemerkt, dass im

Pandemieplan den sozialmedizinischen Einrichtungen, der ambulanten Pflege und der niedergelassenen Ärzteschaft zu wenig Rechnung getragen werde.

Erwähnt wurde in der Fokusgruppe Gesundheit aber auch, dass die Zusammenarbeit der dezentralen Leistungserbringer mit dem Kanton im Verlauf der Pandemie besser geworden sei. Besonders wichtig sei das Einsetzen der Interprofessionellen Kommission Langzeitpflege im September 2020 gewesen. Die Kommission, die auf Initiative von CURAVIVA Basel-Stadt und der MedGes eingesetzt wurde, unterstützte sozialmedizinische Einrichtungen, niedergelassene Ärzte/-innen, Geriatriespitäler, Spitex-Institutionen und Organisationen im Altersbereich während der Pandemie. Neben den Akteuren des Gesundheitswesens hat auch das Gesundheitsdepartement Einsitz in dieser Kommission. Sie förderte laut Rückmeldungen aus der Fokusgruppe Gesundheit den Austausch und den Informationsfluss zwischen den stationären und ambulanten Leistungserbringern und dem Gesundheitsdepartement. Eine weitere Stärke bei der Krisenbewältigung seien persönliche Kontakte gewesen. Durch die kleine Grösse des Kantons sei die Zusammenarbeit im Einzelnen pragmatisch erfolgt. Das Prinzip «in Krisen Köpfe kennen» habe funktioniert.

I Wirtschaft

Zur Koordination und Information über Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, später auch für Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft, bestanden viele Schnittstellen zwischen dem Kanton und Akteuren der Wirtschaft. Der Austausch funktionierte laut Aussagen der Teilnehmenden der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur grundsätzlich gut, vor allem aber über persönliche Kontakte. Im Fokusgruppengespräch wurde bemängelt, dass es keinen institutionalisierten Austausch der grossen Wirtschaftsverbände, wie der Handelskammer oder dem Gewerbeverband, mit dem Kanton gegeben habe, auch seien diese nicht in die Krisenorganisation eingebunden gewesen, wie es in manchen anderen Kantonen der Fall gewesen sei. Die Zusammenarbeit habe funktioniert, es habe bezüglich Informationen aber immer eine Holschuld für die Wirtschaftsakteure bestanden. Regelmässige Zusammenkünfte und Treffen mit dem Kanton habe es nicht gegeben. Dennoch wurde positiv angemerkt, dass die Regierung vor allem im späteren Verlauf der Pandemie stärker auf spezifische Probleme der Wirtschaftsvertretenden eingegangen sei.

In der Gastronomie habe es einen intensiven Austausch bei der Einführung neuer Massnahmen gegeben. Der Präsident des Wirteverbands sei jeweils beim Entwurf neuer Massnahmen vorinformiert worden. Dabei sei es um das Abholen gegenseitiger Erwartungen gegangen. Die Informationen des Kantons seien via Newsletter des Wirteverbands an die Gastronomiebetriebe weitergeleitet worden. Die Zusammenarbeit der Gastronomie mit dem Gesundheitsdepartement habe grundsätzlich funktioniert. Ausführungen zu den Schutzkonzepten finden sich in Abschnitt 4.1.1.

I Kultur

Ähnlich wie bei den Akteuren der Wirtschaft gab es auch bei den Akteuren im Kultursektor zu Beginn der Pandemie einen Austausch mit dem Kanton. Dieser fand nicht institutionalisiert, sondern eher aufgrund persönlicher Kontakte statt. Laut Rückmeldungen aus der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur dauerte es sehr lange, bis die Kulturschaffenden und insbesondere die Kulturunternehmen beim Kanton einbringen konnten, welche Massnahmen aus ihrer Sicht wie ausgestaltet werden können. Mit dem Fortschreiten der Pandemie seien das Präsidialdepartement und das Gesundheitsdepartement dazu übergegangen, Rückmeldungen aktiv von den Kulturbetrieben einzuholen. Die Abteilung Kultur habe regelmässige Absprachen mit den grossen Kulturbetrieben oder einzelne Veranstaltungen mit informativem Charakter organisiert, beispielsweise im Rahmen der Arbeitsgruppe Gastronomie und Kultur oder der Arbeitsgruppe Kulturunternehmen. Der

Austausch habe jedoch nicht institutionalisiert mit allen Kulturbetrieben oder Verbänden von Kulturschaffenden stattgefunden.

Eine Ausnahme stellte die Task Force Nachtkultur dar. Diese entstand im Juni 2020 in Erfüllung einer vom Grossen Rat überwiesenen Motion²³ und bestand bis September 2022. In der Kommission pflegten Vertretende der Unterhaltungs-Gastronomie und des Gastgewerbes einen intensiven Austausch mit Vertretenden des Kantons, allen voran mit dem Leiter der Kantons- und Stadtentwicklung und der Leiterin Abteilung Kultur zu den einzelnen Massnahmen um wirtschaftliche Einschränkungen für Nachtbetriebe. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur beurteilten den Austausch innerhalb der Task Force Nachtkultur als nützlich.

Laut Aussagen von Teilnehmenden der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur verbesserte sich im Rahmen der Energiemangellage das Agieren des Kantons dahingehend, dass zumindest die grossen Kulturbetriebe früh angegangen und zu einzelnen Massnahmen befragt wurden. Das Präsidialdepartement habe sich aktiv gemeldet und eine Runde einberufen, um aufzuzeigen, was die Szenarien des Kantons sind.

I Bildung und Betreuung

Bereits früh in der Krise nahm das Erziehungsdepartement laut den interviewten Personen Kontakt zu Schulleitenden auf. Dabei konnte das Erziehungsdepartement auf bereits bestehende Austauschgremien zurückgreifen. In der Pandemie wurde der Austausch in diesen Gremien intensiviert. Die Zusammenarbeit in diesen Gremien wurde in der Fokusgruppe Bildung als nützlich für den Informationsfluss, jedoch als nicht auf Augenhöhe beschrieben. Die Sitzungen seien vom Erziehungsdepartement primär zum Informieren der Teilnehmenden genutzt worden, und kaum dafür, Vorschläge von Seiten Schulen einzuholen. Auch wurden Lehrpersonen und Schulleitungen laut den Teilnehmenden der Fokusgruppe zu wenig in die Gestaltung von Massnahmen einbezogen. Thematisiert wurde in der Fokusgruppe die Möglichkeit zur Schaffung eines Soundingboards, das einen möglichst breiten Einbezug der Umsetzungsakteure im Bildungsbereich bei der Erarbeitung der Massnahmen möglich gemacht hätte. Sie verweisen auf den Kanton Basel-Landschaft, in dem zu Beginn der Krise eine Task Force Bildung gebildet worden sei, die eine solche Funktion wahrgenommen habe. Hierzu muss jedoch angefügt werden, dass zumindest zu Beginn der Pandemie ein Einbezug der Akteure im Bildungsbereich bei der Entscheidungsfindung schwierig zu gestalten war. Die Massnahmen wurden früh festgelegt durch Vorgaben des Bundes und der kantonalen Covid-19-Verordnung. Bundesmassnahmen mussten zudem vor allem zu Beginn der Pandemie zeitlich sehr schnell umgesetzt werden, was ein breiter Einbezug der Umsetzungsakteure erschwerte.

Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung bemängelten, dass sie keine Unterstützung bei kommunikativen Entscheiden erhalten hätten, beispielsweise beim Begründen von Entscheiden gegenüber Anspruchsgruppen. Die betreffenden Akteure, vor allem in Kinder- und Jugendheimen oder der Jugendarbeit, hätten sich laut den Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung einen besseren Zugang zu Informationsmaterial oder eine Ansprechperson beim Erziehungsdepartement oder beim Gesundheitsdepartement für spezifische Fragen – gerade auch am Wochenende – gewünscht. Laut Rückmeldungen aus dem Erziehungsdepartement gab es ein koordiniertes Vorgehen zwischen dem Gesundheitsdepartement und dem Erziehungsdepartement, was das Sicherstellen einer direkten Ansprechperson für Akteure im Bildungsbereich betrifft. Im Erziehungsdepartement standen den Lehrpersonen und Schulleitungen die zwei Covid-Delegierten mit zusätzlichen

²³ Motion betreffend Schaffung einer Taskforce Nachtkultur, Geschäft 20.5213.01 vgl. <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100391/000000391979.pdf>, Zugriff am 21. August 2023.

Mitarbeitenden zur Beantwortung der Fragen zur Verfügung. Aus den Interviews, der Fokusgruppe und den Rückmeldungen des Erziehungsdepartements entnehmen wir aber, dass die Möglichkeit, direkt Rücksprache mit dem Erziehungsdepartement oder dem Gesundheitsdepartement zu nehmen, bei den Akteuren an Schulen wohl zu wenig bekannt gewesen ist. Auch entnehmen wir den Erhebungen, dass die direkte Erreichbarkeit der Verantwortlichen in den zwei Departementen an den Wochenenden besonders für Kinder- und Jugendheime und die Jugendarbeit nicht sichergestellt gewesen sei.

Gut funktionierte laut Rückmeldungen aus der Fokusgruppe Bildung der Einbezug der Universität Basel ins Krisenmanagement. Die Universitätsleitung fühlte sich aktiv eingebunden in die Krisenbewältigung. Rückfragen zur Umsetzung einzelner Massnahmen, die die Universität betrafen, hätten mit den Ansprechpersonen im Erziehungsdepartement diskutiert werden können. In der Umsetzung habe die Universität jeweils den nötigen Freiraum gehabt. Sie habe so wenig wie möglich, aber wo nötig direkte Vorgaben erhalten.

I Forschung

Der Kanton Basel-Stadt pflegte während der Pandemie eine enge Zusammenarbeit mit verschiedenen Forschungsinstituten. Er konnte dabei vor allem davon profitieren, dass am Universitätsspital einige der profiliertesten Mediziner/-innen der wichtigen Gebiete Intensivmedizin und übertragbare Krankheiten ihre Forschung betreiben. So konnten wissenschaftliche Prognosen und die konkrete Organisation der Spitalversorgung am gleichen Tisch erarbeitet werden. Einige dieser Experten/-innen waren gleichzeitig Mitglied der Swiss National Covid-19 Science Task Force.

Mit COVCO-Basel, der Corona Immunitas Studie der Kantone Basel-Stadt und Basellandschaft, haben die Regierungen der beiden Basel früh in der Pandemie die Wichtigkeit der Erhebung der langfristigen Auswirkungen der Pandemie erkannt und die Finanzierung der Studie sehr schnell und mit wenig administrativem Aufwand initiiert. Im Rahmen der Studie wurden 10'000 Personen zufällig ausgewählt und um die regelmässige Beantwortung von Fragen zu ihrem Gesundheitszustand und ihren Lebensumständen gebeten. Sowohl der Kanton als auch die Swiss TPH beurteilten die Zusammenarbeit als wertvoll. Auf kantonaler Ebene habe der Kanton Basel-Stadt auch im Bereich Sequenzierung von der Arbeit am universitären Zentrum für Labormedizin und Pathologie (UZL) des Universitätsspitals Basel profitieren können. Die Resultate hätten dem Gesundheitsdepartement bei der Entwicklung von Szenarien und insofern auch bei Entscheiden zu den Massnahmen geholfen, wie in den Interviews festgehalten wurde.

3.5 Handlungsfähigkeit des Kantons

Der Kanton Basel-Stadt war während der Krise handlungsfähig. Die Regierung konnte sich während der gesamten Pandemiezeit treffen und Entscheide fällen. Auch fiel keiner der sieben Regierungsmitglieder über einen längeren Zeitraum während der Pandemie aus. Gleiches gilt für die Leitung der Krise im Gesundheitsdepartement, namentlich dem Kantonsarzt. Geholfen hat für die Handlungsfähigkeit auch die gute Aufstellung des Kantons im Gesundheitsbereich. Gerade die Medizinischen Dienste im Gesundheitsdepartement sind personell gut besetzt, so dass die Handlungsfähigkeit mit angepasster Prioritätensetzung und anfänglicher Unterstützung durch die Kantonspolizei sichergestellt werden konnte (siehe Abschnitt 4.1.4). Dennoch war die Arbeitsbelastung insbesondere in den Medizinischen Diensten während der Pandemie gross. Viele Tätigkeiten, die nicht pandemiebezogen waren, mussten teilweise oder auch vollständig eingestellt werden. Es wurde eine Verzichtplanung angewendet, die vorsah, dass Personal innerhalb der Medizinischen Dienste für pandemierelevante Tätigkeiten zusammengezogen werden kann. Laut Angaben des Gesundheitsdepartements arbeiteten zeitweise fast alle Mitarbeitenden der Medizinischen Dienste ausschliesslich für die Pandemie. In dieser Zeit leisteten die

Mitarbeitenden in einem grossen Ausmass Überstunden. Im späteren Verlauf der Pandemie konnte das Gesundheitsdepartement zur Bewältigung der grossen Arbeitslast weitere verwaltungsinterne und -externe Arbeitskräfte einsetzen, was das erneute Sicherstellen des ordentlichen Verwaltungsbetrieb ermöglichte (siehe Abschnitt 3.3). Aufgrund der Grösse der Verwaltung im Kanton Basel-Stadt konnte der ordentliche Verwaltungsbetrieb in den meisten anderen Departementen neben der Krisenbewältigung sichergestellt werden, teilweise jedoch lediglich mit vermehrter Wochenendarbeit und allgemein vielen Überstunden.

Laut den Interviewpartnern/-innen war die Durchhaltefähigkeit und das Engagement der Mitarbeitenden in der kantonalen Verwaltung gross. Es gab für die entscheidenden Stellen Stellvertretungsregelungen, diese mussten jedoch kaum angewendet werden. Auch im Kanton Basel-Stadt war die Länge der Krise ein Faktor, der die Durchhaltefähigkeit stark strapazierte. Gerade bei den Mitarbeitenden, die Funktionen in den KKO-Gremien innehatten, registrierten die Interviewten, dass diese an ihre Belastungsgrenze kamen. Die Fluktuation beim Kanton während und nach der Krise war jedoch laut Rückmeldungen aus den Interviews nicht höher als in den Jahren vor der Krise.

Auch die Kantonspolizei war in allen Phasen der Pandemie handlungsfähig. Bei der Kantonspolizei konnten für neue, pandemiebezogene Aufgaben auch Ressourcen genutzt werden, die aufgrund des Ausfalls von Grossanlässen zur Verfügung standen. Dennoch waren Polizei und Rettungssanität nach Rückmeldungen aus den Interviews vor allem zu Beginn der Krise in höchstem Masse gefordert.

3.6 Dokumentation

Die Dokumentation der Krise war dem Kanton Basel-Stadt vor allem zu Beginn der Pandemie ein grosses Anliegen. Bereits in den ersten Wochen der Pandemie wurden Überlegungen angestellt, welche Stelle für die Dokumentation der Pandemie zuständig sein soll. Im April 2020 hielt der Regierungsrat fest, dass die KKO nicht nur ihre eigenen Aktivitäten, sondern im Auftrag des Regierungsrats die Krisenbewältigung der Gesamtverwaltung dokumentieren soll. Dazu wurde im KKS die Arbeitsgruppe Dokumentation ins Leben gerufen, die im Mai 2020 ein Konzept zur Einsatzdokumentation Covid-19 für die KKO erstellte. Vorgesehen waren das Erstellen eines chronologischen Einsatzjournals sowie ein Einsatzbericht zum Überblick über die KKO-Aktivitäten und eine Dokumentenablage zum Sammeln aller relevanten Informationen. Es sollten für einen Erfahrungsaustausch auf kantonalen und nationaler Ebene insbesondere die «lessons learned» dokumentiert werden.

Im Sommer 2020 holte die KKO sogenannte «AEKs» (Aussage-Erkenntnis-Konsequenz) aus den verschiedenen Arbeitsgruppen und Fachbereichen der KKS ein und erstellte damit im Herbst 2020 den Entwurf eines Schlussberichts. Eine weitere Einsatzdokumentation ist dem Evaluationsteam nicht bekannt. Der Schlussbericht wurde nicht fertiggestellt und auch die AEKs wurden zu keinem späteren Zeitpunkt in der Pandemie erneut eingeholt. Die Arbeitsgruppe Dokumentation wurde im Herbst 2020 aufgelöst.

Es kann somit festgehalten werden, dass die vom Regierungsrat beschlossene Dokumentation der Krise für die Gesamtverwaltung durch die KKO nicht funktioniert hat. Dennoch fand in der KKO und der Verwaltung an verschiedenen Stellen eine Dokumentation der Krise statt. So sind die Protokolle der Sitzungen der Gremien der KKO (KKS, Strategiestab oder auch Arbeitsgruppe lokale Massnahmen) lückenlos und von hervorragender Qualität. Die Staatskanzlei erstellte eine Übersichtstabelle zu den kantonalen Beschlüssen rund um Covid-19 und ergänzte diese fortlaufend. Ebenfalls gibt es eine detaillierte Übersicht zu allen Medienmitteilungen des Kantons und eine Übersicht zu den kantonalen

Rechtserlassen im Zusammenhang mit Covid-19, die laufend ergänzt wurden. In den Departementen wurden verschiedene Berichte zur Krise verfasst, die jedoch meist im Entwurfsmodus verblieben. Erwähnenswert ist der Entwurf eines Berichts zur Krisenbewältigung im Gesundheitsdepartement von April 2021 oder auch der Bericht des Gesundheitsdepartements von Sommer 2021. In diesen Berichten haben die Autoren/-innen im Gesundheitsdepartement erste Erkenntnisse gesammelt, die Mitarbeitende im Gesundheitsdepartement während der noch laufenden Pandemiebewältigung zu Protokoll gegeben haben. Weiter haben die Departemente ihre Prozesse zum Implementieren von Massnahmen dokumentiert, beispielsweise fürs Impfen, fürs Contact Tracing, für die Bewilligung von Veranstaltungen oder für das repetitive Testen an Schulen und in Betrieben. Die Vielzahl an Dokumenten ist jedoch dezentral und ohne Koordination zwischen den Departementen oder den Departementen und der KKO entstanden. Laut Aussagen aus der Fokusgruppe GSK waren die Departemente eingeladen, ihre Dokumente mit der KKO zu teilen. Das habe aber nicht funktioniert, da der Sinn und Zweck der zentralen Ablage nicht klar kommuniziert worden seien. Die für die Krisendokumentation relevanten Dokumente seien deshalb in verschiedenen kantonalen Ablagen dezentral gesammelt worden. Eine zentrale Dokumentenablage zum Sammeln einer möglichst breiten Menge an relevanten Informationen um Covid-19, wie es zu Beginn der Pandemie vorgesehen war, wurde durch die administrative Projektassistenz des Kantons im Rahmen des vorliegenden Berichts erstellt.

