



Covid-19-Krisenmanagement im Kanton Nidwalden

Bericht zuhanden des Regierungsrats des Kantons Nidwalden

Luzern, den 25. Mai 2022

I Autorinnen und Autoren

Tobias Arnold, Dr. rer. soc. (Projektleitung)

Chantal Strotz, MA pol. sc. (Projektmitarbeit)

Christof Schwenkel, Dr. phil. (Qualitätssicherung)

I 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

I Auftraggeber

Regierungsrat des Kantons Nidwalden

I Begleitgremium

Karin Kayser-Frutschi (Direktorin Justiz- und Sicherheitsdirektion), Armin Eberli (Landschreiber), Christof Würsch (Direktionssekretär Justiz- und Sicherheitsdirektion), Nadine Arnold (Leiterin Koordinationsstelle Notorganisation)

I Zitiervorschlag

Arnold, Tobias; Strotz, Chantal; Schwenkel, Christof (2022): Covid-19-Krisenmanagement im Kanton Nidwalden. Bericht zuhanden des Regierungsrats des Kantons Nidwalden. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

I Laufzeit

Oktober 2021 bis Mai 2022

I Projektreferenz

Projektnummer: 21-075

Gesamtbeurteilung, Handlungsfelder und Thesen	4
Beurteilung der Grundlagen des Krisenmanagements	5
Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements	6
Beurteilung der Outputs des Krisenmanagements	8
Handlungsfelder	9
Thesen zur kantonalen Krisenbewältigung	12
 1. Einleitung	 13
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung	14
1.2 Fragestellungen	14
1.3 Vorgehen	15
1.4 Grenzen des Berichts	16
 2. Grundlagen des Krisenmanagements	 17
2.1 Covid-19-Notverordnungen	18
2.2 Notstandsgesetz und -verordnung	19
2.3 Grundlagen im Gesundheitsbereich	20
2.4 Grundlagen im Bereich Kommunikation	21
2.5 Grundlagen im Bildungsbereich	21
2.6 Krisenübungen	22
 3. Umsetzung des Krisenmanagements	 23
3.1 Organisation des Krisenmanagements	24
3.2 Prozesse des Krisenmanagements	27
 4. Outputs des Krisenmanagements	 34
4.1 Massnahmen für den Gesundheitsschutz	35
4.2 Wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen	38
4.3 Massnahmen zur Gewährleistung der politischen Handlungsfähigkeit	41
4.4 Kommunikation gegenüber Bevölkerung und Medien	41
 5. Fazit	 43
5.1 Fazit zu den Grundlagen des Krisenmanagements	44
5.2 Fazit zur Umsetzung des Krisenmanagements	45
5.3 Fazit zu den Outputs des Krisenmanagements	47
 Anhang	 48
A 1 Interviewpartner/-innen	49
A 2 Zusammensetzung der Fokusgruppe	50
A 3 Workshop-Teilnehmende	51



Durch die Ausbreitung der Covid-19-Pandemie ist die Bewältigung der Covid-19-Krise auch für den Kanton Nidwalden zu einer zentralen Aufgabe geworden. Das kantonale Krisenmanagement hat sich dabei mit unterschiedlichen Aufgaben auseinandersetzen müssen. Während es zunächst darum ging, die Ausbreitung des Coronavirus zu verhindern und über geeignete Massnahmen für das Gesundheitswesen zu bestimmen, mussten auch schnell Entscheidungen hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen der Covid-19-Pandemie getroffen werden.

Interface Politikstudien Forschung Beratung wurde von der Regierung des Kantons Nidwalden beauftragt, einen Gesamtbericht zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie zu erstellen. Ziel des Berichts ist es, aufzuzeigen, ob der Kanton Nidwalden angemessen auf die Krise vorbereitet war und die Umsetzung des Krisenmanagements effektiv und effizient erfolgt ist. Die Wirksamkeit der gesundheits- und wirtschaftspolitischen Massnahmen, die aus dem kantonalen Krisenmanagement resultierten, steht dabei nicht im Fokus. Der Bericht beurteilt das Krisenmanagement im Zeitraum von Februar 2020 bis März 2022. Zwar konnte die Covid-19-Pandemie auch im Frühling 2022 noch nicht als beendet erklärt werden, jedoch markierte der Bundesrat mit der Rückkehr in die normale Lage am 1. April 2022 einen Endpunkt eines mehr als zwei Jahre andauernden Krisenzustands.

