



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246

An die Mitglieder des Landrates

Stans, 12. Dezember 2022

Covid-19-Krisenmanagement im Kanton Nidwalden; Bericht der Aufsichtskommission

Sehr geehrter Herr Landratspräsident
Sehr geehrte Landrätinnen und Landräte

Der Landrat übt gemäss Art. 61 Ziff. 12 der Verfassung die Oberaufsicht über die kantonale Verwaltung und die selbständigen Anstalten aus. Die Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der ihm unterstellten Verwaltung nimmt gemäss Art. 22 des Landratsgesetzes (LRG) die Aufsichtskommission vor.

Die Aufsichtskommission hat als parlamentarische Oberaufsicht die Aufgabe, die Tätigkeiten der Regierung und der Verwaltung im Hinblick auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit zu prüfen. Für diese Kontrolle braucht sie Zugang zu Informationen bei der Regierung und der Verwaltung. Die Aufgabe nimmt sie nicht nur bezüglich des Rechenschaftsberichts, sondern auch während des Jahres wahr. Durch die parlamentarische Oberaufsicht soll einerseits Transparenz und Gewissheit über eine korrekte Aufgabenerfüllung durch Regierung und Verwaltung geschaffen werden, andererseits sollen Regierung und Verwaltung dadurch bei der Verbesserung der Abläufe und Prozesse unterstützt werden.

In Anwendung von § 97 Abs. 1 des Landratsreglements erstattet die Aufsichtskommission dem Landrat folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Die Aufsichtskommission hat bereits in ihren Berichten vom 31. Mai 2021 und vom 16. Mai 2022 die Covid-19-Organisation in einzelnen Punkten aufgegriffen. Insbesondere hat sie im letzten Bericht darauf hingewiesen, dass der Regierungsrat eine Analyse und Auswertung der Bewältigung vornehmen werde. Ein Covid-19-Bericht liegt nun vor (siehe nachfolgend unter 2.). Dies erlaubt es der Aufsichtskommission im vorliegenden Bericht eine etwas umfassendere Beurteilung und konkrete Empfehlungen vorzunehmen.

Die Schweiz und mit ihr der Kanton Nidwalden befanden sich vom 16. März 2020 bis zum 19. Juni 2020 in einer ausserordentlichen Lage, anschliessend bis zum 31. März 2022 in einer besonderen Lage aufgrund der Covid-19-Pandemie. Diese Lagen brachten Notrecht in einem Ausmass zur Anwendung, wie es seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr erforderlich war. Die Behörden wie auch die Bevölkerung waren damit gefordert, die Pandemie zu bewältigen. An dieser Stelle richtet die Aufsichtskommission ihren ausdrücklichen Dank an die Bevölkerung

und an die Behörden sowie die Verwaltung, die nach Kräften und unter grossem Einsatz versucht haben, diese Pandemie so gut wie möglich zu bewältigen. Zum heutigen Zeitpunkt kann zwar nach wie vor keine abschliessende Beurteilung vorgenommen werden, doch zeigt sich, dass die Schweiz und mit ihr der Kanton Nidwalden die Pandemie und ihre Auswirkungen im internationalen Vergleich gut gemeistert haben. Insbesondere hat sich im Rahmen der beiden Volksabstimmungen vom 13. Juni und vom 28. November 2021 gezeigt, dass die Bevölkerung weitgehend hinter den Massnahmen der Behörden stand.

Die Pandemie hat jedoch auch Schwächen im Krisenmanagement der Behörden und der Verwaltung auf den verschiedenen Stufen, insbesondere bei Bund und Kantonen offenbart. Zusammengefasst sei an den anfänglichen Mangel an Hygienemasken, Desinfektionsmitteln und weiteren Schutzmaterialien erinnert. Im späteren Verlauf gab es Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Contact Tracing und teilweise wäre eine frühere und umfassendere Test-Strategie wünschenswert gewesen. In der betrieblichen Pandemievorbereitung der Verwaltung kamen Schwierigkeiten bei der mangelnden Digitalisierung dazu. So war die Verwaltung mangels genügend mobiler technischer Ausrüstung anfangs nicht in der Lage weitgehend im Homeoffice zu arbeiten.

Diese Mängel hat auch der Regierungsrat erkannt. Einerseits hat er sich über den Einsatz des Kantonalen Führungsstabs während der Covid-19-Pandemie zwischen dem 3. März und dem 30. Juni 2020 Bericht erstatten lassen und mit Beschluss Nr. 10 vom 12. Januar 2021 die Justiz- und Sicherheitsdirektion beauftragt, die sich daraus ergebenden Aufgaben an Hand zu nehmen bzw. zu koordinieren. Mit Beschluss Nr. 585 vom 28. September 2021 hat er zudem für die Erstellung eines Covid-19-Berichts einen Nachtragskredit bewilligt und die Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH mit der Ausarbeitung beauftragt. Mit Beschluss Nr. 400 vom 28. Juni 2022 schliesslich hat der Regierungsrat den Bericht zur Kenntnis genommen.