3.7 Ausstieg aus der Krise

Der Ausstieg aus der Krise in die Normallage gestaltete sich als nicht ganz einfach. Im Besonderen wurde der Krisenstab im Frühjahr 2022 sowie im Herbst 2022 umgehend für die nächsten Krisen, die Ukraine-Krise und die Energiemangellage, genutzt. Für die Ukraine-Krise stellte sich der KKS ebenfalls in der Struktur mit einem Strategiestab auf, in dem die Vorstehenden der am meisten betroffenen Departemente einsitzen. Gewisse Gremien wurden nach und nach aufgelöst, andere, wie die Task Force Nachtkultur, wurden für die neuen Krisen genutzt. Auch Covid-spezifische Aufgaben wurden nach und nach wieder in die Abteilungen der Departemente gegeben. Der fließende Übergang in die neuen Krisen machte es schwierig, einen Schlussstrich unter die Corona-Pandemie zu ziehen. So kritisierten auch mehrere Interviewpartner/-innen, dass es nie einen formellen Ausstieg aus der Coronakrise gab. Zwar wurde der Sitzungsrhythmus in den Gremien der KKO nach und nach reduziert, bis im Frühling 2023, zum Zeitpunkt der Erhebungen der vorliegenden Evaluation, gab es jedoch keine offizielle Sitzung zur Beendigung des Einsatzes in der Pandemie.

In den Interviews wurde ausserdem angefügt, dass es für die Mitarbeitenden der Verwaltung kaum Betreuung gab bei der Überführung in die ordentlichen Strukturen. Anders als beim Einstieg in die Krise hätten die Führungsverantwortlichen beim Kanton keine Anweisungen respektive Orientierungshilfen für die Mitarbeitenden angeboten, um den Übergang in die neue Lage zu erleichtern.

3.8 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Krisenorganisation

Zum Abschluss des Kapitels beantworten wir die Evaluationsfragen zur Krisenorganisation.

I Hat sich die kantonale Krisenorganisation in der Krise bewährt?

Insgesamt hat sich die Organisationform bewährt, in welcher der Kanton Basel-Stadt die Pandemie bewältigt hat. Der Kanton nutzte starke ordentliche Strukturen und der KKS konnte gezielt Führungsunterstützung leisten. Dass der Lead bei der Pandemiebewältigung beim Gesundheitsdepartement lag, war aus Sicht der Evaluation die richtige



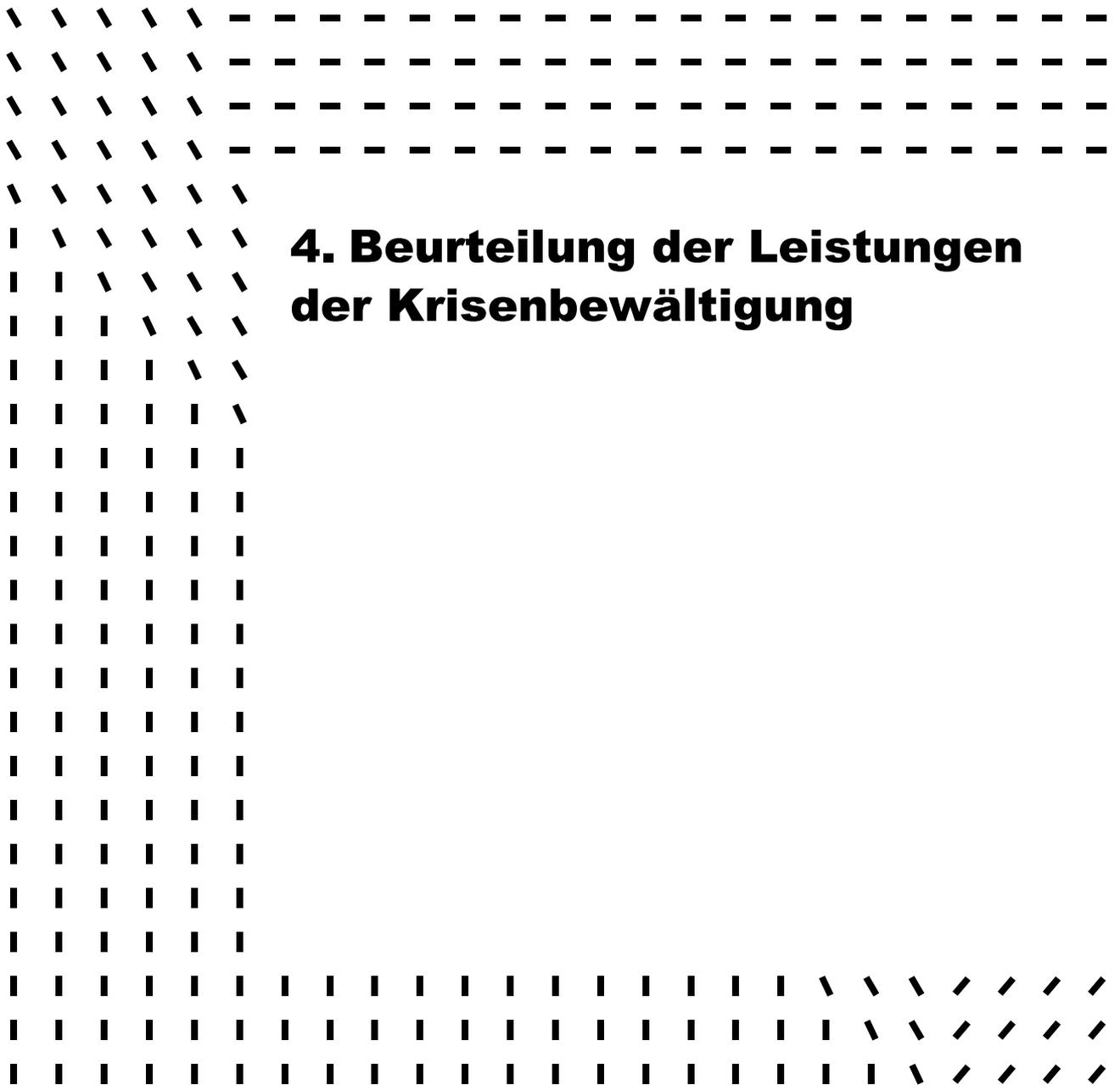
Entscheidung. Sinnvoll war es zudem, einen Strategiestab als kleineren, strategischen Ausschuss einzusetzen.

I Wie war die Zusammenarbeit im Krisenmanagement zwischen der KKO und den Departementen organisiert? War diese Zusammenarbeit effizient und zielführend? Waren Aufgaben und Zuständigkeiten klar geregelt?

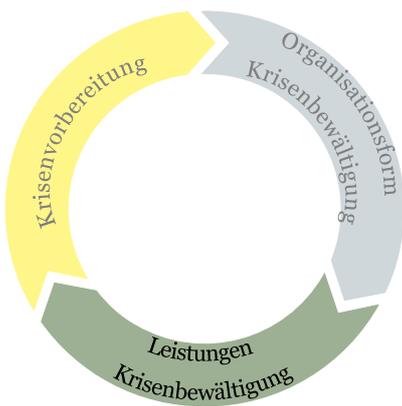
Die Zuständigkeiten in den verschiedenen Gremien der KKO waren klar und die Abläufe sind insgesamt als effizient zu beurteilen. Dadurch, dass das Krisenmanagement massgeblich in den ordentlichen Strukturen vorgenommen wurde und die Führung durch das Gesundheitsdepartement geklärt und breit akzeptiert wurde, war die Gefahr von Doppelspurigkeit zwischen Krisenorganisation und Departementen weniger gross als in manchen anderen Kantonen. Die Zusammenarbeit zwischen KKO und den Departementen war gut – dabei erwies sich die enge Einbindung von Regierungsmitgliedern und Kadern der Departemente in den KKS und den Strategiestab als Vorteil.

I Wie gut hat die Rückführung vom Krisenmodus in die ordentlichen Strukturen funktioniert?

Der Ausstieg aus der Krise in die Normallage erfolgte zu wenig strukturiert. Aufgrund der noch während der Pandemie beginnenden Ukraine-Krise und der Energiemangellage bewältigte der KKS bereits parallel zur Pandemie die nächsten Krisen. Eine offizielle Beendigung der Pandemiebewältigung fand nicht statt. Klarere Anweisungen zum Abschluss der Covid-spezifischen Aufgaben gab es nicht bei allen Stellen. Solche wären wichtig gewesen, um einen Schlussstrich unter die Krise zu ziehen.



4. Beurteilung der Leistungen der Krisenbewältigung



In diesem Kapitel präsentieren wir die Ergebnisse der Evaluation zu den Leistungen der Krisenbewältigung. Dazu gehören die in Abschnitt 4.1 erläuterten verfügbaren Massnahmen und Entscheide. Danach betrachten wir, inwiefern die Bedürfnisse der Bevölkerung in der Krisenbewältigung berücksichtigt wurden (Abschnitt 4.2). Die Abschnitte 4.3 und 4.4 befassen sich mit der internen und der externen Kommunikation des Kantons. In Abschnitt 4.5 beantworten wir die Evaluationsfragen zu den Leistungen der Krisenbewältigung.

4.1 Massnahmen und Entscheide

Bei der Darstellung der Erkenntnisse zu den Massnahmen und Entscheiden des Kantons unterscheiden wir zwischen dem Schutz der Bevölkerung (Abschnitt 4.1.1), der Unterstützung von Wirtschaft und Kultur (Abschnitte 4.1.2), dem Bildungsbereich (4.1.3), betrieblichen Massnahmen des Kantons als Arbeitgeber (Abschnitt 4.1.4) und Massnahmen zu sozialen und psychologischen Folgen der Pandemie (Abschnitt 4.1.5).

4.1.1 Schutz der Bevölkerung

Der Kanton setzte folgende Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor dem Coronavirus um.

I Massnahmen zum Schutz vor Ansteckungen

Bei den Massnahmen zum Schutz vor Ansteckungen mit dem Coronavirus hielt sich der Kanton Basel-Stadt eng an die Vorgaben des BAG (beispielsweise bezüglich Begrenzung der Personenzahlen bei Veranstaltungen). Teilweise verfügte er auch weiterführende spezifische Schutzmassnahmen. Schutzkonzepte für Veranstaltungen, die der Kanton durchführte, wurden in der Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing im Präsidialdepartement in enger Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsdepartement ausgearbeitet.

Dass der Kanton sich weitgehend an die Massnahmen des Bundes hielt, wurde in der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur von den meisten Teilnehmenden als richtig empfunden. So habe mehr Klarheit geherrscht bezüglich der geltenden Massnahmen als in anderen Kantonen, wo eigene Regelungen eingeführt wurden. Bemängelt wurde in den Interviews und in den Fokusgruppen, dass es bezüglich Schutzmassnahmen teilweise unterschiedliche Vorgaben je nach Zielgruppe gegeben habe. Beispielsweise seien in Museen Performance-Vorstellungen möglich gewesen, während Theater weiterhin geschlossen bleiben mussten. Häufig betraf die Kritik aber Entscheide, die vom Bund getroffen wurden, wie die Maskenpflicht in Restaurants, ausschliessliche Konsumationen im Sitzen in Nachtclubs oder Personenobergrenzen unabhängig der Grösse einer Lokalität. Die Verantwortlichen beim Kanton Basel-Stadt richteten sich bei der Frage, welche Veranstaltungen zugelassen werden können, nach den Bundesvorgaben. Stark kritisiert wurde in allen Fokusgruppen, dass es den Verantwortlichen in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft nicht gelang, gemeinsame Massnahmen einzuführen. Kantonale Unterschiede seien den verschiedenen Anspruchsgruppen und der Bevölkerung schwer zu vermitteln gewesen (insbesondere, wenn wie in Basel die Kantonsgrenze teilweise durch

Stadtquartiere verläuft). Die fehlende Abstimmung der Massnahmen habe zu viel Unverständnis geführt.

I Kontrolle der Schutzkonzepte

Für die Umsetzung der Kontrolle und Überprüfung der Schutzkonzepte war während der Pandemie ein Kernteam von vier Personen, einer Person aus dem Gesundheitsdepartement, einer Person aus dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt und zwei Personen aus dem Justiz- und Sicherheitsdepartement, zuständig. Das Team verantwortete die Kontrollen in den einzelnen Gewerbebereichen (vor allem Gastrobetrieben, Fitnesscentern, Coiffeursalons und ähnlichen Einrichtungen) und genehmigte und überprüfte die Schutzkonzepte bei Grossveranstaltungen. Weiter verfolgte es Änderungen von Bund und Kantonen und beantwortete Anfragen aus der Bevölkerung oder dem Gewerbe zu den Massnahmen.

Durchgeführt haben die Kontrollen Zweiertteams aus einem/einer Angehörigen der Kantonspolizei und einem/einer weiteren Verwaltungsangestellten. Die polizeiexternen Kontrolleure/-innen bestanden aus Mitarbeitenden des Gesundheitsdepartements, konnten zu einem grossen Teil aber auch aus anderen Departementen durch den kantonsinternen Personalpool rekrutiert werden (siehe dazu Abschnitt 4.1.4). In besonderem Mass konnten Inspektoren/-innen in den Bereichen Baugewerbe-, Gastgewerbe- oder Lebensmittelinspektorat beigezogen werden. Mitarbeitende in diesen Bereichen waren fachlich geeignet für das Durchführen von Inspektionen und konnten während der Pandemie ihre eigentlichen Aufgaben nur reduziert wahrnehmen. Aufgrund der vorhandenen Ressourcen und der Expertise beim Kanton wurde auf externe Inspektoren verzichtet. Im Erotikgewerbe wurden die Kontrollen ausschliesslich von Angehörigen der Kantonspolizei durchgeführt. In Bettingen und Riehen fanden ebenfalls Kontrollen unter Leitung der Gemeinden statt. Diese kontrollierten Jugendtreffs und ähnliche Einrichtungen, während Gastronomiebetriebe auch in Bettingen und Riehen durch den Kanton überprüft wurden. Bis zum 16. Februar 2022 wurden im Kanton Basel-Stadt 6'356 Kontrollen durchgeführt, davon 395 auf Baustellen. Mit Abstand am meisten Kontrollen wurden in Verkaufsläden (inkl. Märkte und Blumenläden) (2'392 Kontrollen), Gastronomiebetrieben (1'834 Kontrollen) und Coiffeure-/Nail- und Beauty-Studios (1'042 Kontrollen) durchgeführt.

In der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur wurde die Konzeption der Kontrollen positiv erwähnt, deren Umsetzung jedoch kritisiert. Im Detailhandel und in der Gastronomie hätten klare Grundlagen für die Umsetzung gefehlt oder sie seien nicht kommuniziert worden. Es sei teilweise unklar gewesen, welche Massnahmen in der Praxis wie streng eingehalten werden müssen. Weiter hätten die unterschiedlichen Inspektionsteams jeweils mehr oder weniger strikt agiert in der Befolgung der Anweisungen, so eine Äusserung in der Fokusgruppe. Bezüglich der Grundlagen ist darauf hinzuweisen, dass die jeweiligen Verbände Schutzkonzepte erarbeitet hatten, die sich aber aufgrund von Anpassungen der Schutzbestimmungen häufig änderten.

Die Interviewten des Kantons betonten, dass es eine aktive Kommunikation bezüglich der Kontrollen gegeben habe und diese pragmatisch durchgeführt worden sei. Die Vorgaben seien ausserdem auf der Website des Kantons aufgeführt gewesen. Es habe weiter eine enge Absprache mit dem Gewerbe, vor allem mit der Gastronomie, gegeben, was zu grosser Akzeptanz seitens der Betriebe geführt habe. Bussen seien nur wenige verteilt worden. Teilweise kam es jedoch im Bereich der Prostitution zu vorübergehenden behördlichen Betriebsschliessungen wegen unzureichenden Schutzmassnahmen gegen Covid-19. Ferner wurden aufgrund von Widerhandlungen gegen die Bestimmungen der Epidemiengesetzgebung strafrechtliche Überweisungen an die Staatsanwaltschaft vorgenommen. Laut

den Verantwortlichen beim Kanton erhielten die Betriebe zur Nachvollziehbarkeit von Mängeln jeweils eine Kopie des Protokolls nach der Inspektion.

I Gesundheitsversorgung

Die Sicherstellung der medizinischen Grundversorgung und die Behandlung der an Covid-19 erkrankten Personen war im Kanton Basel-Stadt zu jedem Zeitpunkt während der Pandemie gewährleistet. Hingegen mussten (wie auch im Rest der Schweiz) in manchen Phasen nicht dringliche Eingriffe verschoben werden. Das Gesundheitsdepartement erstellte rasch nach Ausbruch der Pandemie ein Verbundkonzept zur reibungslosen und zeitnahen Zusammenarbeit der grösseren Spitäler im Kanton Basel-Stadt. Das Verbundkonzept war vom 17. März bis 26. April 2020 gültig. Dabei ging es vor allem um das Zurverfügungstellen von genügend Intensivbehandlungsplätzen und von genügend Isolierstationsplätzen. Die Schweizer Armee stellte in Zusammenarbeit mit den Medizinischen Diensten dem Claraspital und dem Universitätsspital Basel noch zusätzliche Beatmungsgeräte zur Verfügung. Covid-19-Patienten/-innen mit leichteren Symptomen konnten von Spitälern aufgefangen werden, die nicht direkt im Verbundkonzept integriert waren, was die anderen Einrichtungen entlastete. Die Spitäler waren im intensiven Austausch mit dem Gesundheitsdepartement und stellten in einem Stufenkonzept sicher, dass ein allfälliger Ausbau von Kapazitäten schnell umgesetzt werden konnte.