Der vorliegende Bericht beruht nebst der Analyse von Dokumenten auf 20 Interviews, einer Fokusgruppe (einem Diskussionsabend) mit Bürgerinnen und Bürgern des Kantons Nidwalden sowie einem Workshop mit ausgewählten Personen der Kantonsverwaltung. Nachfolgend werden die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst und Handlungsfelder formuliert, die im Hinblick auf die Vorbereitung zukünftiger Krisen anzugehen sind. Schliesslich formulieren wir Thesen zur kantonalen Krisenbewältigung, die sich unseres Erachtens aus den Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie ableiten lassen und handlungsleitend für die Bewältigung zukünftiger Krisen sein sollen.

Beurteilung der Grundlagen des Krisenmanagements

Dem Kanton Nidwalden lagen vor Beginn der Covid-19-Pandemie sowohl rechtliche als auch konzeptionelle Grundlagen für das Krisenmanagement vor. Die Nützlichkeit für die Bewältigung der Covid-19-Krise ist je nach Grundlage unterschiedlich zu beurteilen:

- Die auf Art. 64 Abs. 2 der Kantonsverfassung beruhenden *Notverordnungen* waren für die Nidwaldner Regierung (insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen Unterstützung) ein wichtiges Instrument, um Lücken in der Gesetzgebung zu schliessen und auf die Krisensituation angepasste Grundlagen für die Krisenbewältigung bereitzustellen. Sowohl die befragten Vertretenden des Parlaments als auch die anderen in den Interviews befragten Personen attestierten der Regierung, das Notrecht mit der gebotenen Vorsicht angewendet zu haben.

- Das *Notstandsgesetz* und die entsprechende Verordnung bildeten die Grundlage für die Aktivierung des Kantonalen Führungsstabs (KFS) mittels Regierungsratsbeschluss (RRB) im März 2020. Das Gesetz war für die Krisenbewältigung von essenzieller Bedeutung. Gleichzeitig wurde bemerkt, dass das Gesetz gemäss Wortlaut auf «Katastrophen und kriegerische Ereignisse» und nicht auf Krisen wie eine Pandemie ausgerichtet ist. Der Handlungsbedarf, das Gesetz auch auf andere Krisen auszurichten, wurde bestätigt und fliesst in die laufende Totalrevision der Notstandsgesetzgebung ein.
- Im Gesundheitsbereich verfügte das *Spital Nidwalden* über eigene Grundlagen, die während der Covid-19-Pandemie mehrheitlich von Nutzen waren. Von begrenztem Nutzen war das *Gesundheitsgesetz*, das gewisse Fragen hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung zwischen Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD) und Kantonsarzt unbeantwortet liess. Keinen respektive nur einen sehr beschränkten Nutzen stiftete der 2016 erarbeitete *kantonale Pandemieplan*, der wichtige Bereiche einer Pandemiebewältigung (u.a. interne und externe Kommunikation, soziale und wirtschaftliche Aspekte) nicht thematisiert.
- Im Bereich Kommunikation lagen vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie sowohl für die interne als auch für die externe Kommunikation verschiedene *Konzepte* vor. Diese waren jedoch von beschränktem Nutzen. Sie waren erstens nicht auf globale Krisenereignisse wie eine Pandemie ausgerichtet. Zweitens war vor der Pandemie eine Überarbeitung der konzeptionellen Grundlagen für die Kommunikation im Gange, die mit Ausbruch der Krise sistiert werden musste.
- Im Bildungsbereich musste aufgrund fehlender Grundlagen innert kurzer Zeit eine Strategie entwickelt werden, nach der die Schutzmassnahmen an den Schulen auszurichten waren. Mit dem «*Eskalationsschema Covid-19*» hat das Amt für Volksschulen und Sport bereits früh in der Covid-19-Pandemie eine Grundlage erarbeitet, die es dem Amt erlaubte, eine klare Strategie zu verfolgen und die auch die Kommunikation gegenüber den Schulen erleichterte.