2. Vorstellung des Covid-19-Berichts und Beurteilung durch die Aufsichtskommission

Die Justiz- und Sicherheitsdirektorin hat die Aufsichtskommission an ihrer Sitzung vom 17. Oktober 2022 zusammengefasst mündlich über den Bericht orientiert und ihr diesen schriftlich zur Verfügung gestellt. An der Sitzung vom 12. Dezember 2022 hat sich die Aufsichtskommission eingehend mit dem Bericht befasst und ihre eigenen Schlussfolgerungen daraus gezogen. Sie stützt sich einerseits auf die Einschätzungen aus dem Bericht, andererseits geht sie darüber hinaus. Nachfolgend sind die wichtigsten Punkte und Empfehlungen zusammenfassend aufgeführt:

2.1. Notstandsgesetzgebung

Das geltende kantonale Notstandsgesetz ist in erster Linie auf Katastrophen und kriegerische Ereignisse und nicht auf Krisen wie eine Pandemie ausgerichtet. Die Erfahrungen aus der Bewältigung der Covid-19-Pandemie sollen möglichst zeitnah in eine Gesetzesrevision einfließen.

Empfehlung 1 der Aufsichtskommission: Im Rahmen der laufenden Totalrevision der Notstandsgesetzgebung soll der Regierungsrat insbesondere auch Pandemien berücksichtigen.

2.2. Pandemieplan und Schutzmaterialien

Der 2016 erarbeitete kantonale Pandemieplan thematisiert wichtige Bereiche ungenügend: interne und externe Kommunikation, soziale und wirtschaftliche Aspekte. Zudem waren teilweise zuwenig Schutzmaterialien vorhanden (siehe vorstehend unter 1. Ausgangslage).

Empfehlung 2 der Aufsichtskommission: Der kantonale Pandemieplan ist durch den Regierungsrat anhand der Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie und in Abstimmung mit dem Bund vollständig zu überprüfen und zu überarbeiten. Es sind alle Bereiche, insbesondere auch der Bildungsbereich zu prüfen und zu integrieren.

Empfehlung 3 der Aufsichtskommission: Die erforderlichen Schutzmaterialien sind zu beurteilen und der Vorrat entsprechend einzurichten.

2.3. Personalpool und Business Continuity Management

Innerhalb der Verwaltung waren je nach Phase einzelne Abteilungen der Verwaltung sehr stark belastet, andere dagegen waren zum Beispiel wegen Schliessung oder mangelnder Nachfrage nach Dienstleistungen nicht ausgelastet. Zwar gab es einen Personalpool, jedoch waren die Ämter zum Teil zurückhaltend, eigene Mitarbeitende für andere Aufgaben freizustellen. Beispielfhaft sei auf das Contact Tracing, das Impfzentrum, die Bearbeitung der Härtefallgesuche und der Kurzarbeitsentschädigungsgesuche hingewiesen, wo zusätzliches (administratives) Personal hätte von Nutzen sein können.

Mangelhaft war zudem, dass der Regierungsrat zwar eine Verzichtplanung eingefordert, auf eine Entscheidung dann aber verzichtet hat.

Empfehlung 4 der Aufsichtskommission: Der Personalpool ist durch den Regierungsrat dahingehend zu überprüfen und so aufzustellen, dass in einer Krise die personellen (und technischen) Mittel auf die Verwaltungsbereiche konzentriert werden können, deren Aufrechterhaltung besonders wichtig und die ressourcenmässig besonders stark gefordert sind. Dafür ist insbesondere auch die Zuständigkeit für die Koordination und den Einsatz des Personalpools festzuhalten.

Empfehlung 5 der Aufsichtskommission: Im Hinblick auf die aktuelle Lage mit Krisenpotential für Nidwalden und die Schweiz (Ukraine-Krieg, Energiekrise) und mögliche, künftige Krisen soll der Regierungsrat die Einführung eines umfassenden Business Continuity Managements prüfen.

2.4. Einbezug des Landrats als Volksvertretung

Das geltende Notrecht sieht den Einbezug des Landrats nur für die nachträgliche Genehmigung und Befristung von Noterlassen vor. Um die demokratische Abstützung und Legitimation des Notrechts zu erhöhen, sind Prozesse zu prüfen, welche den Einbezug des Landrats verbessern und beschleunigen. Denkbar sind neben einer verstärkten und raschen Information der Kommissionen oder Kommissionspräsidien eine dringliche Gesetzgebung bzw. dringliche Landratsbeschlüsse. Dies könnte damit erreicht werden, dass dringliche Gesetzgebung im Landrat in nur einer Lesung behandelt und dann sofort (befristet) in Kraft gesetzt wird, unter Ausschluss des Referendums bzw. mit der Möglichkeit des Nachholens des Referendums. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang auch die Abschaffung des obligatorischen Finanzreferendums zu prüfen.