Nach dem 27. April 2020 und nach der Aufhebung des Verbots von nicht zwingenden Eingriffen erarbeitete das Gesundheitsdepartement zusammen mit den Spitälern ein neues Verbundkonzept. Das neue Verbundkonzept regelte die Möglichkeit von nicht-zwingenden Eingriffen und das schnelle Herauffahren von zusätzlichen Kapazitäten im Eskalationsfall. Das Verbundkonzept wurde in regelmässigen Abständen zwischen dem Gesundheitsdepartement und den Spitaldirektionen besprochen. Im Rahmen der Planung des gemeinsamen Gesundheitsraums der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft fand ausserdem ein intensiver Austausch mit den basel-landschaftlichen Spitaldirektionen statt. Der Austausch fand zu Beginn der Pandemie täglich statt, besprochen wurden Bettenknappheit sowie Patientenaufnahmen und Patientenverlegungen. Ebenfalls fand ein enger Austausch mit den Verantwortlichen im Spital Dornach (Kanton Solothurn) betreffend Notfallkapazitäten, Kohortenstationen und Intensivpflegeplätze statt. Der Leiter der Notfallstation im Spital Dornach nahm an den Sitzungen zur Spitalversorgung in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft ebenfalls teil.

Zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Spitäler zeigte sich der Kanton nach Meinung der Teilnehmenden der Fokusgruppe zum Thema Gesundheit sehr grosszügig, so dass die Verantwortlichen in den Spitälern in ihrer Handlungsfähigkeit nicht eingeschränkt waren. Im Besonderen geholfen habe auch der Einsatz der Armee am Universitätsspital. Die Zusammenarbeit mit Armee, Zivilschutz und Zivildienst wird im Abschnitt 3.4.8 thematisiert.

Nach Rückmeldungen aus der Fokusgruppe Gesundheit fokussierten sich die kantonalen Schutzmassnahmen jedoch zu sehr auf Spitäler und Institutionen und das Gesundheitsdepartement habe die Betreuung durch ambulante Dienste und Angehörige zu wenig im Blick gehabt. Der Kanton Basel-Stadt habe bezüglich der Bedürfnisse für die Pflege zu Hause zu wenig unterstützend gewirkt. Auch habe es Engpässe bezüglich Schutzmaterial für die ambulante Versorgung gegeben. Insgesamt sei der Umgang mit pflegebedürftigen Personen in Quarantäne vor allem zu Beginn der Pandemie eine grosse Herausforderung gewesen und es wurden Handlungsanweisungen für den Schutz von Pflegebedürftigen, die zu Hause leben, und von Mitarbeitenden der ambulanten Betreuung vermisst.

Laut Aussagen der Verantwortlichen in den Medizinischen Diensten stellte der Kanton hingegen auch den ambulanten Pflegediensten früh Schutzmaterial zur Verfügung und stellte als einer der letzten Kantone die Herausgabe des Materials wieder ein. Für die ambulante Versorgung habe es zudem früh von Seiten Bund wie auch von Seiten Kanton Handlungsrichtlinien und -empfehlungen gegeben, an denen sich Pflegende und Ärzte/-innen orientieren konnten. Bei der Erstellung eines regelmässig aktualisierten Leitfadens ab September 2020 war die Spitex eingebunden. Jedoch betonten auch die Interviewten vom Kanton, dass zumindest zu Beginn der Pandemie der Fokus sehr stark auf den Intensivstationen in den Spitälern gelegen habe.

I Contact Tracing

In der kantonalen Verwaltung gab es vor der Pandemie keine Software, die sich spezifisch für die Nachverfolgung und das Informieren von Kontaktpersonen infizierter Menschen eignete. Für die Nachverfolgung von Covid-19-Infektionsketten bauten die Verantwortlichen beim Kanton Basel-Stadt deshalb im Frühling 2020 eine eigene Software auf. Diese wurde in der «Covid Care App Basel-Stadt» verwendet, die ab Mai 2020 im Einsatz stand. Bei der Covid Care App handelt es sich um eine Webanwendung, in der das Contact Tracing erfolgte und die von den Medizinischen Diensten und der IT des Gesundheitsdepartements in Zusammenarbeit mit einer externen Firma entwickelt wurde. Die App erleichterte den Kontakt zwischen dem medizinischen, betreuenden Team des Kantonsärztlichen Dienstes und Personen in Quarantäne und Isolation, verfügte dabei aber nicht über eine Trackingfunktion. In der Applikation wurden Infizierte und deren Kontaktpersonen eingetragen und die Interaktionen der verantwortlichen Personen im Contact Tracing mit den Infizierten festgehalten. Aus der Applikation konnten direkt E-Mails und SMS an die Infizierten und Kontaktpersonen versendet werden. Zusätzlich gab es zu Beginn der Pandemie eine öffentlich zugängliche Smartphone-App. In der App konnten Infizierte und Kontaktpersonen ihren Gesundheitszustand mittels Fragebogen den betreuenden Personen beim Contact Tracing bekannt geben. Weiter gab es ein FAQ und die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme durch die Smartphone-App. Daten zu weiteren möglichen Ansteckungen konnten mithilfe der Covid Care App systemgestützt erfasst und übermittelt werden, was die Effizienz und Datenqualität im Contact Tracing stark steigerte. Die Covid Care App wurde nach erfolgreicher Lancierung im Kanton Basel-Stadt von den Kantonen Basel-Landschaft und Graubünden übernommen und gemeinsam weiterentwickelt. Der Kanton Aargau hat die Covid Care App zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls übernommen.

Das Gesundheitsdepartement konnte durch den verwaltungsinternen Personalpool (siehe Abschnitt 4.1.4) und temporäre Anstellungen das Contact Tracing im ersten halben Jahr der Pandemie bewältigen. Anfang Herbst 2020 unterstützte der Zivilschutz die Sicherstellung des Contact Tracings. Ab Oktober 2020 bekam das Gesundheitsdepartement für das Contact Tracing Unterstützung durch ein privates Callcenter. Durch die Kombination dieser Massnahmen konnte das Contact Tracing seine Kapazitäten stark ausbauen.

Neben dem Contact Tracing durch den Kanton gab es im Kanton Basel-Stadt auch private Initiativen zur Nachverfolgung der Ansteckungswege. Die Firma Roche mit rund 24'000 Mitarbeitenden in der Schweiz (davon etwa 11'000 in Basel/Kaiseraugst) hatte ein eigenes Contact Tracing aufgebaut. Eine Zusammenarbeit mit dem Contact Tracing des Kantons gab es dabei jedoch nicht.

Trotz der personellen Aufstockung und der Covid Care App kam das Contact Tracing im Kanton Basel-Stadt, wie in der ganzen Schweiz, bei stark ansteigenden Infektionen immer wieder an seine Grenzen. Dies war im Herbst 2020 und im Herbst 2021 sowie im Frühjahr 2022 (auftreten der Omikron-Variante) der Fall. Dabei mussten Priorisierungen vorgenommen werden, wie der Fokus auf positive Fälle oder dass Angehörige von

Betroffenen direkt durch die Betroffenen informiert werden mussten, statt durch das Contact Tracing.

I Testen

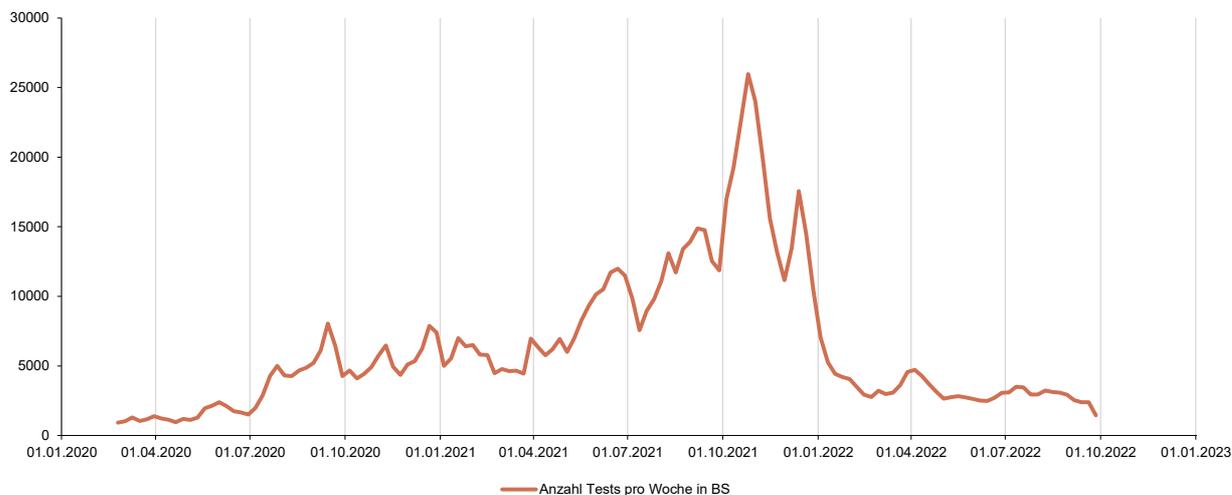
Der Kanton Basel-Stadt bot früh in der Pandemie die Möglichkeit, sich auf das Coronavirus testen zu lassen. Bereits in der ersten Märzwoche wurde das *Testzentrum des Universitätsspitals in der Predigerkirche* eröffnet. Durch das zentrale Testzentrum konnten die Testaktivitäten gebündelt und die Labormeldungen effizient gestaltet werden. Für das Durchführen der Tests wurde die Unterstützung der Armee in Anspruch genommen. Im ersten Armeeinsatz halfen Angehörige der Armee zuerst im Testzentrum aus. Später übernahm die Armee die Organisation des Testens an diesem Standort komplett. Nach dem ersten Einsatz der Armee wurde die Durchführung der Tests einer externen Firma übergeben. Das Testen auf dem Gemeindegebiet von Riehen war erst im weiteren Verlauf der Pandemie möglich. Sowohl für die Anmeldung wie auch für die Auswertung der Tests gab es einen Standardprozess. Das Testzentrum in der Predigerkirche erhielt sowohl in den Interviews wie auch in den Fokusgruppen gute Rückmeldungen. Der Ansatz mit einem zentralen Ort für Tests auf das Coronavirus habe im Stadtkanton gut funktioniert und sei sinnvoll gewesen.

Ab Mai 2020 mussten sich Besucher/-innen von Spitälern und sozialmedizinischen Einrichtungen präventiv testen lassen. Gemäss Aussagen in der Fokusgruppe fehlte in Alters- und Pflegeheimen teilweise Material für die Durchführung der Test. Insgesamt hätten sich die Teilnehmenden der Fokusgruppe genauere Vorgaben vom Kanton gewünscht, wie das Testen in den sozialmedizinischen Einrichtungen hätte umgesetzt werden sollen. Es wurden klare Wegleitungen vermisst.

Repetitives Testen in Betrieben war in der Schweiz ab Anfang 2021 ein Thema. Nachdem der Kanton Graubünden als erster Kanton im Januar 2021 repetitives Testen in Unternehmen unterstützte, folgten die kommenden Monate nach und nach weitere Kantone. Der Kanton Basel-Stadt reichte Anfang März 2021 sein Konzept für repetitive Coronavirus-Tests beim BAG ein. Ab April 2021 unterstützte der Kanton Unternehmen beim repetitiven Testen in den Betrieben. Gemäss der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur wäre es gut gewesen, wenn der Kanton Basel-Stadt, wie die Kantone Graubünden oder auch Basel-Land, noch früher ein betriebliches Testen ermöglicht hätte. Das Testen in Betrieben funktionierte im Kanton Basel-Stadt gut. Zu Spitzenzeiten im Januar 2022 wurden mehr als 15'000 Tests pro Woche aus Betrieben abgegeben. Der Prozess war gut dokumentiert und die Betriebe erhielten vom Kanton Merkblätter und Anleitungen. Das repetitive Testen wurde im Kanton Basel-Stadt auf eigene Kosten noch bis zum 31. März 2023 weitergeführt, nachdem der Bund ab 1. Januar 2023 die Kosten nicht mehr übernahm. Bei der Zahl der durchgeführten Tests nimmt der Kanton Basel-Stadt im interkantonalen Vergleich eine Spitzenposition ein.

Darstellung D 4.1 zeigt die Entwicklung der Anzahl durchgeführter Tests (gemeldete Antigen-Schnelltests und gemeldete PCR-Tests) pro Woche im Kanton Basel-Stadt. Klar erkennbar ist die starke Zunahme an Tests nach Einführung der bundesweiten Zertifikatspflicht im Herbst 2021. Ab 3. Dezember 2021 wurde zudem für rund zweieinhalb Monate die Pflicht zu Pooltests in Primar- und Sekundarschulen eingeführt, was die starke Zunahme an Tests im Dezember 2022 bis etwa zu den Weihnachtsferien erklären könnte.

D 4.1: Entwicklung der Anzahl Tests pro Woche im Kanton Basel-Stadt



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Daten des BAG, <https://www.covid19.admin.ch/de/overview>, Zugriff am 17. August 2023.

Legende: Inkludiert sind gemeldete Antigen-Schnelltests sowie PCR-Tests.

Auf das Thema Testen an Schulen gehen wir in Abschnitt 4.1.3 näher ein.

I Impfen

Im Kanton Basel-Stadt wurde am 28. Dezember 2020 die erste Impfung im *Corona-Impfzentrum Basel-Stadt* verabreicht. Stand 29. Mai 2023 haben sich insgesamt 146'888 Personen mit mindestens einer Impfdosis gegen das Coronavirus geschützt. Das entspricht einem Anteil von 74,93 Prozent an der Gesamtbevölkerung des Kantons. Damit ist der Kanton Basel-Stadt derjenige Kanton mit dem höchsten Anteil an geimpften Personen und liegt klar über dem Schweizer Durchschnitt von 69,76 Prozent.²⁴ Eine Darstellung zur Entwicklung der Impffzahlen im Kanton Basel-Stadt findet sich in Abschnitt 1.5.

Der Kanton Basel-Stadt verfolgte mit der Covid-19 Impfung laut den Medizinischen Diensten die folgenden Ziele:

- Schutz der Bevölkerung vor einem allfälligen schweren Verlauf im Falle einer Ansteckung mit dem Coronavirus;
- Reduktion der Möglichkeit anhaltender gesundheitlicher Einschränkungen durch Langzeitfolgen einer Covid-19-Erkrankung;
- Entlastung des Gesundheitswesens;
- Bekämpfung der Auswirkungen der Pandemie;
- Rückkehr in die politisch normale Lage und Wiedererhalt der Freiheiten des Alltags.

Zum Impfen wurden personelle Ressourcen und die benötigte Infrastruktur aufgebaut. Der Kanton Basel-Stadt ist in diesem Punkt von der vorgesehenen Massnahme im Pandemieplan abgewichen. Dieser sieht vor, dass so weit als möglich in den bestehenden Strukturen gearbeitet wird, dass also in Hausarztpraxen, zum Teil auch Spitälern und Apotheken geimpft wird. Vom Aufbau gesonderter Impffzentren wird im Pandemieplan des Kantons Basel-Stadt abgesehen. In der Corona-Pandemie entschied der Regierungsrat auf Anraten der Kantonsapothekerin jedoch, ein zentrales Impffzentrum in der Messe Basel

²⁴ Daten des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Covid-19 Schweiz, Daten zum Epidemiologischen Verlauf: <https://www.covid19.admin.ch/de/vaccination/persons>, Zugriff am 6. Juni 2023.

einzurichten. Im Impfzentrum wurde vom 28. Dezember 2020 bis am 10. März 2023 geimpft. Ab 30. Dezember 2020 waren zudem mobile Equipen zur Impfung in Alters- und Pflegeheimen unterwegs. Ab Herbst 2021 wurde auch in Apotheken und Arztpraxen geimpft. Ab 13. September bis Mitte November 2021 war zusätzlich noch ein «Impfbus» unterwegs, der an mehreren Stationen im gesamten Kanton Halt machte und als mobiles Impfzentrum diente. Grössere Firmen, wie zum Beispiels Roche und Novartis, und Spitäler boten für ihre Mitarbeitenden ebenfalls Covid-19-Impfungen am Arbeitsplatz an.

Die Gesamtverantwortung für die Impfkation und die Aufsicht über das Impfzentrum lag bei der Kantonsapothekerin. Für das Organisieren der Impfkation beim Kanton wurde ein Projektteam (Team Impfprojekt) zusammengestellt. Die Betreuung des Impfzentrums wurde extern an die Firma Meconex vergeben. Meconex operierte im ersten Jahr, ohne dass der Auftrag ausgeschrieben wurde. Dieser wurde aufgrund der Dringlichkeit erst im zweiten Jahr des Betriebs ausgeschrieben. Im Rückblick war es aus Sicht der Interviewpartner/-innen der richtige Entscheid, die Organisation des Impfzentrums extern zu geben. Die für den Betrieb des Impfzentrums benötigten Ressourcen waren im Gesundheitsdepartement nicht vorhanden, respektive wurden für andere Aufgaben gebraucht. Vom Impfzentrum wurden die Buchungstools des Bundes «Soigneur-moi» zur Registrierung und «OneDoc» zur Terminfindung genutzt.

Dass ein zentrales Impfzentrum betrieben und nicht primär dezentral geimpft wurde, bewerteten die Interviewpartner/-innen und die Teilnehmenden der Fokusgruppen durchgehend als positiv. Die zentrale Impfinfrastruktur habe sich bewährt. Sie komme der Gegebenheit von Basel-Stadt als kleiner, urbaner Kanton mit kurzen Zufahrtswegen ins Zentrum entgegen. Das Impfzentrum seit gut organisiert gewesen und auch bei der Inbetriebnahme des Zentrums war der Kanton Basel-Stadt sehr schnell.