Beurteilung der Umsetzung des Krisenmanagements

Das Krisenmanagement erfolgte zum einen durch die Aktivierung von Krisenstäben, die eine Koordinations-, Beratungs- und Informationsfunktion einnahmen. Der Vollzug von Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie erfolgte zum anderen innerhalb der ordentlichen Verwaltungsstrukturen und in Zusammenarbeit mit externen Akteuren.

I Organisation der Krisenstäbe

Die Organisation der Krisenstäbe kann mehrheitlich positiv beurteilt werden. Von entscheidender Bedeutung war eine frühe Problemanalyse innerhalb des KFS, woraus eine modulare Zellenstruktur mit Arbeitsteams resultierte. Diese Situationsanalyse war umso notwendiger, als dass der KFS aufgrund der gesetzlichen Grundlagen (Notstandsgesetz) eher auf Naturkatastrophen und kriegerische Ereignisse ausgerichtet ist. Entsprechend wurde in den Interviews zum Teil Kritik geäussert, dass der KFS zwischenzeitlich sehr umfangreich war und Personen einbezogen wurden, die nicht direkt für Themenbereiche zuständig waren, die von der Pandemie betroffen waren. Mit dem Wechsel zum Koordinationsstab im Juli 2020 erfolgte jedoch nach der ersten Infektionswelle eine Konzentration auf die zentralen Personen zur Krisenbewältigung. Schliesslich kann auch festgehalten werden, dass mit der Reorganisation des KFS (Wechsel von der Bevölkerungsschutzstruktur hin zu Führungsgrundgebieten) bereits ein wichtiger Schritt erfolgte, um den KFS institutionell auf eine bessere Grundlage für zukünftige Krisen zu stellen.

I Zusammenarbeit innerhalb der Krisenstäbe

Die Zusammenarbeit innerhalb der Krisenstäbe verlief mehrheitlich positiv. Der KFS wurde gut geführt, die Zusammenarbeit war von einem hohen Engagement der beteilig-

ten Personen sowie von einer Atmosphäre des «Miteinanders» geprägt. Diese grundsätzlich hohe Qualität der internen Zusammenarbeit konnte aufgrund der personellen Kontinuität auch beim Übergang zum Koordinationsstab bewahrt werden. Im Rückblick kritisch zu beurteilen ist die interne Zusammenarbeit in Bezug auf die Entscheidung zu Schutzmassnahmen für die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung und deren Kommunikation. Innerhalb des KFS gab es unterschiedliche Ansichten darüber, welche Rolle dabei der KFS respektive das Personalamt als ausführendes Amt einnehmen soll. Das unklare Rollenverständnis führte dazu, dass die interne Kommunikation gemäss Aussagen in den Interviews gewisse Defizite aufwies (z.B. zu späte Information, Unsicherheit bezüglich Regelungen bei Schutzmassnahmen wie das Tragen von Masken).

I Zusammenarbeit innerhalb der Kantonsverwaltung

Die Beurteilung der Zusammenarbeit innerhalb der Kantonsverwaltung fällt insgesamt betrachtet ambivalent aus:

- Positiv anführen lässt sich *erstens*, dass die Covid-19-Krise in allen befragten Direktionen zu einer engeren Zusammenarbeit beigetragen hat. Gemäss den befragten Regierungsmitgliedern hat *zweitens* die Zusammenarbeit innerhalb des Regierungsrats sehr gut funktioniert. Positiv hervorzuheben ist *drittens* die Zusammenarbeit mit dem kantonalen Kommunikations- und Informationsbeauftragten bei der Erarbeitung von Inhalten für die externe Kommunikation.
- Probleme zeigten sich *erstens* beim Verschieben personeller Ressourcen, um Engpässe in gewissen Direktionen zu beheben. Hier waren die Ämter zum Teil zurückhaltend darin, eigene Mitarbeitende für andere Aufgaben freizustellen. Mehrere Interviewpartner/-innen bemängelten die Koordination eines solchen Personalpools. *Zweitens* wurde die Zusammenarbeit zwischen dem KFS und ordentlichen Verwaltungsstrukturen in der Anfangsphase der Pandemie dadurch erschwert, dass innerhalb der Kantonsverwaltung lediglich eine geringe Kenntnis vorhanden war, welche Rolle der KFS einnimmt und welchen Mehrwert er im Krisenmanagement mit sich bringt.

I Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Während der Pandemie wurde die Zusammenarbeit mit anderen Behörden auf allen drei föderalen Ebenen der Schweiz gesucht:

- Der Austausch mit *Gemeinden* erfolgte in erster Linie über Lagerapporthe mit dem KFS. Insgesamt wurde die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden in den Interviews von beiden Seiten positiv beurteilt. Es war aus Sicht der Gemeinden klar, dass in erster Linie der Kanton für die Umsetzung der Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie zuständig war. Ein intensiverer Austausch mit dem Kanton wurde deshalb nicht gewünscht.
- Auf Stufe *Kantone* suchte der Kanton Nidwalden vor allem den Austausch mit anderen Zentralschweizer Kantonen. Damit konnte einer zu grossen Heterogenität, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Härtefallprogramm und den Härtefallzahlungen oder der Festlegung von Schutzmassnahmen, entgegengewirkt werden.
- Die bereits vorliegenden formellen Kanäle für den Austausch mit dem *Bund* wurden in den Direktionen aktiv genutzt. Ebenso wichtig waren jedoch auch die informellen Kontakte, die genutzt wurden. In der Regel wussten die Direktionen respektive die Ämter, wer die jeweiligen Ansprechpersonen auf Stufe Bund sind. Da der Bundesstab Bevölkerungsschutz nicht wie vorgesehen gearbeitet hatte, ist die Anschlussfähigkeit des KFS beschränkt gewesen.

I Zusammenarbeit mit externen Akteuren

Während der Covid-19-Pandemie war die Zusammenarbeit des Kantons mit Leistungserbringern im Gesundheitsbereich, mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden sowie mit Schulen von grosser Bedeutung. Insgesamt äusserte sich die grosse Mehrheit der externen Akteure in den Interviews positiv zur Zusammenarbeit. Positiv hervorgehoben wurde der partnerschaftliche Ansatz, etwa beim Einbezug des Nidwaldner Gewerbeverbandes zur Beurteilung der Härtefallgesuche und der Gesuche im Rahmen des Covid-19-Fonds oder bei der Vor-Ort-Konsolidierung von Schutzkonzepten in Pflege- und Behindertenheimen.

Beurteilung der Outputs des Krisenmanagements

Je nach Output (d.h. konkrete Leistung/Produkt) des Krisenmanagements wurde deren Qualität in den Interviews und der Fokusgruppe unterschiedlich beurteilt. Mehrheitlich positiv äusserten sich die befragten Personen zu den folgenden Outputs:

- *Wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen:* Der Kanton Nidwalden hat mit den drei zentralen Instrumenten zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie – dem Covid-19-Härtefallprogramm, der Kurzarbeitsentschädigung und dem Covid-19-Fonds – schnell und pragmatisch auf die sich stellenden Herausforderungen reagieren und die Nidwaldner Unternehmen unterstützen können. Von Seiten der Wirtschaft wurde in den Interviews und in der Fokusgruppe betont, dass der Kanton effizient und pragmatisch gehandelt habe und die Unterstützung schnell erfolgte.
- *Massnahmen zur Gewährleistung der politischen Handlungsfähigkeit:* Von Seiten der Gemeinden wurde positiv wahrgenommen, dass der Regierungsrat das Anliegen, Gemeindeversammlungen zu Urnenabstimmungen umzuorganisieren, mittels entsprechender Notverordnungen aufgenommen hat.
- *Notverordnungen:* In rechtlicher Hinsicht basierten die Massnahmen für die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen sowie die Gewährleistung der politischen Handlungsfähigkeit von Gemeinden auf dem in der kantonalen Verfassung in Krisensituationen vorgesehenen Instrument der Notverordnung. Die Notverordnungen waren ein wichtiger Output in der Krisenbewältigung. Sowohl die Erarbeitung (Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst) als auch die Zweckmässigkeit der Notverordnungen können positiv hervorgehoben werden.
- *Kommunikation gegenüber Bevölkerung und Medien:* In den Interviews wurde die Wichtigkeit des Kommunikations- und Informationsbeauftragten hervorgehoben und die gute Zusammenarbeit mit dieser Stelle betont. Auch in der Fokusgruppe wurde die Kommunikation des Kantons gegenüber der Bevölkerung in einer deutlichen Mehrheit positiv beurteilt.
- *Schutzmassnahmen in Pflege- und Behindertenheimen und in Schulen:* Der Kanton verfolgte auf der einen Seite einen kollaborativen Ansatz bei der Erarbeitung der Schutzkonzepte. Auf der anderen Seite bestand das Ziel darin, klare Mindestvorgaben zu setzen, ohne den Handlungsspielraum gänzlich einzuschränken. Die befragten verwaltungsexternen Akteure schätzten diesen Ansatz der Zusammenarbeit. Auch wenn die Wirkung der Schutzmassnahmen nicht Teil der vorliegenden Untersuchung sind, kann zumindest positiv festgehalten werden, dass es in den Pflege- und Behindertenheimen keinen grösseren Ausbruch gab.
- *Impfangebot:* Die im Rahmen der Fokusgruppe befragten Personen aus der Nidwaldner Bevölkerung äusserten sich überwiegend positiv zum Impfangebot in Nidwalden. Grössere Kapazitätsengpässe wurden nicht wahrgenommen und es wurde die hohe Professionalität des Impfpersonals vor Ort betont.

Kritischer äusserten sich die befragten Personen zu den folgenden Outputs:

- *Contact Tracing*: Aus der Diskussion im Rahmen der Fokusgruppe wurde klar, dass im Kanton Nidwalden keine flächendeckend hohe Qualität beim Contact Tracing sichergestellt werden konnte. Die Qualität der Beratung hing von einzelnen Mitarbeitenden ab. Zudem fehlte es an der Kontinuität beim für das Contact Tracing eingesetzten Personal. Ein hoher Anteil geringer Pensen verschärfte diese Problematik.
- *Testangebot*: Zeitweise konnte im Kanton Nidwalden die Nachfrage nach Covid-19-Tests nicht ausreichend bedient werden. Der Ausbau der Testkapazitäten durch ein zweites Testcenter im alten Zeughaus in Oberdorf erfolgte im Rückblick zu spät.
- *Schutzmaterialien*: Im Kanton Nidwalden waren in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie zu wenig Schutzmaterialien vorhanden. Zwar konnte man sich in dieser Anfangsphase durch ein pragmatisches Vorgehen und die Aktivierung unterschiedlichster Kanäle behelfen und so die benötigten Materialien beschaffen. Im Hinblick auf eine nächste Pandemie besteht bei der Beschaffung und Lagerung von Schutzmaterialien aber ein klarer Verbesserungsbedarf.

Handlungsfelder

Insgesamt darf festgehalten werden, dass das Krisenmanagement im Kanton Nidwalden während der Covid-19-Pandemie in vielen Bereichen gut funktioniert hat. Gleichwohl zeigt sich hinsichtlich gewisser Themen Optimierungspotenzial, um sich auf eine mögliche nächste Krise – nicht nur pandemischer Art – besser vorzubereiten. Wir legen dieses Optimierungspotenzial anhand von sogenannten Handlungsfeldern dar.