Empfehlung 6 der Aufsichtskommission: Ein stärkerer Einbezug des Landrats beim Erlass von Notrecht ist durch den Regierungsrat zu prüfen und entsprechende Regelungen sind dem Landrat vorzuschlagen.

2.5. Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs

Die Aufgabenerfüllung durch den Landrat war während der ausserordentlichen Lage nicht durchgehend sichergestellt. Der Landrat und die Kommissionen durften während rund acht Wochen keine Sitzungen physisch durchführen und die virtuelle Durchführung war nicht möglich. Die Oberaufsicht konnte durch die Ausschüsse der Aufsichtskommission und der Finanzkommission aufrecht erhalten werden.

Empfehlung 7 der Aufsichtskommission: Im Rahmen der Umsetzung der überwiesenen Motion betreffend Digitalisierung Landrat sind die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung des Landrats in Krisenzeiten zu schaffen.

2.6. Kommunikation, Führung und Kantonsarztamt

Für die Öffentlichkeit war die Wahrnehmung der kantonalen Führungsrolle während der Pandemie nicht klar. Hatte der Landammann, die Vorsteherin der Gesundheits- und Sozialdirektion, der Kantonale Führungsstab oder der Koordinationsstab die Führung im Krisenmanagement? Im Vergleich zu anderen Kantonen fiel besonders auf, dass der Kantonsarzt und seine Rolle während langer Zeit der Bevölkerung und teilweise sogar der Verwaltung nicht bekannt waren. Die zeitliche Verfügbarkeit des Kantonsarztamts war nicht immer befriedigend. Beispielhaft sei darauf hingewiesen, dass die Kantone Uri und Obwalden über einen gemeinsamen Kantonsarzt verfügen. Im Kanton Luzern ist der Kantonsarzt Teil der Dienststelle Gesundheit und Sport der Gesundheits- und Sozialdirektion.

Empfehlung 8 der Aufsichtskommission: Im Rahmen der Überarbeitung der Regelungen über die Notorganisation sind die Rollen und Kommunikationskanäle zu überprüfen und insbesondere die Kommunikation gegen aussen und gegen innen festzulegen.

Empfehlung 9 der Aufsichtskommission: Bei der Reorganisation des Kantonalen Führungsstabs ist insbesondere darauf zu achten, dass die Prozesse abgebildet und verwaltungsweit bekannt gemacht sowie zweckmässige Fokusgruppen und Echoräume aufgestellt werden.

Empfehlung 10 der Aufsichtskommission: Das geltende System mit dem Kantonsarztamt ist zu überprüfen. Es ist eine höhere Professionalisierung und höhere Verfügbarkeit des Kantonsarztamts sicherzustellen.

3. Gesamtbeurteilung des Berichts des Regierungsrates

Der Bericht ist grundsätzlich eine gute Auslegeordnung. Die Aufsichtskommission hätte sich aber teilweise eine etwas kritischere Beurteilung gewünscht. Der Bericht hält seine – bedauerlichen – Grenzen denn auch selber in seiner Einleitung fest.

4. Weitere Erkenntnisse und Massnahmen

Offenbar hat auch die Konferenz der Kantonsregierungen Berichte zu einer Aufarbeitung des Krisenmanagements verfasst. Und auch auf Bundesebene werden die Lehren aus der Krisenbewältigung gezogen. Bei der Bearbeitung der verschiedenen Themen sind teilweise auch kantonale Stellen involviert. Die Aufsichtskommission erwartet vom Regierungsrat, dass sie auch hierzu informiert wird.

5. Monitoring der Massnahmen und deren Umsetzung

Die Aufsichtskommission wird sich periodisch vom Regierungsrat über den Stand der Umsetzung der Massnahmen bzw. Empfehlungen orientieren lassen. Für die Aufsichtskommission ist wichtig, dass die Verwaltung die Verbesserungen zügig anhand nimmt, einerseits da die

Erfahrungen und Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Pandemie noch präsent sind, andererseits um baldmöglichst noch besser für eine nächste Krise gewappnet zu sein. Die Aufsichtskommission erwartet vom Regierungsrat einen Monitoring-Bericht per Ende 2024.

In diesem Sinne legt die Aufsichtskommission dem Landrat ihren Bericht zur Kenntnisnahme vor.

Freundliche Grüsse
AUFSICHTSKOMMISSION



Remo Zberg
Präsident



lic. iur. Emanuel Brügger
Landratssekretär