Kritisiert wurde in der Fokusgruppe Gesundheit hauptsächlich, dass das Impfen in Hausarztpraxen spät umgesetzt worden sei, obwohl niedergelassene Ärzte/-innen früher dafür bereit gewesen wären. Laut Pandemieplan war vorgesehen, dass so weit wie möglich in den bestehenden Strukturen gearbeitet werden soll, also in Hausarztpraxen, Spitälern und Apotheken geimpft werden soll. Der Entscheid für ein zentrales Impfzentrum wurde vom Kanton jedoch bewusst gewählt. Als Grund dafür wird der knappe Impfstoff, die Abgabe durch die Hersteller in Mehrdosenbehältnissen und die grosse Anzahl an Personen angegeben, die geimpft werden mussten.

Mit dem zentralen Impfzentrum war es aber laut den Teilnehmenden der Fokusgruppe Gesundheit für immobile Personen, die zu Hause leben, schwierig, sich zum Start der Impfkampagne impfen zu lassen. Der Kanton ermöglichte jedoch den Transport von immobilen Personen via Krankentransporter ins Impfzentrum. Weiter waren laut den Teilnehmenden der Fokusgruppe Gesundheit die Verantwortlichen im Impfzentrum für niedergelassene Ärzte/-innen schlecht erreichbar, wenn es darum ging, Termine für schwer kranke Patienten/-innen zu vereinbaren. Auch kritisch angemerkt wurde in der Fokusgruppe der Umstand, dass sich das Gesundheitspersonal nicht bereits zu Beginn der Impfkampagne im Dezember 2020 habe impfen lassen können, sondern erst zwei bis drei Monate später, im Februar/März 2021. Angemerkt werden muss hierbei, dass sich der Kanton Basel-Stadt damit an die Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Impffragen (EKIF) hielt. Die EKIF priorisierte das Gesundheitspersonal mit Patientenkontakt und das Betreuungspersonal von besonders gefährdeten Personen an zweiter Stelle nach besonders gefährdeten Personen.

4.1.2 Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und der Kultur

Zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie setzte der Kanton Basel-Stadt verschiedene Instrumente ein. Die wichtigsten sind die Kurzarbeitsentschädigungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung, Härtefallentschädigungen insbesondere für Unternehmen im Bereich Hotellerie und Gastronomie, Bürgerschaftsprogramme für KMU und Startup-Unternehmen, Taggelder für indirekt betroffene Selbständige, Unterstützungsprogramme für Ausbildungsbetriebe, Mietzinshilfen für Unternehmen sowie die Finanzhilfen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende (Beteiligung am Bundesprogramm Kultur, Taggelder für Kulturschaffende, Schutzschirm für Publikumsanlässe). Verantwortlich für die Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft waren das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt und das Finanzdepartement (Mietzinshilfen) sowie das Präsidentialdepartement für die Massnahmen im Kulturbereich. Während im Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt und im Finanzdepartement die anfallenden Arbeiten zur wirtschaftlichen Unterstützung in den ordentlichen Strukturen des Departements bewältigt wurden, baute das Präsidentialdepartement unter Leitung der Abteilung Kultur zur Bearbeitung und Prüfung der Gesuche eine eigene Organisationsstruktur mit einem überdepartementalen Entscheid- und Kontrollgremium auf (siehe Abschnitt 3.3).

Im Folgenden beschreiben wir die Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen und präsentieren die Ausgaben des Kantons für die Massnahmen zur Unterstützung von Wirtschaft und Kultur in Darstellung D 4.2.

I Kurzarbeit

Mit Beginn des Shutdowns am 17. März 2020 stiegen die Kurzarbeitsgesuche sprunghaft an. Innerhalb von wenigen Wochen erhielt das Amt für Wirtschaft und Arbeit, das für die Bearbeitung der Gesuche zuständig ist, mehr als 6'000 Gesuche für Kurzarbeit. Vor der Krise war für die Bearbeitung der Kurzarbeitsgesuche eine Person mit einem 20 Prozent Stellenpensum für die jährlich rund sieben bis 30 Gesuche zuständig. Die Kurzarbeit war folgerichtig auch diejenige Massnahme zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie, die am meisten zusätzliche Ressourcen beanspruchte. Zur Bewältigung dieser stark angestiegenen Anzahl Gesuche konnte das Amt für Wirtschaft und Arbeit aber auf amtsinterne Ressourcen setzen. So konnten beispielsweise Angestellte aus der Abteilung Standortförderung bei der telefonischen Auskunft für die Massnahmen eingesetzt werden. Zur Bearbeitung der Gesuche stockten Teilzeitangestellte im Amt ihr Pensum auf. Aufgrund des erforderlichen Wissens rund um die Gesuchprüfung und fehlender Zugriffsrechte verzichteten die Verantwortlichen im Amt für Wirtschaft und Arbeit darauf, Personen aus anderen Abteilungen und Departementen für diese Aufgabe einzusetzen. Für das Beantragen von Kurzarbeit musste ein Betrieb ein Gesuch bei der öffentlichen Arbeitslosenkasse (OeAK) einreichen. Zur Dokumentation der Auszahlungen verwendete der Kanton Basel-Stadt die Systeme ASAL und AFAB des Bundes.

Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur erachten die Massnahme der Kurzarbeit als entscheidende Massnahme, um Arbeitsplätze zu bewahren und Unternehmen vor Konkursen zu schützen. Vor allem für die besonders betroffenen Unternehmen habe die Auszahlung von Löhnen zu Beginn der Pandemie Priorität gehabt – sie sei wichtiger gewesen als der Umgang mit weiteren Fixkosten, wie der Miete. Die Bearbeitung der Gesuche und die Auszahlung der Kurzarbeitsgelder seien schnell erfolgt. Kritisiert wurden die Gesuchformulare, die vor allem von kleineren Betrieben schwierig auszufüllen gewesen seien. Der Aufwand für diese Betriebe zum Beantragen der Unterstützung sei verhältnismässig gross gewesen.

Bemerkt wurde ausserdem, dass der Aufwand des Kantons zur Gesuchbearbeitung kaum verhältnismässig gewesen sei. Das führen die Teilnehmenden der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur vor allem darauf zurück, dass für die Bearbeitung der Gesuche keine IT-Infrastruktur vorhanden war. In anderen Worten: Die Bearbeitung der Gesuche konnte schnell in Angriff genommen werden, jedoch nur mit einem sehr grossen Einsatz der zuständigen Personen im Amt für Wirtschaft und Arbeit und im Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt.

I Härtefallentschädigungen

Im Kanton Basel-Stadt wurden Unterstützungsprogramme (Härtefall-Programme) für von der Corona-Pandemie besonders stark betroffene Unternehmen, insbesondere im Bereich Hotellerie und Gastronomie, umgesetzt. Ziel war die Kompensation von Umsatzausfällen aufgrund der behördlich verordneten Restriktionen zur Bekämpfung der Pandemie, um damit einen Verlust von Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu verhindern. Die Finanzierung der Programme sicherten der Bund und der Kanton gemeinsam.

- Das erste Programm lief zu Ausfällen in den Jahren 2020 und 2021 für ausgewählte Branchen²⁵. Die betreffende Verordnung, die die Unterstützung regelt, datiert vom 31. Oktober 2020 und wurde bis zum 20. April 2021 fünfmal revidiert.²⁶ Bund und Kanton stellten insgesamt 237 Millionen Franken zur Verfügung. Der Anteil des Kantons liegt bei 37 Millionen Franken, die er aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit finanzierte. Die Unterstützung erfolgte in Form von À-fonds-perdu-Beiträgen an ungedeckte Kosten der betroffenen Unternehmen. Für den Erhalt einer Unterstützung mussten die Unternehmen belegen, dass der Jahresumsatz 2020 unter 80 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 bis 2019 lag. Bei Betrieben, die aufgrund behördlicher Massnahmen seit dem 1. November 2020 mindestens 40 Tage schliessen mussten, lag automatisch eine Antragsberechtigung vor. Für grosse Unternehmen (ab Jahresumsatz von 5 Millionen Franken) lag die Obergrenze bei maximal 5 Millionen Franken, für kleinere Unternehmen bei maximal 1 Million Franken.
- Das zweite Programm galt nur für den Zeitraum vom 1. bis zum 31. Dezember 2021 und ausschliesslich für Gastronomie- und Hotelleriebetriebe, die besonders stark von den kantonalen Covid-Massnahmen betroffen waren. Das Programm war als Ausgleich für die strengeren Schutzmassnahmen des Kantons im Dezember 2021 vorgesehen. Das Programm startete am 3. Januar 2022, die Frist zur Gesuchreichung endete am 28. Februar 2022. Die Unterstützungsbeiträge wurden auf 50'000 Franken pro Monat und Betrieb beschränkt. Anspruchsberechtigt waren Betriebe mit einem Umsatzrückgang von mindestens 40 Prozent im Dezember 2021 gegenüber dem durchschnittlichen Umsatz im Dezember 2018 und 2019. Der Jahresumsatz eines Unternehmens musste dabei 2018 und 2019 im Durchschnitt mindestens 40'000 Franken betragen. Stand 27. April 2022 wurden 154 Gesuche eingereicht. Der Kanton zahlte aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit für 101 Gesuche 2,1 Millionen Franken.
- Das dritte Programm wurde am 22. Februar 2022 beschlossen und betraf Ausfälle für das erste Quartal 2022 (1. Januar bis 31. März 2022). Zur Verfügung standen insgesamt 50 Millionen Franken, wovon der Kanton aus dem Fonds zur Bekämpfung der

²⁵ Hotellerie, Gastronomie, Reiseveranstalter oder -vermittler, Marktfahrer, Schausteller, Unternehmen im Bereich Kongresse, Messe und Standbau sowie Media- und Eventtechnik, Zulieferbetriebe für Hotels und Restaurants, Freizeitbetriebe, Fasnachtsbetriebe, Detailhandel und Taxibetriebe.

²⁶ Verordnung betreffend Härtefallprogramm für Unternehmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (Covid-19-Verordnung Härtefallprogramm) vom 31. Oktober 2020 (SG 819.879).

Arbeitslosigkeit 10 Millionen Franken zur Verfügung stellte. Der Rest des Betrags kam vom Bund. Die Ausgestaltung erfolgte weitgehend analog dem ersten Programm.

In den drei Programmen wurden insgesamt 1'629 Gesuche gestellt, wobei bei 1'103 Gesuchen eine Auszahlung erfolgte. Insgesamt wurden 208 Millionen Franken ausbezahlt: Der Anteil des Bundes lag bei 182 Millionen Franken, der des Kantons bei rund 26 Millionen Franken (finanziert aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit). Am meisten Mittel erhielten die Gastronomie (knapp 65 Millionen Franken), die Hotellerie (knapp 64 Millionen Franken) und der Detailhandel (knapp 53 Millionen Franken).

Die Bearbeitung der Gesuche für Härtefallentschädigungen lief über das Generalsekretariat (Finanzbereich und Rechtsdienst) des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Während andere Kantone (zum Beispiel der Kanton Aargau) die Bearbeitung der Härtefallgesuche an einen externen Anbieter, beispielsweise Treuhänder, auslagerten, stellte im Kanton Basel-Stadt das Generalsekretariat während der gesamten Pandemiedauer die Gesuchabwicklung intern sicher. Für die Beurteilung der Gesuche wurde ein Fachgremium eingesetzt, in das auch externe Personen aus der Wirtschaft einbezogen wurden.

Wie bei den Kurzarbeitsentschädigungen waren sich die Teilnehmenden der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur auch bei den Härtefallentschädigungen einig über deren Wirksamkeit. Der Kanton habe bei der Einführung ausserdem rasch und pragmatisch reagiert. Lobend erwähnt wurde ebenfalls die Möglichkeit von Vorschüssen. Kritik gab es vor allem dafür, dass die Hilfen nicht noch früher eingeführt wurden und die zuvor vorherrschende Unsicherheit diesbezüglich. Der Kanton habe diese Unsicherheit kommunikativ nicht aus dem Weg räumen können. Erwähnenswert hierbei ist, dass der Kanton auch bei den Wirtschaftshilfen vor der Implementation eigener Massnahmen oft die Kommunikation von Massnahmen des Bundes und teilweise deren Implementation abwarten musste. Weiter war die Abstimmung der Härtefall-Programme auf die weiteren Unterstützungsmassnahmen laut Teilnehmenden der Fokusgruppe nicht immer gegeben respektive wurde nicht kommuniziert. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe stellten gewisse Überschneidungen in den Programmen fest. Wie bei der Kurzarbeit empfanden manche Teilnehmenden der Fokusgruppe den Aufwand der Unternehmen für die Beantragung als hoch. Hilfreich sei gewesen, dass einzelne Verbände ihren Mitgliedern Wegleitungen zur Verfügung gestellt hätten.

Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur beschrieben die Härtefallentschädigungen als griffige Massnahmen mit vereinzelt Lücken. Diese Lücken betrafen gemäss Teilnehmenden der Fokusgruppe neue Unternehmen, die aufgrund des erst kurzen Bestehens noch keine hohen Umsätze für die Vorjahre der Pandemie aufweisen konnten und die Bezugsberechtigung auf Umsatzbasis, die Unternehmen benachteiligt habe, die trotz der Einschränkungen noch versucht hätten, Umsatz zu generieren.

I Bürgschaftsprogramme

Neben den Härtefallentschädigungen leistete der Kanton in Form von Bürgschaften für Bankkredite Unterstützung für baselstädtische Unternehmen. Bürgschaftsanträge wurden durch das Generalsekretariat des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt geprüft, das nach positiver Entscheidung dem Regierungsrat einen Antrag auf Bürgschaft stellte. Im Kanton Basel-Stadt gab es die folgenden drei Bürgschaftsprogramme:

- *Covid-19-Bürgschaften für KMU*: Für Unternehmen im Kanton Basel-Stadt gewährte der Regierungsrat ab 25. März 2020 Bürgschaften zur Sicherung von Bankkrediten. Das Programm lief in zwei Phasen vom 25. März bis am 31. Juli 2020 und vom

16. Dezember 2020 bis am 31. Dezember 2021. Die Abwicklung der Kredite erfolgte über die Basler Kantonalbank, die Basellandschaftliche Kantonalbank, die Bank CIC, die Credit Suisse und die Bank Cler. Stand 27. April 2022 wurden 169 Gesuche eingereicht, wovon 125 mit einer Gesamtsumme von 10,2 Millionen Franken bewilligt wurden. Ausgenommen vom Programm waren Startup-Unternehmen, für die es eigene Programme gab.

- *Covid-19-Bürgschaften für Startup-Unternehmen:* Dieses Bürgschaftsprogramm für Startup-Unternehmen wurde gemeinsam vom Bund und 22 Kantonen getragen. Die Bürgschaften wurden zugunsten von aussichtsreichen Startups, die wegen der Corona-Pandemie in wirtschaftlich schwierige Lage gekommen sind, gewährt. Das Programm startete im Kanton Basel-Stadt am 19. Mai 2020 und Gesuche konnten bis am 31. August 2020 eingereicht werden. Insgesamt wurden 31 Anträge eingereicht, in 18 Fällen wurde die Bürgschaft gewährt. Der Anteil der zugesicherten Beträge des Kantons lag bei 2,2 Millionen Franken.
- *Covid-19-Bürgschaften für Technologie-Startup-Unternehmen:* Technologiebasierte Startup-Unternehmen, die aufgrund der Corona-Pandemie in Schwierigkeiten geraten waren, erhielten vom Kanton spezielle Unterstützung. Der Kanton verbürgte dabei für Bankdarlehen zu 90 Prozent, die maximal 5 Millionen Franken betragen konnten. Die inhaltliche Prüfung der Gesuche erfolgte in Zusammenarbeit mit Innosuisse Experten/-innen sowie mit Venture Capital-Experten/-innen. Gesuche konnten vom 14. Dezember 2020 bis am 31. Dezember 2021 eingereicht werden. Insgesamt standen dem Kanton für diese Bürgschaften 40 Millionen Franken zur Verfügung. Stand 27. April 2022 wurden 16 Gesuche mit einem Antragsvolumen von 39,76 Millionen Franken eingereicht, wovon 12 Bürgschaften im Umfang von 35,78 Millionen Franken gewährt wurden.

Bei den Bürgschaftsprogrammen darf der Kanton Basel-Stadt als Vorreiter genannt werden. Der Kanton hatte bereits Bürgschaften in die Wege geleitet, bevor auf Ebene Bund diesbezüglich Massnahmen bestimmt wurden.

I Kantonales Programm für indirekt betroffene Selbständige (Taggelder)

Ein kantonales Programm für Selbständigerwerbende lief für die Monate April und Mai 2020. Die kantonale Massnahme lief dabei zusätzlich zu den vom Bund beschlossenen Unterstützungsmassnahmen für Selbständige, die indirekt betroffen waren von den verhängten Massnahmen (bspw. Taxifahrer/-innen oder Medizinalpersonal). Der Kanton stellte für diese Massnahme 12 Millionen Franken aus dem kantonalen Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zur Verfügung.

Stand 27. April 2022 wurden 1'200 Gesuche für solche Taggelder eingereicht und davon 800 gutgeheissen. Ausbezahlt wurden rund 4,8 Millionen Franken. Für die Gesuchbearbeitung zuständig war das Generalsekretariat des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Über ordnungsgemäss und vollständig eingereichte Gesuche entschied ein vom Regierungsrat eingesetztes Gremium abschliessend. Das Programm für Selbständige war bei der Ausgleichskasse angesiedelt, die die Gelder auszahlte. Die anfallenden Taggelder konnten sehr rasch von der Ausgleichskasse ausbezahlt werden.