I Handlungsfeld 1: Personelle Ressourcen in Krisenzeiten

Die erheblichen personellen Engpässe in gewissen Direktionen waren eine grosse Herausforderung für die Krisenbewältigung. Der in der Theorie bestehende Personalpool hat sich in der Praxis nicht bewährt. Aus unserer Sicht sind die folgenden Massnahmen wichtig, damit der Personalpool bei einer zukünftigen Krise besser genutzt werden kann:

- Das Verschieben von Personalressourcen zwischen Direktionen bedingt gleichzeitige Verzichtsplannungen in der gesamten Kantonsverwaltung. Hierzu ist ein klarer Entscheid des Regierungsrats wichtig, der die Direktionen zu einer seriösen Verzichtsplannung verpflichtet und diese aktiv einfordert.
- Die Verzichtsplannung muss zu Beginn einer Krise schnell greifen. Entsprechend sind soweit möglich bereits vor Krisenausbruch Vorarbeiten zu leisten: Erstens ist eine Auslegeordnung von Ausnahmesituationen zu erarbeiten, in denen eine Verzichtsplannung zur Anwendung kommen soll. Zweitens soll je Ausnahmesituation bereits im Voraus entschieden werden, auf welche staatlichen Aufgaben im Ereignisfall verzichtet werden kann. Diesen letzten Endes politischen Entscheid hat der Regierungsrat zu treffen.
- Im Krisenfall müssen die Verantwortlichkeiten für den Vollzug des Personalpools von Anfang an klar sein. Es empfiehlt sich, die Verantwortlichkeiten für die verschiedenen Aufgaben schriftlich festzuhalten, um Missverständnissen bei Krisenausbruch – wenn es schnell gehen muss – vorzubeugen. Aus unserer Sicht sollte eine solche Grundlage vom Personalamt erarbeitet werden, unter Einbezug der Direktionsvorstehenden und Amtsleitenden.
- Eine stärkere Institutionalisierung allein reicht nicht aus. Die Wichtigkeit eines Personalpools in Krisenzeiten muss auch in der Verwaltungskultur verankert sein. Hierzu muss aus unserer Sicht klar kommuniziert werden, dass der Entscheid auf gewisse Aufgaben in Krisenzeiten zu verzichten, in keiner Weise mit einer Minderwertschätzung dieser Aufgaben gleichzusetzen ist. Ebenfalls sind «Good Practices» zu identifizieren und aktiv zu kommunizieren. Aus der Covid-19-Pandemie gibt es etwa solche Beispiele aus der Volkswirtschaftsdirektion.

I Handlungsfeld 2: Rolle des KFS in Krisenzeiten

Die Covid-19-Pandemie hat aufgezeigt, dass die Organisation des KFS bisher stark auf Naturkatastrophen und kriegerische Ereignisse ausgerichtet war. Mit der Reorganisation des KFS (d.h. Wechsel von der Bevölkerungsschutzstruktur hin zu Führungsgrundgebieten) wurde dieses Defizit bereits aufgegriffen. Die Wirkung institutioneller Reformen hat jedoch ihre Grenzen. Es gilt auch, die Rolle des KFS innerhalb der Kantonsverwaltung zu stärken sowie sicherzustellen, dass sich das Krisenmanagement nach den Interessen der Bevölkerung ausrichtet und das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit berücksichtigt. Gerade für länger andauernde Krisen wie eine Pandemie sind nicht nur institutionelle Anpassungen erforderlich, sondern auch ein neues Verständnis für den KFS als eine Krisenorganisation, die ein ganzheitliches Krisenmanagement (unter Berücksichtigung rechtlicher, politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Perspektiven) sicherstellt. Aus unserer Sicht sind in diesem Zusammenhang folgende Aspekte besonders wichtig:

- Interne Austauschgefässe (z.B. die Panini-Treffen über den Mittag) können genutzt werden, um auf Stufe Amtsleitungen die Rolle des KFS in Krisenzeiten zu erläutern und den Mehrwert eines Krisenstabs aufzuzeigen. Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie sind hier im Sinne eines konkreten Anschauungsbeispiels wertvoll.
- Im Falle der Aktivierung des KFS sollen Kanäle etabliert werden, die es den Mitgliedern des Krisenstabs erleichtern, den «Puls» der Bevölkerung zu fühlen. Hierfür könnten Formate eingerichtet werden, in denen der Austausch mit Vertretenden unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen institutionalisiert werden kann (z.B. Fokusgruppen, Echoräume). Des Weiteren sind – gerade in einem kleinen Kanton – die Kontaktpunkte mit der Bevölkerung zu nutzen, über die die Mitglieder des Krisenstabs respektive deren Mitarbeitende verfügen. Innerhalb des KFS sollte ein Gefäss geschaffen werden, um die Informationen aus der Bevölkerung zu sammeln und zu synthetisieren. Schliesslich erachten wir es als wichtig, auch in Zukunft den Einsitz eines Seelsorgers im Krisenstab vorzusehen.
- Schliesslich ist sicherzustellen, dass Entscheide zu Massnahmen mit jenen Organen abgesprochen und koordiniert werden, die für die Umsetzung der Massnahmen zuständig sind.

I Handlungsfeld 3: Konzeptionelle Grundlagen für die (interne) Kommunikation

Die Kommunikation zuhanden der Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung während der Covid-19-Pandemie wurde in den Interviews von der Mehrheit der Befragten als nicht zufriedenstellend beurteilt. Es fehlte an konzeptionellen Grundlagen und die Zuständigkeiten waren insbesondere zu Beginn der Covid-19-Pandemie unklar. Es empfiehlt sich, nicht nur im Hinblick auf eine nächste Krise, sondern auch für Nicht-Krisenzeiten, unter der Leitung der Staatskanzlei und des Kommunikations- und Informationsbeauftragten konzeptionelle Grundlagen für die interne Kommunikation zu erarbeiten, die folgende Aspekte adressieren:

- *Erstens* sollten die Zuständigkeiten für die interne Kommunikation geklärt werden. Das heisst, wer kommuniziert in Nicht-Krisenzeiten (in der normalen Lage) und wer in Krisenzeiten?
- *Zweitens* sollte definiert werden, über welche Kanäle kommuniziert wird respektive welche Instrumente dafür genutzt werden (z.B. bestehende Tools wie Intranet, Schwarzes Brett oder neues Tool mit Möglichkeit, Push-Nachrichten zu senden).
- *Drittens* sollte geklärt werden, zuhanden von wem kommuniziert wird.
- *Viertens* ist es wichtig, ein Bewusstsein für die jeweiligen Verantwortlichkeiten und Rollen zu schaffen und eine Kultur der internen Kommunikation innerhalb der Verwaltung zu entwickeln. Das Konzept sollte auch den Wert der internen Kommunika-

tion zum Ausdruck bringen. Folglich sollten entsprechende Ressourcen an die Aufgaben im Zusammenhang mit der internen Kommunikation geknüpft werden.

Es bestehen bereits verschiedene Grundlagen (Konzept Krisenkommunikation, Konzept im Bereich der internen Kommunikation aus dem Jahr 2018, Arbeitsgruppe und Reflexionsgruppe zur internen Kommunikation, Arbeitsgruppe Intranet) auf die für die Erarbeitung eines Konzepts für die interne Kommunikation aufgebaut werden kann.

I Handlungsfeld 4: Prüfung gesetzlicher Grundlagen für wirtschaftliche Unterstützung im Krisenfall

Im Bereich der wirtschaftlichen Unterstützung fehlte zunächst eine gesetzliche Grundlage. Es wurde der Weg über einen vom Landrat beschlossenen Rahmenkredit eingeschlagen. Der Landratsbeschluss enthielt auch materiell-rechtliche Bestimmungen. Da schnell Entscheide getroffen und Härtefallgelder ausbezahlt werden mussten, griff der Regierungsrat schliesslich auf das Instrument der Notverordnung zurück.