I Unterstützungsprogramme für Ausbildungsbetriebe

Durch die Unterstützungsprogramme für Ausbildungsbetriebe erhielten Ausbildungsbetriebe im Kanton Basel-Stadt ergänzend zur Kurzarbeitsentschädigung der Ausgleichskasse die Bruttolöhne der Lernenden und die Kosten für überbetriebliche Kurse vom Kanton erstattet. Der Kanton stellte ungefähr 10 Millionen Franken aus dem kantonalen Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zur Verfügung. Die Massnahme startete am 1. April 2020 und wurde mehrmals bis am 31. März 2022 verlängert. Stand 27. April 2022

wurden 286 Gesuche bewilligt, wobei 1'201 Lernende unterstützt wurden. Die Unterstützungsprogramme für Ausbildungsbetriebe wurden in der Fokusgruppe Wirtschaft nur lobend erwähnt. Der Kanton Basel-Stadt habe mit deren Einführung aus Eigenregie die Unternehmen merklich entlastet und Innovationswillen gezeigt.

I Mietzinshilfen für Unternehmen

Mietzinshilfen für Geschäfte und Restaurants wurden im Kanton Basel-Stadt in zwei separaten Programmen des sogenannten Dreidrittel-Modells gewährleistet.

- Das erste Programm, *Mietzinshilfe I für Geschäfte* sah vor, dass Vermieter/-innen von Geschäftsräumlichkeiten, die sich aufgrund der schwierigen Situation in der Pandemie mit der Mieterschaft auf eine Mietzinsreduktion von mindestens zwei Dritteln der Netto-Miete geeinigt haben, maximal ein Drittel des Mietzinses vom Kanton erstattet erhalten. Der monatliche Maximalbetrag, der durch den Kanton getragen wurde, betrug 6'700 Franken im Monat. Die Mietzinsreduktion war beschränkt auf die Monate April bis Juni 2020. Laut den Zahlen des Kantons wurden im Rahmen von Mietzinshilfe I für Geschäfte 1'575 Gesuche eingereicht, wovon 1'517 Gesuche, also rund 96 Prozent, bewilligt wurden. Total wurden rund 5,4 Millionen Franken ausbezahlt.
- Das zweite Programm *Mietzinshilfe II für Basler Geschäfte* sah dieselbe Massnahme wie das erste Programm für die Monate von 1. November 2020 bis 31. August 2021 vor. Im Gegensatz zum ersten Programm war die Massnahme auf Geschäftsmietverhältnisse beschränkt, die direkt von behördlichen Pandemiemassnahmen betroffen waren. Also Geschäfte, die ganz oder zu einem wesentlichen Teil einstellen mussten. Im zweiten Programm des Dreidrittel-Modells gingen 1'131 Gesuche ein, wovon 1'063 Gesuche bewilligt wurden (94%). Der Kanton Basel-Stadt zahlte dabei 7,2 Millionen Franken aus. Wie bereits im ersten Programm floss der grösste Teil der Hilfen an Betriebe der Gastronomie-Branche.
- Ergänzend stellte der Kanton ein Härtefall-Hilfspaket für Mieter/-innen von Geschäftsliegenschaften (*Geschäftsunkosten-Härtefallunterstützung*) zur Verfügung. Dieses sah vor, dass auch Unternehmen und Selbständigerwerbende im Kanton Basel-Stadt, die mit ihrem Vermieter respektive ihrer Vermieterin keine Einigung im Dreidrittel-Modell erzielen konnten oder ihr Gewerbe in eigenem Eigentum betreiben, ebenfalls eine Entlastung von ihren Geschäftsunkosten durch den Kanton erfahren sollten. Das Programm ist Ende September 2020 ausgelaufen. Der Grosse Rat stellte am 24. Juni 2020 10 Millionen Franken zur Verfügung. Es wurden 55 Gesuche eingereicht, 42 davon wurden genehmigt.

Die Mietzinshilfen wurden durch das Finanzdepartement abgewickelt, die Finanzierung erfolgte aus allgemeinen Steuermitteln gestützt auf den Beschluss des Grossen Rates Nr. 20/20/04G vom 13. Mai 2020.²⁷ Die Mietzinshilfen wurden weniger stark beansprucht als angenommen, insgesamt wurde etwas mehr als ein Drittel der bereitgestellten Mittel ausgeschöpft.

²⁷ Beschluss Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt vom 13. Mai 2020, Ratschlag betreffend Dringlicher Grossratsbeschluss zur Ausrichtung von Beiträgen an Vermieterinnen und Vermieter von Geschäftsräumlichkeiten zur Unterstützung für baselstädtische Unternehmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19), 20/20/04G, vgl. <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100391/000000391890.pdf>, Zugriff am 3. Januar 2024.

I Massnahmen zur Unterstützung des Kulturbereichs

Ergänzend zum Vollzug der gesamtwirtschaftlichen Massnahmen wurden vom Bund subsidiäre Massnahmen geschaffen, die der Abfederung der Folgen der Pandemie auf den Kulturbereich dienen sollten. Für den Vollzug der Massnahmen Ausfallentschädigungen (für Kulturunternehmen und Kulturschaffende) und Transformationsprojekte (für Kulturunternehmen) waren die Kantone verantwortlich, die Kosten wurden zur Hälfte durch den Bund und zur Hälfte durch die Kantone getragen. Weiter wurde im Frühjahr 2021 mit dem Schutzschirm für Grossveranstaltungen die Möglichkeit geschaffen, dass Bund und Kantone gemeinsam die ungedeckten Kosten für Veranstaltungen tragen, die aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus abgesagt oder verschoben werden mussten.

Verantwortlich für die Umsetzung der Massnahmen zur Unterstützung von Kulturschaffenden war im Kanton Basel-Stadt das Präsidialdepartement, in dem auch die Abteilung Kultur angesiedelt ist. Der Regierungsrat von Basel-Stadt setzte ein überdepartementales Gremium unter Vorsitz der Abteilung Kultur ein, das abschliessend über die Gesuche befand. Neben der Abteilung Kultur waren im Gremium das Amt für Wirtschaft und Arbeit, die Finanzverwaltung sowie zwei verwaltungsexternen Personen vertreten. Der Kanton Basel-Stadt zahlte durch die Beteiligung an den Massnahmen des Bundes für den Kulturbereich über 25 Millionen Franken an Kulturschaffende und Kulturunternehmen aus.

Aufgrund des niedrigen Durchschnittseinkommens von Kulturschaffenden und des hohen Anteils von atypischen Beschäftigungsverhältnissen entschied der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, ergänzend zu den Massnahmen des Bundes im Kulturbereich für den Zeitraum von November 2020 bis April 2022 Taggelder auszurichten. Geregelt wurde diese subsidiäre Massnahme in der «Verordnung betreffend Ausrichtung von Taggeldern zur Existenzsicherung von Kulturschaffenden»²⁸. Die Unterstützung beschränkte sich auf 98 Franken pro Tag. Anspruchsberechtigt waren professionelle Kulturschaffende (Selbständige oder freischaffende Unselbständige), die per 1. Februar 2021 im Kanton Basel-Stadt wohnhaft waren. Insgesamt wurden über 18 Monate von 736 Gesuchstellenden 1'735 Gesuche eingereicht, wovon 1'629 bewilligt wurden, und rund 13,6 Millionen Franken an Taggeldern ausbezahlt. Diese Art der Unterstützung gab es in keinem anderen Kanton und trug insbesondere den Bedürfnissen von Freischaffenden mit hybriden Beschäftigungsverhältnissen Rechnung. Zudem war der Kanton (anders als beim Vollzug der Massnahmen des Bundes) frei darin, die Anforderungen und Rahmenbedingungen festzulegen.

Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur beurteilten die Leistungen des Kantons zur Unterstützung der Kultur positiv. Neben den Massnahmen sei zudem wichtig gewesen, dass vom Kanton geförderte Institutionen weiterhin Staatsbeiträge erhalten hatten. Die Taggelder wurden als nützliche Ergänzung beschrieben – insbesondere habe der Vorteil darin gelegen, dass Kulturschaffende keine Ausfälle belegen mussten, sondern sich auf die Steuerrechnungen vor der Pandemie berufen konnten. Nicht zuletzt hätten Kulturschaffende und Kulturbetriebe stark von den gesamtwirtschaftlichen Massnahmen, beispielsweise von den Mietzinshilfen, profitieren können.

²⁸ Verordnung betreffend Ausrichtung von Taggeldern zur Existenzsicherung von Kulturschaffenden vom 9. Februar 2021 (Covid-19-Verordnung Kulturschaffende; SG835.204).

I Gesamtübersicht Massnahmen

Die folgende Darstellung zeigt die Ausgaben des Kantons für die Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und der Kultur in der Übersicht.

D 4.2: Ausgaben des Kantons Basel-Stadt zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie (Stand Dezember 2023)

<i>Massnahme</i>	<i>Budget Kanton Basel-Stadt (CHF)</i>	<i>Ausgaben Kanton Basel-Stadt (CHF)</i>
Härtefall-Programme	47'000'000.–	rund 26'000'000.–
Beteiligung am Bundesprogramm Kultur		
– Phase I	15'256'000.–	7'908'199.–
– Phase II		12'377'315.–
– Phase III	17'750'000.– (Phase II und III)	4'840'049.–
Taggelder für Kulturschaffende	15'000'000.–	13'631'660.–
Schutzschirm Publikumsanlässe	19'000'000.–	0.– (zugesichert CHF 14'017'449.– ¹)
Lehrbetriebe	10'000'000.–	5'225'981.–
Bürgschaften	125'000'000.–	4'000'617.–
– Davon Bürgschaften für Unternehmen (KMU / Startups im gemeinsamen Programm Bund und Kantone)	– 85'000'000.–	– Davon noch zugesichert für KMU-Bürgschaften: 70'557'267.– ² – Davon noch zugesichert für Startups (Anteil Kanton): 2'159'317.– ²
– Davon Technologie-Startups (Kantonsprogramm)	– 40'000'000.–	– Davon noch zugesichert für Technologie-Startups: 33'084'900.– ²
Dreidrittel-Modell für Geschäftsmieten I	18'000'000.–	5'418'900.–
Dreidrittel-Modell für Geschäftsmieten II	21'000'000.–	7'188'657.–
Geschäftsunkosten-Härtefallunterstützung	10'000'000.–	132'762.–
Taggelder für indirekt betroffene Selbständige	12'000'000.–	4'842'293.–
Total	310'006'000.–	rund 91'600'000.–

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Angaben des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, des Finanzdepartements und des Präsidialdepartements Kanton Basel-Stadt.

¹ = Diese Gelder sind keine Ausgaben, sondern lediglich zugesicherte Beiträge.

² = Diese Gelder sind keine Ausgaben, sondern lediglich zugesicherte Bürgschaften für Bankkredite.

4.1.3 Massnahmen im Bildungsbereich

Im Bildungsbereich wurde eine Vielzahl an verschiedenen Massnahmen ergriffen, um einerseits die Ausbreitung des Coronavirus an den Schulen, Hochschulen und Betreuungseinrichtungen zu reduzieren und Personen zu schützen und um andererseits die Aufrechterhaltung des Betriebs so weit wie möglich zu gewährleisten. Zu diesen Massnahmen gehören Fernunterricht, Schutzkonzepte, repetitives Testen und Contact Tracing, die Maskenpflicht und Impfungen. Die Massnahmen im Bildungsbereich starteten mit der Pflicht zum Fernunterricht nach den Fasnachtsferien 2020 und endeten am 1. April 2022 mit der Aufhebung aller Massnahmen an Schulen und Kitas.

I Fernunterricht

Die Schulen im Kanton Basel-Stadt nahmen nach den Fasnachtsferien am Montag, 9. März 2020 wie vorgesehen ihren Betrieb wieder auf. Am Freitag, den 13. März 2020 beschloss der Bundesrat, dass ab dem 16. März 2020 alle Schulen inklusive der Hochschulen geschlossen bleiben müssen. Der Unterricht wurde wo möglich im Fernunterricht weitergeführt; in den Volksschulen fand lückenloser Fernunterricht statt. Schlussendlich blieben die Volksschulen bis am 11. Mai 2020 und die Berufsfach- und Mittelschulen bis am 8. Juni 2020 geschlossen. Der Sportunterricht im normalen Rahmen war ab 29. April 2021 an Schulen wieder möglich. Der Fernunterricht ist die einzige Massnahme im Bildungsbereich, die im kantonalen Pandemieplan explizit vorgesehen ist.

Die Rückmeldungen aus den Interviews und aus der Fokusgruppe Bildung zum Fernunterricht im Frühjahr 2020 sind einheitlich: Alle sind froh, dass Präsenzunterricht an den Schulen nicht länger ausgesetzt werden musste. Der Fernunterricht konnte schnell implementiert werden. Zum Fernunterricht gab es zu Beginn der Pandemie keine ausgearbeiteten Konzepte. Vorgaben zum Fernunterricht wurden nach Start der Pandemie aber sehr schnell erarbeitet und den Schulen verteilt. Der Fernunterricht funktionierte laut Rückmeldungen der Interviewten und der Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung primär aufgrund der schnellen und pragmatischen Reaktion von Lehrpersonen und Schulleitungen sowie den Verantwortlichen im Erziehungsdepartement im Grossen und Ganzen gut. Im Einzelfall habe die Qualität der Umsetzung jedoch stark von der Lehrperson und deren Affinität zu IT abgehängt. Die Umsetzung des Fernunterrichts sei entsprechend unterschiedlich gut erfolgt je nach Schulhaus, Schulstufe oder Klasse. Für Familien, denen keine Computer zur Verfügung standen, konnte das Erziehungsdepartement Computer zur Verfügung stellen.

I Testen an Schulen, Impfung

Ab Mai 2021 war repetitives Testen an baselstädtischen Primarschulen möglich. Ab dem Start des Schuljahrs 2021/22 im August 2021 wurde repetitives Testen auf allen Schulstufen ermöglicht. Die Tests wurden dezentral in Testzentren an Schulen durchgeführt. Das Testen für Mitarbeitende und Schüler/-innen war im Herbst 2021 freiwillig. Ab 3. Dezember 2021 bestand eine Pflicht zu Pooltests in Primar- und Sekundarschulen. Diese Pflicht wurde am 16. Februar 2022 gelockert, wodurch die Teilnahme an den repetitiven Tests an Schulen wieder freiwillig wurde. Testen an Schulen war noch bis 17. Februar 2023 möglich. Das Testen an Schulen lief über das Portal *Easytesting*, in dem sich Schüler/-innen für das Testen an- und abmelden konnten. Die Registrierung war in sechs Sprachen möglich. Für das Teilnehmen am repetitiven Testen an Schulen brauchte es eine Einwilligung der/des Erziehungsberechtigten.

Das Testen an den Schulen wurde von den Interviewpartnern/-innen und von den Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung als gelungen beschrieben. Der Ablauf an den Schulen sei gut organisiert gewesen. Der Prozess ist gut dokumentiert, unter anderem gibt es von den Medizinischen Diensten und vom Erziehungsdepartement verfasste Handbücher für repetitives Testen an Schulen der Primarstufe und Sekundarstufe I sowie fürs Testen in Schulen auf Sekundarstufe II und für Lehr- und Fachpersonen sowie Schulmitarbeitende. Die Handbücher wurden laufend aktualisiert. Erziehungsberechtigte wurden mittels Elternbriefe direkt und unverzüglich über Änderungen informiert (beispielsweise, als das Testen an Primar- und Sekundarschulen im Februar 2022 wieder freiwillig wurde), während die breite Bevölkerung die Informationen über die Medienberichterstattung zu Regierungsratsbeschlüssen erhielt. Laut den Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung war das Testen an Schulen eine sehr hilfreiche Massnahme – zum Schutz vor Ansteckungen und als mentale Unterstützung für verunsicherte Mitarbeitende.

In der Fokusgruppe Bildung wurde Kritik am Zeitpunkt der Einführung des Testens im Vergleich mit Basel-Landschaft geäußert. Schulakteure hätten Tests lange vor Einführung im Mai 2021 gewünscht. Darüber hinaus wurde die Sinnhaftigkeit von freiwilligen Tests angezweifelt. In einigen Klassen hätten sich weniger als ein Viertel der Kinder testen lassen, was zu Unsicherheiten und einem geringen Schutz vor Ansteckungen geführt habe. Die Testpflicht im Winter 2021/22 kam laut den Teilnehmenden der Fokusgruppe zu spät und sei zu schnell wieder aufgegeben worden. Die Kritik aus der Fokusgruppe muss jedoch relativiert werden. Der Kanton Basel-Landschaft gehört zusammen mit dem Kanton Graubünden zu den Pionieren, was die Einführung von repetitivem Testen betrifft. Die beiden Kantone gehörten zu den ersten, die diese Massnahme umsetzten.²⁹ Der direkte Vergleich mit dem Kanton Basel-Landschaft verzerrt daher das Bild der Leistung des Kantons Basel-Stadt etwas: Dieser hinkte bezüglich der Einführung von repetitivem Testen an Schule im schweizweiten Vergleich nicht hinterher. Auch die fehlende Verpflichtung zum Testen muss kontextualisiert werden. Die Testpflicht an Schulen wurde in der Schweiz generell sehr zurückhaltend eingesetzt. Was die Anzahl der Tests anbelangt, schwingt der Kanton Basel-Stadt sogar vorne mit: Im Oktober und November 2021 gehörte er zu den fünf Kantonen, die pro Schüler/-in am meisten Tests durchführten.³⁰

Im September und Oktober 2021 hatten Schüler/-innen die Möglichkeit, sich kostenlos in Walk-In-Zentren an Berufsfach- und Mittelschulen impfen zu lassen. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung kritisierten, dass Lehrpersonen im Gegensatz zu anderen Kantonen (wie den Kantonen Bern, Aargau oder Solothurn) keine Priorität bei der Impfung hatten, obwohl sie eine stark exponierte Gruppe in der Pandemie darstellten. Angemerkt werden muss hierbei, dass sich der Kanton Basel-Stadt an die Empfehlungen der EKIF hielt. Diese sah keine Priorisierung von Personal an Bildungseinrichtungen vor.

I Maskenpflicht

Maskenpflicht an Schulen gab es zum Start des Schuljahres 2020/21 vorerst nur an nachobligatorischen Schulen, wenn der Mindestabstand nicht eingehalten werden konnte. Die Regelung wurde im Folgenden immer wieder angepasst:

- Im Verlauf des Augusts 2020 wurde die allgemeine Maskenpflicht auf das Schulareal der nachobligatorischen Schulen ausgeweitet.
- Ab 19. Oktober 2020 galt sie auf dem Schulareal, inklusive Innenräumen, an allen Schulen, ausgenommen Primarschulen und Kindergärten.
- Ab 26. Oktober 2020 galt eine Maskenpflicht in Sekundarschulen, Berufsfachschulen und Gymnasien auch während des Unterrichts.
- Ab 1. März 2021 galt die Maskenpflicht bereits ab der fünften Primarklasse.
- Auf den Schulstart 2021/22 hin wurde die Maskenpflicht im Unterricht und auf Gelände für Schüler/-innen und Lehrpersonen aufgehoben.
- Ab 24. November 2021 wurde die Maskenpflicht an allen Schulen ab der fünften Primarklasse wiedereingeführt (ausgenommen Personen mit ärztlichem Attest).
- Ab 6. Dezember 2021 gab es für Geimpfte und Genesene keine Ausnahmen mehr.
- Ab 3. Januar 2022 galt die Maskenpflicht ab der ersten Primarschule und neu auch für Mitarbeitende in Kitas und Spielgruppen (ausgenommen Personen mit ärztlichem Attest).
- Am 16. Februar 2022 wurde die Maskenpflicht an den Schulen beendet.

²⁹ Avenir Suisse (2021): Kantonsmonitoring. Die Pandemie als föderale Lernkurve. Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang mit der Covid-19-Krise. S. 27–30.

³⁰ Avenir Suisse (2021): Kantonsmonitoring. Die Pandemie als föderale Lernkurve. Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang mit der Covid-19-Krise. S. 95–100.

Der Kanton Basel-Stadt war im Vergleich zum Nachbarkanton Basel-Landschaft meistens rigider, was die Massnahmen zum Schutz vor Ansteckungen betraf. Bei der Maskenpflicht an Schulen war der Kanton laut Rückmeldungen aus der Fokusgruppe Bildung hingegen weniger streng. Die sich laufend ändernden Vorschriften hätten aber keine negativen Reaktionen ausgelöst. Kritisiert wurde die Entscheidung des Kantons, den Schulen keine FFP2-Masken zur Verfügung zu stellen. Der Entscheidung wurde bewusst getroffen – das Gesundheitsdepartement und das Erziehungsdepartement stuften basierend auf medizinisch fachlichen Erkenntnissen den Mehrwert von FFP2-Masken im Vergleich zu Hygienemasken im schulischen Setting als gering ein. Hygienemasken wurden den Schulen jedoch während der gesamten Dauer der Pandemie vom Kanton zur Verfügung gestellt. Weiter kritisch sehen die Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung die Massnahmen bei Kindern in den unteren Primarschulstufen (Maskenpflicht ab der ersten Primarstufe vom 3. Dezember 2021 bis 16. Februar 2022). Die Massnahme sei aufgrund des Alters der Kinder schwer umsetzbar gewesen. Die Massnahme habe zudem in keinem günstigen Verhältnis zu den Diskussionen, die sie an den Schulen und in der Öffentlichkeit ausgelöst habe, gestanden.

I Schutzkonzepte

Als die Schulen im Frühling 2020 wieder auf Präsenzunterricht umstellten, erarbeiteten das Gesundheitsdepartement und das Erziehungsdepartement gemeinsam ein Schutzkonzept zur Aufnahme des Unterrichts an den obligatorischen Schulen und verteilten es an die Schulen. Im weiteren Verlauf erarbeiteten das Gesundheitsdepartement und das Erziehungsdepartement ausserdem Rahmenschutzkonzepte für die Kinder- und Jugendarbeit, für die Tagesstrukturangebote an den Primarschulen und den Sekundarschulen, für die Aussensportanlagen und Sporthallen und die nachobligatorischen Schulen. Zudem gab es Konzepte für Schullager und Ausflüge sowie Vorlagen für Schutzkonzepte an den Kitas. Die Rahmenschutzkonzepte wurden zentral erarbeitet. Die Bildungseinrichtungen wurden aber beauftragt, die Schutzkonzepte standortspezifisch zu ergänzen. Die Rahmenschutzkonzepte für die verschiedenen Bildungseinrichtungen wurden laufend angepasst.

Die Schutzkonzepte wurden in der Fokusgruppe Bildung stark diskutiert. Das Erstellen der betrieblichen Schutzkonzepte für die einzelnen Einrichtungen sei schwierig gewesen. Insbesondere in den Kinder- und Jugendheimen habe es eine Vielzahl an Vorgaben gegeben, die eingehalten hätten werden müssen. Diese Schutzkonzepte seien teilweise auch nur pro forma erstellt worden und seien kaum eingehalten worden. Der Nutzen der Konzepte wurde daher etwas in Frage gestellt. Es galt, den Schutz der Mitarbeitenden (Arbeitnehmendenschutz) gegen möglichst wenig Einschränkung für die Kinder und Jugendlichen (und dem Vermeiden von sozialen und psychologischen Folgen der Pandemie) abzuwägen, was vielfach situationsbedingt erfolgt sei. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung waren sich nicht ganz einig, inwiefern mehr Unterstützung in der Erarbeitung der Schutzkonzepte durch den Kanton wünschenswert gewesen wäre. Gewisse Teilnehmende hätten befürwortet, wenn der Kanton die Vorgaben für die verschiedenen Arten von Einrichtungen möglichst detailliert ausgearbeitet hätte. Andere Teilnehmende bemerkten, dass es in gewissen Bereichen der Rahmenschutzkonzepte, wie etwa bei empfohlenen Mindestabständen, zu detaillierte Richtlinien gegeben habe, die nicht konsequent durchsetzbar gewesen seien, ohne den Betrieb massiv einzuschränken.

4.1.4 Betriebliche Massnahmen

Auch innerhalb der kantonalen Verwaltung mussten Massnahmen zum Schutz der Mitarbeitenden ergriffen werden. Die wichtigste Massnahme war dabei das Arbeiten von zu Hause aus (Homeoffice oder Telearbeit). Eine weitere betriebliche Massnahme, auf die wir im Folgenden eingehen, ist der Personalpool zum Umverteilen der Mitarbeitenden innerhalb der kantonalen Verwaltung.

I Arbeiten von zu Hause aus

Nach § 14 a der Arbeitszeitverordnung des Kantons Basel-Stadt³¹ war «Telearbeit», also das Arbeiten an einem anderen Ort als dem Hauptarbeitsplatz, grundsätzlich bereits vor der Pandemie möglich. Das Regeln der Einzelheiten oblag nach Arbeitszeitverordnung dem HR BS. Wie alle Kantone in der Schweiz entsandte auch der Kanton Basel-Stadt den allergrössten Teil seiner Mitarbeitenden der Verwaltung im Frühling 2020 ins Homeoffice. Im April 2022, nach Beendigung der besonderen Lage auf Stufe Bund, führte das HR BS neue Richtlinien für Telearbeit in der kantonalen Verwaltung ein. Damit wurde Homeoffice flexibilisiert – neu wird das Homeoffice direkt zwischen den Vorgesetzten und Mitarbeitenden vereinbart. Die neuen Richtlinien sehen keine Mindestanwesenheitszeit am Hauptarbeitsplatz vor.

Eine Besonderheit stellte Homeoffice für Grenzgänger/-innen dar. Für sie galt vor der Pandemie, dass sie maximal 25 Prozent ihres Pensums in den eigenen vier Wänden arbeiten dürfen, um bei der Ausgleichskasse in der Schweiz versichert sein zu können. Diese Regelung wurde für die Zeit der Pandemie ausgesetzt und durch eine befristete Sonderregelung ersetzt, die Homeoffice im hohen Ausmass möglich machte. Ende 2022 wurde Homeoffice für Grenzgänger/-innen langfristig zwischen der Schweiz, Deutschland und Frankreich neu geregelt. Bei Grenzgängern/-innen aus Deutschland gilt neu eine Mindestarbeitszeit am betrieblichen Arbeitsplatz von einem Tag in der Woche oder fünf Tagen im Monat. Bei Grenzgängern/-innen aus Frankreich kann Homeoffice im Umfang von maximal 40 Prozent der jährlichen Arbeitszeit bewilligt werden.

Wie schnell Homeoffice in der kantonalen Verwaltung implementiert werden konnte, war je nach Departement und Abteilung unterschiedlich. Während beispielsweise in der Abteilung Kultur im Präsidialdepartement nur die Co-Abteilungsleiterinnen über einen Laptop verfügten, war HR BS bereits flächendeckend mit Laptops ausgerüstet, was eine Umstellung auf Homeoffice einfach machte. Auch im Amt für Wirtschaft und Arbeit war beispielsweise bereits seit längerem geplant, in Multiple-Spaces-Büros ohne festen Arbeitsplatz umzuziehen. Defekte Computer waren deshalb bereits fortlaufend durch Laptops ersetzt worden.

Im Bereich von Bewilligungen oder datenschutzsensiblen Tätigkeiten nahm der Übergang zum Homeoffice längere Zeit in Anspruch. Die Verwaltung sei darauf ausgerichtet gewesen, dass kleine Gruppen von Mitarbeitenden im Homeoffice arbeiten konnten. Dass alle Verwaltungsmitarbeitenden, sofern gewünscht, zu Hause arbeiten, war nicht vorgesehen. Die Umsetzung nahm je nach Verwaltungseinheit zwei Monate bis ein Jahr in Anspruch. Für die Rechnungsstellung verantwortliche Mitarbeitenden arbeiteten beispielsweise noch lange vor Ort. Laut einer interviewten Person war es das erste Jahr der Pandemie nicht möglich, von zu Hause aus Zugriff auf ein Rechnungssystem zu erhalten.

I Weitere Massnahmen zum Schutz der Belegschaft und zum Aufrechterhalten des Betriebs

Massnahmen zum Schutz der Belegschaft in der kantonalen Verwaltung mussten vor allem bei Stellen eingeführt werden, bei denen aus betrieblichen Gründen kein Homeoffice möglich war. Davon betroffen waren vor allem die Ereignisdienste, wie die Blaulichtorganisationen oder das kantonale Laboratorium, aber auch die Stadtreinigung. Die betroffenen Verwaltungseinheiten arbeiteten mit den empfohlenen Massnahmen zum Schutz vor dem Coronavirus, wie Abstand halten oder das Tragen von Masken. Für das Abfedern von Ausfällen wurden ebenfalls Massnahmen ergriffen. So operierte beispielsweise die

³¹ Verordnung zur Arbeitszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Arbeitszeitverordnung, AZV) vom 6. Juli 2004 (SG 162.200).

Stadtreinigung in zwei gestaffelten und voneinander getrennten Teams, wobei jedes Team auch auf sich allein gestellt die Abfallentsorgung mit gewissen Einschränkungen bewältigen konnte. Im weiteren Verlauf der Pandemie erarbeitete die Stadtreinigung einen Notfallplan im Sinne eines Kontinuitätsmanagement zum Aufrechterhalten der Abfallentsorgung und setzte ihn um.

Der Entscheid zur Einführung von betrieblichem Testen in der Kantonsverwaltung wurde von den jeweiligen Departementsvorstehenden für das eigene Departement gefällt. Betriebliches Testen wurde deshalb nur in gewissen Departementen eingeführt.

I Personalpool

In der kantonalen Verwaltung bestand während der Corona-Pandemie die Möglichkeit, nicht im Einsatz stehendes Personal departementsübergreifend in Abteilungen einzusetzen, die in der Krise besonders gefordert waren. Die Koordination dieses Personalpools übernahm das HR BS. Führungspersonen aus den einzelnen Departementen und Abteilungen konnten dem HR BS Personal melden, das aufgrund der Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung weniger oder keine Aufgaben mehr hatte. Ursprung des verwaltungsinternen Personalpools zur «Ausleihe» von Personal stellte im März 2020 die Covid-Infotline des Gesundheitsdepartements dar. Die Idee war, Personal von ausserhalb des Gesundheitsdepartements zum Betrieb der Hotline einzusetzen.

Faktisch wurden aber nur wenig Personen für den Personalpool gemeldet. Auch für den Betrieb der Infoline wurden Personen von der Kantonspolizei (und nicht aus dem Personalpool) herangezogen. Es gab zwar Verwaltungsangestellte, die durch den Personalpool vermittelt werden konnten, vor allem im Gesundheitsdepartement oder auch im Präsidialdepartement zur Abwicklung der Unterstützungsbeiträge im Kulturbereich. Es handelte sich aber um eine kleine Zahl von Personen. Auch als das Gesundheitsdepartement Personal für das Contact Tracing (ca. 100 zusätzlich benötigte Personen) und Kontrollen der Schutzkonzepte (ca. 30 zusätzlich benötigte Personen) beantragte, gab es wenig Resonanz aus anderen Departementen. Vom Regierungsrat gab es eine Weisung, in der Pandemie Personal möglichst intern zu rekrutieren. Diese Weisung wurde im Juni 2020 aufgehoben. HR BS empfahl dem Gesundheitsdepartement daraufhin, externe Fachkräfte befristet zu rekrutieren, was die Verantwortlichen im Gesundheitsdepartement auch umsetzten.

Die Grundidee, dass Verwaltungsangestellte, die aufgrund der Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung weniger Aufgaben zu bewältigen hatten, anderswo in der Verwaltung eingesetzt werden könnten, fanden die meisten der Interviewten gut. Die Umsetzung des Personalpools wurde aber bemängelt. Potenziell entsendende Organisationseinheiten seien aufgrund der Befürchtung, dass das Personal, das während der Pandemie problemlos abgezogen werden kann, als weniger relevant angesehen wird (auch in Hinblick auf zukünftige Verhandlungen über Ressourcen) zurückhalten gewesen. Ausserdem hätten sich die Personen mindestens für drei Monate verpflichten müssen, was bei der unklaren Zukunftsaussicht in der Pandemie für viele Verwaltungsangestellte ein Risiko dargestellt habe. Wie aus den Interviews hervorgeht, gab es beim Gesundheitsdepartement Schwierigkeiten bei der Zuweisung der verfügbaren Personen. Grund dafür sei ein Mangel an Ressourcen gewesen, um die Einteilung vorzunehmen.

4.1.5 Massnahmen zu sozialen und psychologischen Folgen der Pandemie

Die Corona-Pandemie war ein aussergewöhnliches Ereignis von beispielloser Grössenordnung. Eine besondere Herausforderung stellten unter diesem Aspekt die sozialen und psychologischen Folgen für die Bevölkerung, aber auch für die bei der Bewältigung der Krise stark involvierten Personen dar. Dieser Aspekt der Pandemie wird im Pandemieplan

nicht erwähnt. Dennoch lancierte der Kanton Basel-Stadt einige Angebote zur Abfederung von sozialen und psychologischen Folgen der Pandemie.

Ab April 2020 stellten die Medizinischen Dienste im Gesundheitsdepartement in Zusammenarbeit mit dem gemeinnützigen Verein *Gsünder Basel*, der Fachstelle für Gesundheitsförderung in der Region Basel, die Website www.baselzuhause.ch online. Auf der Webseite gab es Informationen rund um Covid-19 und zu den erlassenen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung. Es gab ausserdem verschiedene Angebote für Bewegung und Entspannung zu Hause in Form von Tipps und Verweisen auf andere Angebote oder eigens gedrehten Videos. Unter den Rubriken «Ernährung» oder «Langeweile» wurden weitere Angebote und Tipps aufgelistet, die die psychologische Belastung oder den Effekt der Einschränkungen während der Pandemie auf die körperliche Gesundheit reduzieren sollten. Zudem wurden eine Auflistung verschiedener Hilfsangebote auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene sowie Hinweise gegen die Belastung im Homeoffice zusammengestellt. Im Seniorenbereich wurde mit dem *Café Balance* ein Angebot geschaffen, in dem Bewegungsübungen für zu Hause, Telefonkontakte unter den Teilnehmenden und mit den Kursleitungen sowie Videolektionen und, sofern möglich, gemeinsame Spaziergänge angeboten wurden.

Von Januar bis Dezember 2022 lief das Projekt *#mirschaffedas* der Abteilung Prävention bei den Medizinischen Diensten im Gesundheitsdepartement und Gsünder Basel. Das Projekt hatte zum Ziel, während der anhaltenden Pandemie das Durchhaltevermögen der Basler Bevölkerung zu stärken, Zuversicht in der Gesellschaft zu fördern und Mut zu machen. Rund viermal in der Woche wurden kurze Beiträge mit Tipps im Umgang mit der psychischen Belastung durch das Coronavirus aufgeschaltet. Die Inhalte wurden via Social-Media-Kanäle, auf der Webseite von *#mirschaffedas*, in eigens dafür gegründeten WhatsApp-Gruppen und in einem alle zwei Wochen erscheinenden Newsletter geteilt.

Trotz der geschaffenen Angebote sind die Interviewpartner/-innen und die Teilnehmenden der verschiedenen Fokusgruppen klar der Meinung, dass zum Schutz der psychischen Gesundheit der Bevölkerung zu wenig gemacht wurde. Vor allem junge Erwachsene habe man zu wenig berücksichtigt. Die Bedürfnisse beim Gesundheitsschutz sei bei dieser tendenziell körperlich gesunden Personengruppe stark abweichend von denen der zumeist älteren Risikogruppe in der Pandemie. Junge Personen seien zudem in der Tendenz am wenigsten gefährdet gewesen von den direkten Folgen einer Covid-19-Ansteckung, hätten sich aber genauso einschränken müssen wie ältere Personen. Diese Gegebenheit sei für junge Personen zum Teil schwer nachvollziehbar gewesen. Bedauert wurde in den Interviews und den Fokusgruppen bezüglich dieser Aspekte, dass es keine spezifischen Angebote zur Erhöhung der Resilienz für Jugendliche und junge Erwachsene gab.

Nebst jungen Personen wurden vor allem Bewohner/-innen von Alters- und Pflegeheimen und deren Angehörige in den Fokusgruppen als Personengruppe angegeben, die auch mental in ausserordentlichem Masse von der Pandemie betroffen gewesen war. Vor allem in der ersten Welle der Pandemie seien soziale und psychische Bedürfnisse dieser Personengruppe zulasten des Gesundheitsschutzes zu wenig bis gar nicht berücksichtigt worden. Eine Diskussion darüber, wie sozialmedizinische Einrichtungen bei gleichzeitiger Gewährleistung von Lebensqualität ihre Bewohner/-innen schützen können, habe zu wenig stattgefunden.

4.2 Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung

Der Kanton unterstützte die Durchführung der COVCO-Basel Studie, welche die langfristigen Auswirkungen der Pandemie auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der Bevölkerung von Basel-Stadt und Basel-Landschaft untersucht hat. Von Juli 2020 bis

August 2021 wurden dafür regelmässig Befragungen durchgeführt, an denen insgesamt 13'000 Personen teilgenommen haben.³² Inhalte der Befragung waren Veränderungen der physischen und psychischen Gesundheit, des Lebensstils, des Arbeitsumfelds und der familiären Situation der regionalen Bevölkerung aufgrund der Corona-Krise.

Die meisten Befragten in der Studie gaben Sorgen bezüglich Einschränkungen beim Reisen oder in Bezug auf kulturelle Anlässe an. Über 50 Prozent der Teilnehmenden hatten derweil wenig bis keine Sorgen um die eigene Gesundheit. Mehr als 40 Prozent der Teilnehmenden gaben an, dass sich ihre physischen Kontakte mit Familienangehörigen verringert habe, 50 Prozent gaben an, weniger Kontakt mit Freunden und Nachbarn zu haben. Über die Zeit hinweg gab es ausserdem weniger Zufriedenheit mit dem Zusammenleben im Haushalt, zwischenzeitlich (bis Frühjahr 2021) nahm auch das Gefühl der Einsamkeit bei den Teilnehmenden zu. Die Studie zeigt darüber hinaus, dass vor allem Personen im Homeoffice während der Pandemie mehr arbeiteten als vor der Pandemie, mehr am Wochenende arbeiteten, das Gefühl hatten, weniger Freizeit zu haben, fehlende Gesellschaft im Homeoffice nannten und eher über Schmerzen klagten (Rückenschmerzen, Kopfschmerzen und Nackenschmerzen). Die Studie zeigt auch, dass während der Corona-Pandemie mehr Personen ihren Medienkonsum nicht kontrollieren konnten und ungesundes Essverhalten gesteigert war, vor allem bei jüngeren Teilnehmenden. Eine im April 2023 veröffentlichte Studie mit der COVO-Basel-Kohorte im Untersuchungszeitraum von Juli 2020 bis Dezember 2021 weist darauf hin, dass depressive Symptome bei einem signifikanten Teil der Teilnehmenden zugenommen hatten. Sie suggeriert auch grosse Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen.³³

Der Kanton Basel-Stadt kann sich mit seiner Studie zu den Bedürfnissen der Bevölkerung (anders als andere Kantone) auf repräsentative Ergebnisse stützen. Hierbei wurden die Bedürfnisse von verschiedenen Gruppen direkt sowie im Austausch mit Verwaltung und Regierung erfasst.

4.3 Externe Kommunikation

Die externe Kommunikation im Kanton Basel-Stadt wurde durch verschiedene Massnahmen sichergestellt:

- Mit coronavirus.bs.ch baute der Kanton Basel-Stadt sehr rasch eine zentrale Website auf, auf der alle für die Öffentlichkeit relevanten Informationen aufgeschaltet und aktualisiert wurden (Fallzahlen, Hospitalisierung- und Todeszahlen, Verhaltensregeln, Veranstaltungen, Testen, Impfen, Schulen, wirtschaftliche Unterstützung usw.). Dabei waren die zuständigen Verwaltungsstellen für ihre eigenen Informationen verantwortlich und aktualisierten die Website entsprechend.
- Es gab regelmässig Pressekonferenzen, vor allem mit dem Kantonsarzt und dem Vorsteher des Gesundheitsdepartements, und Medienmitteilungen. Die Pressekonferenzen waren im Stream verfügbar. Zudem beantworteten die Kommunikationsabteilungen/-verantwortlichen der Departemente laufend Anfragen von Medien und Bürger/-innen.
- Der Kanton Basel-Stadt richtete am 6. März 2020 eine Infoline für Fragen rund um Covid-19 ein. Die Infoline wurde mit bis zu 15 eingerichteten Arbeitsplätzen betrieben. Hauptsächlich musste die Infoline Auskünfte zu Massnahmen und Verordnungen

³² Keidel, Dirk; Vermes, Thoas; Witzig, Melissa; Jeong, Ayoung; Galliker, Fiona; Tertemiz, Ekin; Schaffner, Emmanuel; de Hoogh, Kees; Pärli, Kurt; Lovison, Gianfranco; Imboden, Medea; Probst-Hensch, Nicole (2021): Schlussbericht CoVCoBasel. Swiss TPH, Basel.

³³ Probst-Hensch, Nicole; Jeong, Ayoung; Keidel, Dirk; Imboden, Medea; Lovison, Gianfranco (2023): Depression trajectories during the COVID-19 pandemic in the high-quality health care setting of Switzerland: the COVCO-Basel cohort, in: Public Health, 217, S. 65–73.

des Bundesrats und des BAG geben. Fragen wurden zudem meist zur aktuellen Situation, insbesondere zu geltenden Regeln, zum Thema Testen oder zum Impfangebot im Kanton Basel-Stadt gestellt.

- Mit Kampagnen auf Sozialen Medien versuchte der Kanton, bestimmte Bevölkerungsgruppen direkt zu erreichen, beispielweise Personen, die kein Deutsch sprechen. Diese Kampagnen wurden in den sieben bis acht meistgesprochenen Sprachen der baselstädtischen Bevölkerung umgesetzt. Zum ersten Mal setzte der Kanton Basel-Stadt auch Mikro-Targeting Massnahmen um. Das war etwa der Fall, als das Gesundheitsdepartement Rückkehrende aus den Ferien via Textnachricht auf dem Mobiltelefon kontaktierte.
- Weitere Kommunikationsmassnahmen waren Plakate und Standmarketing durch das Bau- und Verkehrsdepartement und die Polizei.
- Kleinere Kampagnen ergänzten die kommunikativen Massnahmen. So konnten beispielsweise in den Badeanstalten der Stadt Badetücher gewonnen werden, wenn der Abstand auf der Liegewiese eingehalten wurde.
- Die von einer externen Agentur entwickelte «#Seifenboss»-Kampagne wurde Anfang März 2020 der Öffentlichkeit vorgestellt und hatte als Zielgruppe Schulkinder und deren Eltern, um diese für das korrekte Händewaschen zu sensibilisieren.

Die externe Kommunikation in der Krise lief über den Regierungssprecher respektive die Staatskanzlei, was Entscheide der Regierung betraf. Die Kommunikation von Entscheiden des Regierungsrats, insbesondere bei der Umsetzung von Bundesmassnahmen, wurde durch die Staatskanzlei sichergestellt. Der Regierungssprecher war Mitglied im Strategiestab und im KKS. Die Kommunikation in den Organen der KKO wurden vorgängig mit dem Regierungssprecher abgesprochen. Weiter kommunizierten auch die Departemente in ihren Bereichen. Insbesondere dem Gesundheitsdepartement kam dabei in der Pandemie eine wichtige Rolle zu, indem es der Bevölkerung das notwendige Wissen zum Schutz vor einer Erkrankung vermittelte und sie zum aktiven Selbst- und Fremdschutz motivierte. Es kommunizierte vor allem Informationen im Gesundheitsbereich, wie beispielsweise Informationen zur Entwicklung der Fallzahlen, Regelungen zu Quarantäne oder dem Contact Tracing. Die Kommunikation des Gesundheitsdepartements war entsprechend sehr aktiv. Allein von Januar 2020 bis September 2020 verschickte das Gesundheitsdepartement über 120 Medienmitteilungen zu Corona. Vor der Kommunikation von Massnahmen, die mehrere Departemente betrafen, führte der Regierungssprecher jeweils eine Vernehmlassung in den Departementen durch. Die Leiterin Kommunikation im Gesundheitsdepartement und der Regierungssprecher pflegten über den gesamten Zeitraum der Pandemie hinweg eine sehr enge Zusammenarbeit.

Massnahmen im Bildungsbereich wurden der Öffentlichkeit durch die Kommunikationsabteilung im Erziehungsdepartement mitgeteilt. Dabei gab es auch Besuchstage an den Schulen, um den Medien Einblick darüber zu geben, wie Schüler/-innen mit den Massnahmen umgehen. Die Kommunikation für Kulturschaffende und Kulturinstitutionen wurde von der Abteilung Kultur im Präsidentsdepartement sichergestellt. Die Abteilung begann früh damit, den Kulturschaffenden einen Newsletter zu versenden, in dem bereits veröffentlichte Neuerungen kommuniziert wurden. Ausserdem betrieb die Abteilung mit eigenen Ressourcen eine Hotline, die Auskunft zu Unterstützungsmassnahmen im Kulturbereich gab.

Der Kanton Basel-Stadt betrieb im Vergleich zu anderen Kantonen viel Aufwand für die kommunikative Begleitung der Krisenbewältigung. Hilfreich war dabei, dass die Abteilung Kommunikation in der Staatskanzlei auch in Normalzeiten gut aufgestellt und dotiert ist. Dazu gibt es in den Departementen eigene Kommunikationsverantwortliche

oder -abteilungen. Bereits früh in der Pandemie unterstützte zudem eine externe Agentur den Kanton bei der Durchführung von Kommunikations-/Informationskampagnen.

Schnell wechselnde Massnahmen auf Bundesebene stellten auch in der Kommunikation des Kantons Basel-Stadt eine Herausforderung dar. Teilweise mussten Plakate bereits nach wenigen Tagen wieder entfernt werden, da sich die Massnahmen veränderten. Der Kanton Basel-Stadt hat aber laut Interviewpartnern/-innen zeitgerecht auf diese Herausforderung reagieren können.

Die externe Kommunikation des Kantons erhält in den Erhebungen überwiegend positive Bewertungen. Die Interviewten sind sich einig darin, dass es die richtige Entscheidung war, die Kommunikation zentral durch den Regierungssprecher sicherzustellen. Der Prozess in der externen Kommunikation sei eingespielt gewesen und habe in der Krise ähnlich funktioniert wie vor der Krise. Der Kanton kommunizierte laut den Interviewpartnern/-innen mit einer Stimme in der Öffentlichkeit und sei gut sichtbar gewesen mit seinen Kommunikationsmassnahmen. Die Informationen seien zudem empfängergerecht aufbereitet gewesen. Insbesondere die Seifenboss-Kampagne wurde in vielen Interviews angesprochen – diese ist durch einen Ausschnitt aus der Pressekonferenz zur Lancierung, der in den Sozialen Medien viel geteilt wurde, auch national bekannt geworden. Die Interviewpartner/-innen glauben, dass die Zielgruppe, Schulkinder und deren Eltern, erreicht wurde und die Kampagne eine hohe Wirksamkeit hatte. Weitere Kantone, wie der Kanton Solothurn, übernahmen die Seifenboss-Kampagne im Frühling 2020.

In den Fokusgruppen wurde die öffentliche Kommunikation des Kantons ebenfalls grundsätzlich als einheitlich und stringent beschrieben. Die Kommunikation sei gut konzipiert gewesen: Was der Bund kommuniziert habe, sei vom Kanton nachgezogen worden. Dabei habe der Kanton auch immer antizipiert, was als nächstes kommt und entsprechend kommuniziert. Zur spezifischen Kommunikation des Kantons an die verschiedenen Anspruchsgruppen gab es aber dennoch Kritik:

- In der Fokusgruppe Gesundheit wurde die Kommunikation des Kantons gegenüber Gesundheitseinrichtungen ähnlich wie der Zusammenarbeit mit dem Kanton beschrieben. Hervorgehoben wurde der Unterschied zwischen grossen Gesundheitseinrichtungen auf der einen Seite und sozialmedizinischen Einrichtungen, niedergelassenen Ärzten/-innen und der ambulanten Pflege auf der anderen Seite. Während die Spitäler gut informiert worden seien, hätten die anderen Akteure Informationen, beispielsweise zu Quarantäneregelungen oder zur Impfung bei genesenen Patienten/-innen, teilweise erst aus den Medien erfahren. Kritisiert wurde auch der Zeitpunkt der Information durch den Kanton am Freitagnachmittag, was eine schwierige Umsetzung übers Wochenende erfordert habe. In dieser Angelegenheit habe der Kanton aber reagiert und den Zeitpunkt seiner Information angepasst. Zu Beginn der Pandemie habe das Gesundheitsdepartement ausserdem keine klare Ansprechperson für die Akteure des Gesundheitswesens definiert. Ab Start des betrieblichen Testens sei die Kommunikation und Koordination mit dem Gesundheitsdepartement dann klarer gewesen.
- Die Teilnehmenden der Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur hätten sich einen gewissen Informationsvorsprung gewünscht. Ohne diesen hätten die Wirtschaftsverbände ihre Mitglieder zu wenig auf Massnahmen vorbereiten können und mussten jeweils auf die Pressekonferenzen verweisen. Vorabinformationen erhielten die Teilnehmenden der Fokusgruppe dennoch teilweise durch Mitgliedschaften in Gremien auf Ebene Bund.
- Weiter wurde in den Fokusgruppen angefügt, dass die Massnahmen zwar immer stringent kommuniziert worden seien, die genaue Umsetzung aber oftmals nicht ausreichend dargelegt worden sei. Gerade im Bereich der Schutzmassnahmen habe es

deshalb Momente gegeben, in denen nicht klar gewesen sei, wie Massnahmen umgesetzt werden sollen respektive in denen die Umsetzung gar nicht möglich gewesen sei.

4.4 Interne Kommunikation

Die interne Kommunikation gegenüber den Mitarbeitenden in der Verwaltung stand im Kanton Basel-Stadt während der Pandemie deutlich weniger im Fokus als die externe Kommunikation. Häufig wurde keine koordinierte interne Kommunikation betrieben. Die Dienststellen mussten oft eigene Kommunikationskanäle zu den Mitarbeitenden aufbauen. Kommunikationsmassnahmen mussten zudem den Diensten entsprechend angepasst werden. Dies war insbesondere für die Rettungsdienste, die Polizei, die Stadtreinigung oder die Lehrpersonen notwendig.

Die Kommunikation von Informationen, die die gesamte Verwaltung betreffen, verantwortet im Kanton Basel-Stadt das HR BS. Die Informationen werden im Intranet aufgeschaltet und zusätzlich via E-Mail an alle Mitarbeitenden geschickt. Der Versand geschieht dabei durch die Staatskanzlei. In der Pandemie wurde der Prozess zum Informieren der Verwaltungsangestellten via Infomails gleich gehandhabt wie vor der Pandemie. Einzig die kommunikativen Massnahmen mussten vor Versand noch vom Regierungsrat abgesegnet werden. Während des gesamten Pandemiezeitraum versendete die Staatskanzlei rund 35 Infomails, die zuvor von HR BS aufbereitet und vom Regierungsrat abgesegnet wurden. Vor der Pandemie war es im Schnitt vier- bis fünfmal im Jahr der Fall, dass die Staatskanzlei eine Informationsmail von HR BS an alle Mitarbeitende des Kantons versendet hatte.

Die Teilnehmenden der Fokusgruppe GSK und die Mehrheit der Interviewten sind sich einig darin, dass die interne Kommunikation in der Krise nicht gut funktionierte. Es wurde hauptsächlich kritisiert, dass die Zuständigkeiten nicht klar gewesen seien, also ob der KKS, der Strategiestab, die Staatskanzlei, der zentrale Personaldienst oder der Personaldienst der Departemente für die Kommunikation neuer Massnahmen zuständig waren. Dabei war der Prozess definiert – aber die Verantwortlichkeit für das Initiieren der Kommunikation war, anders als in der externen Kommunikation, nicht geklärt. In der Fokusgruppe GSK wurde zudem weiter angefügt, dass der Regierungsrat mit dem Überprüfen der kommunikativen Massnahmen zwar eine Kontrollfunktion wahrgenommen habe, bei den vorgängig erfolgten Entscheiden der Regierung sei die Kommunikation der Massnahmen für die Belegschaft aber selten ein Thema gewesen. Es sei daher, im Gegensatz zur externen Kommunikation, vielfach unklar gewesen, welche Traktanden einer kommunikativen Massnahme bedürfen. Dass die Infomails für die gesamte Verwaltung während der Pandemie vom Regierungsrat abgesegnet werden mussten, führte laut den interviewten Personen dazu, dass sich der Prozess um rund einen bis zwei Tage verzögerte. Nicht alle Interviewten sahen die Notwendigkeit des Einbezugs des Regierungsrats in diesen Prozess. Es gab laut den Interviewten und den Teilnehmenden der Fokusgruppe GSK eine Diskrepanz in der Kommunikation nach aussen und der internen Kommunikation. In den Interviews wurde darauf verwiesen, dass ein erkennbares Konzept in der internen Kommunikation gefehlt habe.

Im Bildungsbereich konnten bestehende Kommunikationskanäle zu Schulleitungen und Lehrpersonen genutzt werden. Neu wurde ein Corona-Newsletter eingeführt, von dem im Verlauf der Pandemie 59 Ausgaben produziert und versendet wurden. Die Newsletter wurden durch FAQs für Schulleitungen, Lehrpersonen, Tagesstrukturen und Kitas ergänzt. An die Eltern versandte das Erziehungsdepartement rund 15 Elterninfos. Die Kommunikation der Verwaltung im Bildungsbereich war während der Krise weniger partizipativ, als dies in Normalzeiten der Fall ist. Die Einwegkommunikation des Erziehungsdepartements war laut Interviewpartnern/-innen aber passend. Anders schätzten das die

Teilnehmenden der Fokusgruppe Bildung ein. Sie fühlten sich vom Kanton zu wenig informiert. Sie meldeten zurück, dass Angestellte an den Schulen Einschränkungen und Lockerungen im Schulbereich zu Beginn der Pandemie oft aus den Medien erfahren hätten. Wenn die Information zu neuen Massnahmen am Freitagnachmittag erfolgte und die Umsetzung über das Wochenende geplant werden musste, wäre ihrer Ansicht nach die Erreichbarkeit von Schlüsselpersonen im Erziehungsdepartement und im Gesundheitsdepartement wichtig gewesen. Diese Erreichbarkeit sei nicht immer sichergestellt gewesen. Die Teilnehmenden der Fokusgruppe betonten aber, dass sich die Kommunikation des Kantons im Verlauf der Pandemie verbessert habe.

Eine Schwierigkeit zu Beginn der Pandemie war die Erreichbarkeit der Lehrpersonen (als Angestellte des Kantons) über die Kommunikationskanäle der zentralen Personaldienste. Der Mailverteiler an die Mitarbeitenden der Verwaltung umfasste keine Lehrpersonen. Dazu haben HR BS und das Erziehungsdepartement eine pragmatische Lösung gefunden: Das Generalsekretariat des Erziehungsdepartements prüfte die Kommunikation von HR BS vorgängig und legte Informationen, die für die Lehrpersonen wichtig waren, auf dem Basler Bildungsserver eduBS ab.



4.5 Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Leistungen

Im Folgenden beantworten wir die Evaluationsfragen zu den Leistungen des Krisenmanagements.

I Hat der Kanton Basel-Stadt rechtzeitig, angemessen und adressatengerecht kommuniziert?

Der Kanton betrieb während der Pandemie im Vergleich zu anderen Kantonen viel Aufwand für die Bevölkerungskommunikation und kommunizierte insgesamt angemessen. Regierung und Verwaltung konnten auf professionelle Kommunikationsteams in der Staatskanzlei und in den Departementen zurückgreifen. Die Zuständigkeiten bezüglich externer Kommunikation waren klar und die Abgrenzung zwischen KKO, Staatskanzlei und Departementen zweckmässig. Wichtige Instrumente für die Kommunikation gegenüber Medien und Bevölkerung waren die zentrale Website coronavirus.bs, Medienmitteilungen und -konferenzen, spezifische Kampagnen sowie die Einrichtung einer Infoline. Besonders positiv hervorzuheben sind die Leistungen des Kantons im Hinblick auf eine adressatengerechte Kommunikation, beispielsweise gegenüber Einwohnern/-innen mit Migrationshintergrund und Ferienrückkehrern/-innen. Weniger positiv zu beurteilen ist die Kommunikation mit den Stakeholdern, da diese zum Teil zu spät informiert wurden. Dies lag allerdings hauptsächlich an den meist kurzen Fristen zwischen Entscheidungen auf Bundesebene und Inkrafttreten neuer Massnahmen. Kritisch zu bewerten ist die interne Kommunikation gegenüber den Mitarbeitenden des Kantons. Hier war die Verantwortlichkeit für das Initiieren der Kommunikation teilweise nicht geklärt. Zudem wurde insgesamt zu wenig koordiniert und geplant, um auch die Mitarbeitenden zu jedem Zeitpunkt angemessen zu informieren.

I Hat die Verwaltung angemessen auf Veränderungen in der Arbeitssituation reagiert (Homeoffice, Digitalisierung usw.)?

Die Verwaltung reagierte schnell auf die Anforderungen an die veränderte Arbeitssituation, insbesondere auf die Anforderungen an Telearbeit. Eine unterschiedliche Ausstattung mit Hardware und unterschiedliche Anforderungen an den Datenschutz führten jedoch dazu, dass die Umsetzung von Homeoffice in manchen Dienststellen deutlich länger dauerte als in anderen. Für Mitarbeitende, bei denen aus betrieblichen Gründen das Arbeiten von zu Hause aus nicht möglich war, wurden Massnahmen getroffen, um Ansteckungen zu vermeiden. Das Aushelfen von weniger belasteten Mitarbeitenden des Kantons in stark belasteten Dienststellen mittels eines Personalpools hat nicht funktioniert.

I Wie ist der Kanton Basel-Stadt aus gesundheitlicher/sanitärer Perspektive durch die Krise gekommen?

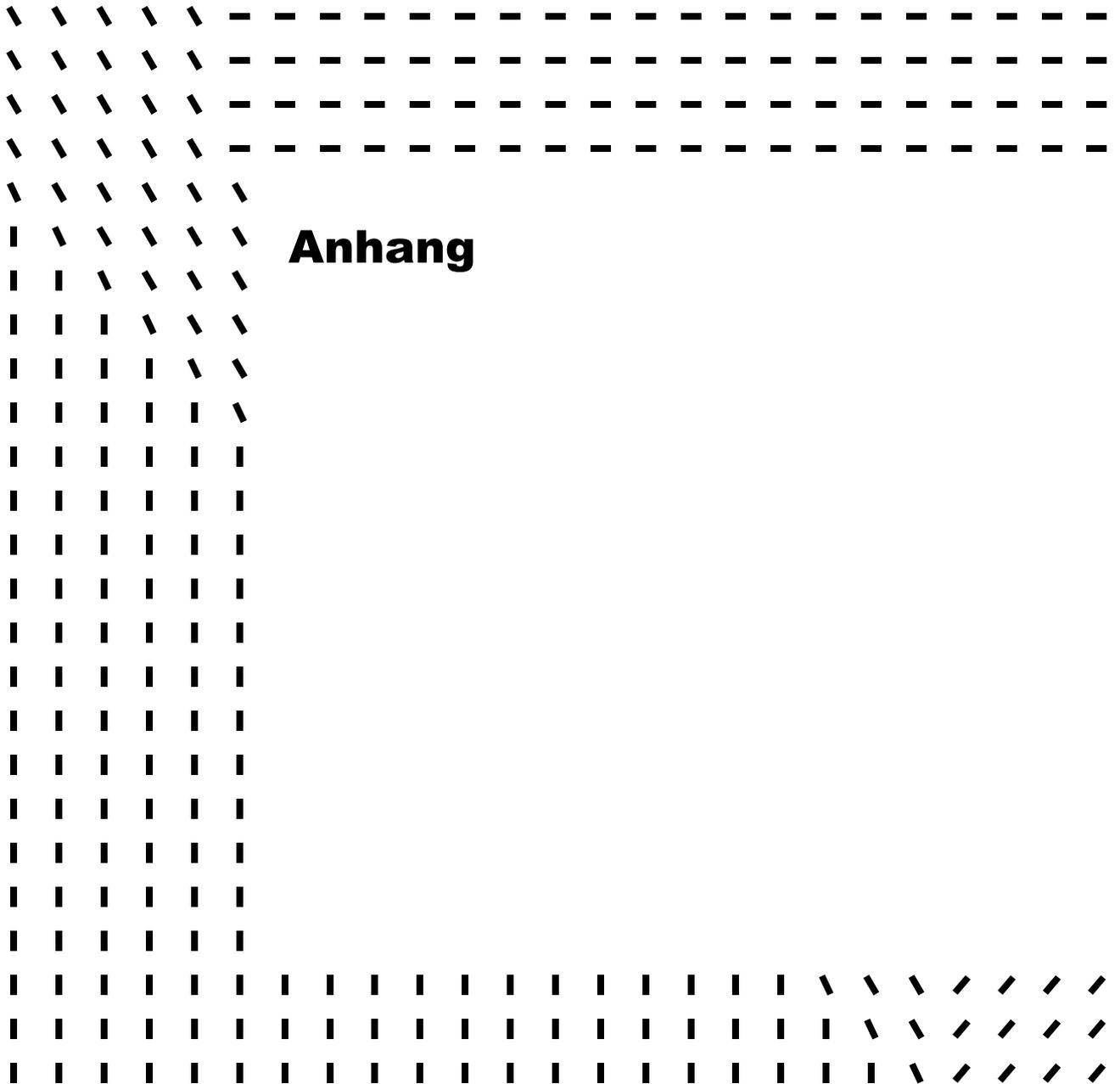
Der Kanton ist aus gesundheitlicher Perspektive gut durch die Pandemie bekommen. Aufgrund der Herausforderungen als Stadtkanton mit einer hohen Bevölkerungsdichte und der Abhängigkeit des Gesundheitswesens von Arbeitskräften aus dem Ausland war dies zu Beginn der Pandemie nicht selbstverständlich. Zwar gab es in Basel im schweizweiten Vergleich überdurchschnittlich viele Ansteckungen und Hospitalisierungen, die Zahl der Todesfälle lag jedoch im Mittelfeld. Bezüglich Zahl der Tests und Impfungen nimmt der Kanton Basel-Stadt im kantonalen Vergleich einen Spitzenplatz ein. Aus Sicht der Evaluation ergriff der Kanton angemessene Massnahmen, um die Gesamtbevölkerung und spezifische Zielgruppen vor Ansteckungen zu schützen – beispielsweise mit der Umsetzung der Impfkampagne, Testen, Schutzkonzepten und dem Contact Tracing. Die Gesundheitsversorgung konnte aufrechterhalten werden, auch aufgrund der finanziellen Unterstützung der Spitäler durch den Kanton und aufgrund der Unterstützung von Armee, Zivilschutz und Zivildienst. Optimierungspotenzial gibt es beim Einbezug der niedergelassenen Ärzteschaft, der Spitex und den sozialmedizinischen Einrichtungen ins Krisenmanagement.

I Wie wurden die Bedürfnisse der Bevölkerung (in Bezug auf Gesundheit, Soziales, Wirtschaft/Kultur, Bildung, Gesellschaft) erfasst?

Durch den regelmässigen Austausch mit Stakeholdern erhielten die Verwaltung und die Regierung Informationen darüber, wie die Massnahmen beurteilt werden und welche die spezifischen Bedürfnisse einzelner Gruppen waren. Was die Erfassung der Bedürfnisse der Bevölkerung betrifft, übernahm der Kanton Basel-Stadt (gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft) im interkantonalen Vergleich eine Vorreiterrolle. Die beiden Kantone haben die COVCO-Studie mitfinanziert, die über wiederkehrende Befragungen Informationen zur sozialen, psychischen und physischen Situation der Bevölkerung erhoben hat. Einen guten Weg im Pandemiemanagement zu finden, der den teilweise entgegenlaufenden Bedürfnissen von Gesundheitsversorgung, Wirtschaft, Bildung, Kultur und Wissenschaft gerecht wird, war dennoch auch für die Regierung des Kantons Basel-Stadt eine grosse Herausforderung. Aus Sicht der Evaluation haben die Verantwortlichen des Kantons diese Herausforderung gut bewältigt.

I Wie ist der Kanton Basel-Stadt aus *wirtschaftlicher und sozialer Sicht* durch die Krise gekommen?

Der Kanton Basel-Stadt setzte vergleichsweise viel Geld für die Abfederung der Wirkungen der gesundheitspolitischen Massnahmen auf Wirtschaft und Kultur ein. Dabei ergänzte der Kanton die Instrumente des Bundes mit eigenen kantonalen Massnahmen ergänzt. Dies erfolgte zielgruppenorientiert und wirksam. Auch bezüglich Umsetzung der Hilfen ist der Kantonsverwaltung ein positives Zeugnis auszustellen. Abläufe haben funktioniert und Gelder konnten rasch ausbezahlt werden. Die Instrumente zur Unterstützung der Wirtschaft und der Kulturbranche haben dazu beigetragen, dass der Kanton aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht gut durch die Krise gekommen ist. Die Verantwortlichen des Kantons trafen auch Massnahmen zur Abfederung der sozialen und psychologischen Folgen der Pandemie. Auch diese haben sich bewährt. Allerdings muss festgehalten werden, dass den Bedürfnissen bestimmter Personengruppen, wie den Bewohnern/-innen von sozialmedizinischen Einrichtungen und jungen Menschen, insbesondere zu Beginn der Pandemie, zu wenig Rechnung getragen worden ist.



A 1 Liste Interviewpartner/-innen

Mit folgenden Personen wurden im Rahmen der Evaluation des Krisenmanagements Interviews geführt.

DA 1: Interviewpartner/-innen

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
1	Battegay	Manuel	Ehemaliger Chefarzt Infektiologie und Spitalhygiene (in der Funktion bis März 2023)	Universitätsspital Basel
2	Dematté	Simona	Leiterin Hauptabteilung Operationen Stabschefin KKS	Justiz- und Sicherheitsdepartement, Kantonspolizei
3	Dürr	Baschi	Regierungsrat (bis 2021) Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartement (bis 2021)	Justiz- und Sicherheitsdepartement
4	Engelberger	Lukas	Regierungsrat Vorsteher des Gesundheitsdepartements Stv. Regierungspräsident (2021–25)	Gesundheitsdepartement
5	Fuchs	Simon	Stv. Kantonsarzt (bis Februar 2022) Kantonsarzt (ab März 2022)	Gesundheitsdepartement
6	Gassmann	Stephan	Leiter Planungsorganisation	Gesundheitsdepartement
7	Greiner	Marco	Stv. Staatsschreiber Leitung Kommunikation	Präsidialdepartement, Staatskanzlei
8	Grögel	Katrin	Leiterin Abteilung Kultur	Präsidialdepartement
9	Horvath	Sabine	Leiterin Standortmarketing, Messen, Märkte	Präsidialdepartement
10	Hostettler	Nicole	Leiterin Amt für Wirtschaft und Arbeit	Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt
11	Hugenschmidt	Crispin	Generalsekretär	Erziehungsdepartement
12	Papadopoulos	Dimitrios	Stadtkommandanten Chef KTVS Basel-Stadt	Justiz- und Sicherheitsdepartement
13	Roth	Martin	Polizeikommandant Gesamteinsatzleiter KKO	Justiz- und Sicherheitsdepartement, Kantonspolizei
14	Schüpbach-Guggenbühl	Barbara	Staatsschreiberin	Präsidialdepartement, Staatskanzlei

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
15	van der Meer	Jens	Gemeinderat Verwaltungsleiter	Gemeinde Riehen
16	Wiedemann	Andrea	Leiterin HR Basel-Stadt	Finanzdepartement

Legende: Angeben wird die jeweilige Funktion zum Zeitpunkt des Interviews.

A 2 Liste Teilnehmende Fokusgruppen

Die folgenden Personen nahmen an den Fokusgruppen im Rahmen der Evaluation des Krisenmanagements teil.

DA 2: Teilnehmende Fokusgruppe Gesundheit

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
1	Baudendistel	Urs	Vizepräsident Heimleiter und Geschäftsführer	CURAVIVA BS Alters- und Pflegeheim Johanniter
2	Garessus	Brigitte	Leitung Basel Mitte / Basel West	SPITEX Basel
3	Kübler	Werner	Direktor	Universitätsspital Basel
4	Langloh-Wetterwald	Jennifer	Geschäftsführerin	Medizinische Gesellschaft Basel
5	Lüscher	Barbara	Leiterin	Pflegezentren Am Bruderholz und Falkenstein BSB (Bürgerspital Basel)
6	Meyer	Tobias	Leitender Arzt Universitäre Altersmedizin	Felix Platter Spital
7	Probst-Hensch	Nicole	Leiterin des Departments Epidemiology and Public Health	Swiss Tropical and Public Health Institute

Legende: Angeben wird die jeweilige Funktion zum Zeitpunkt des Fokusgruppengesprächs.

DA 3: Teilnehmende Fokusgruppe Wirtschaft und Kultur

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
1	Dirks	Anja	Schauspieldirektorin	Theater Basel
2	Dörr	Andreas	Leiter Value-Based Supply Chain Management und Pandemiebeauftragter	Coop Genossenschaft
3	Knellwolf	Andrea Elisabeth	Head Community Relations	F. Hoffmann-La Roche AG
4	Lüthy	Jean-Marc	Vorstandsmitglied Vorstandsmitglied Geschäftsleiter	Schweizer Bar und Club Kommission Kultur und Gastronomie Basel Nordstern Club Basel
5	Meier	Andreas	Stv. Direktor / Abteilungsleiter Mitglieder & Netzwerk	Handelskammer beider Basel
6	Schneider-Marfels	Christina	Inhaberin Kommunikation	Comtessa GmbH Wirtverband Basel-Stadt
7	Strahm	Nicole	Leiterin Veranstaltungen	Gewerbeverband Basel-Stadt

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
8	von Bertrab	Martin	Vorstandsmitglied Geschäftsführender Direktor	HotellerieSuisse Basel und Region Bäle Hôtels
9	Wyniger	Raphael	Inhaber Ehemaliger Präsident	Wyniger Gruppe HotellerieSuisse Basel und Region

Legende: Angeben wird die jeweilige Funktion zum Zeitpunkt des Fokusgruppengesprächs.

DA 4: Teilnehmende Fokusgruppe Bildung

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
1	Arlt	Götz	Co-Präsident	Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter Basel-Stadt
2	Grob	Thomas	Vizerektor Lehre	Universität Basel
3	Héritier	Jean-Michel	Präsident	Freiwillige Schulsynode Basel-Stadt
4	Maurovits	Johannes	Vertreter	Privatschulen beider Basel
5	Meier Mühlemann	Elsbeth	Geschäftsführerin	Jugendarbeit Basel
6	Müller Gudensrath	Miriam	Geschäftsführerin	Verein für Kinderbetreuung Basel
7	Pfäfflin	Angelika	Vertreterin	VPOD Region Basel, Bildungsbereich

Legende: Angeben wird die jeweilige Funktion zum Zeitpunkt des Fokusgruppengesprächs.

DA 5: Teilnehmende Fokusgruppe Verwaltung

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation</i>
1	Frei Hasler	Dorothee	Generalsekretärin	Gesundheitsdepartement
2	Harder	Yvette	Generalsekretärin	Finanzdepartement
3	Hugenschmidt	Crispin	Generalsekretär	Erziehungsdepartement
4	Lötscher	Noemi	Stellvertretende Generalsekretärin	Bau- und Verkehrsdepartement
5	Meyer	Brigitte	Generalsekretärin	Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt
6	Ritschard	Martin	Generalsekretär	Justiz- und Sicherheitsdepartement
7	Schüpbach-Guggenbühl	Barbara	Staatsschreiberin	Staatskanzlei

Legende: Angeben wird die jeweilige Funktion zum Zeitpunkt des Fokusgruppengesprächs.