Insgesamt darf positiv festgehalten werden, dass sich die Notverordnung, die in der kantonalen Verfassung als Instrument in einer Krisensituation vorgesehen ist, bewährt hat. Dennoch wurde von einzelnen Personen in den Interviews der Wunsch nach einer stärkeren demokratischen Legitimation solcher finanziellen staatlichen Unterstützungen geäussert. Es empfiehlt sich, zu prüfen, inwiefern mittels ordentlichem Gesetzgebungsprozess eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden könnte, worauf sich der Kanton in zukünftigen Krisensituationen berufen könnte, um schnell finanzielle Unterstützung leisten zu können. Dabei gilt es, sich jedoch auch den Herausforderungen einer solchen Gesetzgebung bewusst zu sein. So sind Abhängigkeiten mit rechtlichen Grundlagen, die auf Bundesstufe in Krisenzeiten geschaffen werden, zu berücksichtigen. Ebenfalls müsste eine gesetzliche Grundlage ausreichend flexibel formuliert sein, damit sie auf unterschiedliche Arten von Krisen angewendet werden kann.

I Handlungsfeld 5: Dokumentenablage in Krisenzeiten

Bezüglich der systematischen Ablage von Dokumenten und der Aktenführung gibt es aufgrund der Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie Verbesserungspotenzial. Es fehlte hierzu an einheitlichen Vorgaben. Wir empfehlen die Erarbeitung solcher Vorgaben für eine nächste Krise, inklusive der Klärung der Frage, wer diese Vorgaben erarbeiten und letztlich auch durchsetzen soll.

I Handlungsfeld 6: Sicherstellung der in Krisen benötigten Materialien

Für die Vorbereitung auf künftige Krisen ist es von zentraler Bedeutung, dass der Kanton weiss, welche Materialien (z.B. Schutzmaterialien) in welcher Zahl an welchem Ort vorhanden sind. Dies sollte auch für Material gelten, das in anderen Krisen benötigt wird (z.B. Erdbeben, Stromausfall). Hierzu sind aus unserer Sicht verbindlichere Regeln aufzustellen und insbesondere auch die Bewirtschaftung des Materials (ob durch den Kanton selbst oder durch Dritte) seriös zu handhaben respektive zu überwachen. Die Umsetzung der Empfehlung ist mit den laufenden Arbeiten des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) infolge der Auswertung des Krisenmanagements des Bundes abzustimmen.

I Handlungsfeld 7: Überarbeitung des kantonalen Pandemieplans

Bezogen auf eine zukünftige pandemische Krise ist eine Überarbeitung des kantonalen Pandemieplans angezeigt. Der aktuelle Pandemieplan weist diverse Lücken auf (Kommunikation, Szenarien zu Entwicklungsmöglichkeiten einer Pandemie, wirtschaftliche

und soziale Aspekte). Bei der Überarbeitung des Pandemieplans ist aus unserer Sicht eine gezielte Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie sowie die Zusammenarbeit der Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD) mit der Koordinationsstelle Notorganisation besonders wichtig.

Thesen zur kantonalen Krisenbewältigung

Basierend auf den Erkenntnissen zum Krisenmanagement und den davon abgeleiteten Handlungsfeldern lassen sich folgende vier Thesen zur kantonalen Krisenbewältigung formulieren, die auch für zukünftige Krisen handlungsleitend sind.

These 1: Auf eine Krise kann man sich vorbereiten.

Jede Krise hat ihre eigene Charakteristik und die Komplexität von Krisen kann in der Regel nicht im Vorneherein erfasst werden. Dennoch können gute Grundlagen dazu verhelfen, schneller die richtigen Instrumente zur Krisenbewältigung bereitzuhalten. Hierbei sind nicht nur rechtliche oder konzeptionelle Grundlagen wichtig, sondern auch eingeübte Prozesse und ein klares Rollenverständnis, damit die an der Krisenbewältigung beteiligten Personen schnell effizient zusammenarbeiten. Kanäle nach innen (zu den Mitarbeitenden) und nach aussen (u.a. zu Wirtschaft, Verbänden) sind hierzu zu pflegen respektive wenn nötig aufzubauen.

These 2: Erfolgreiches Krisenmanagement erfordert schnelles und flexibles Handeln.

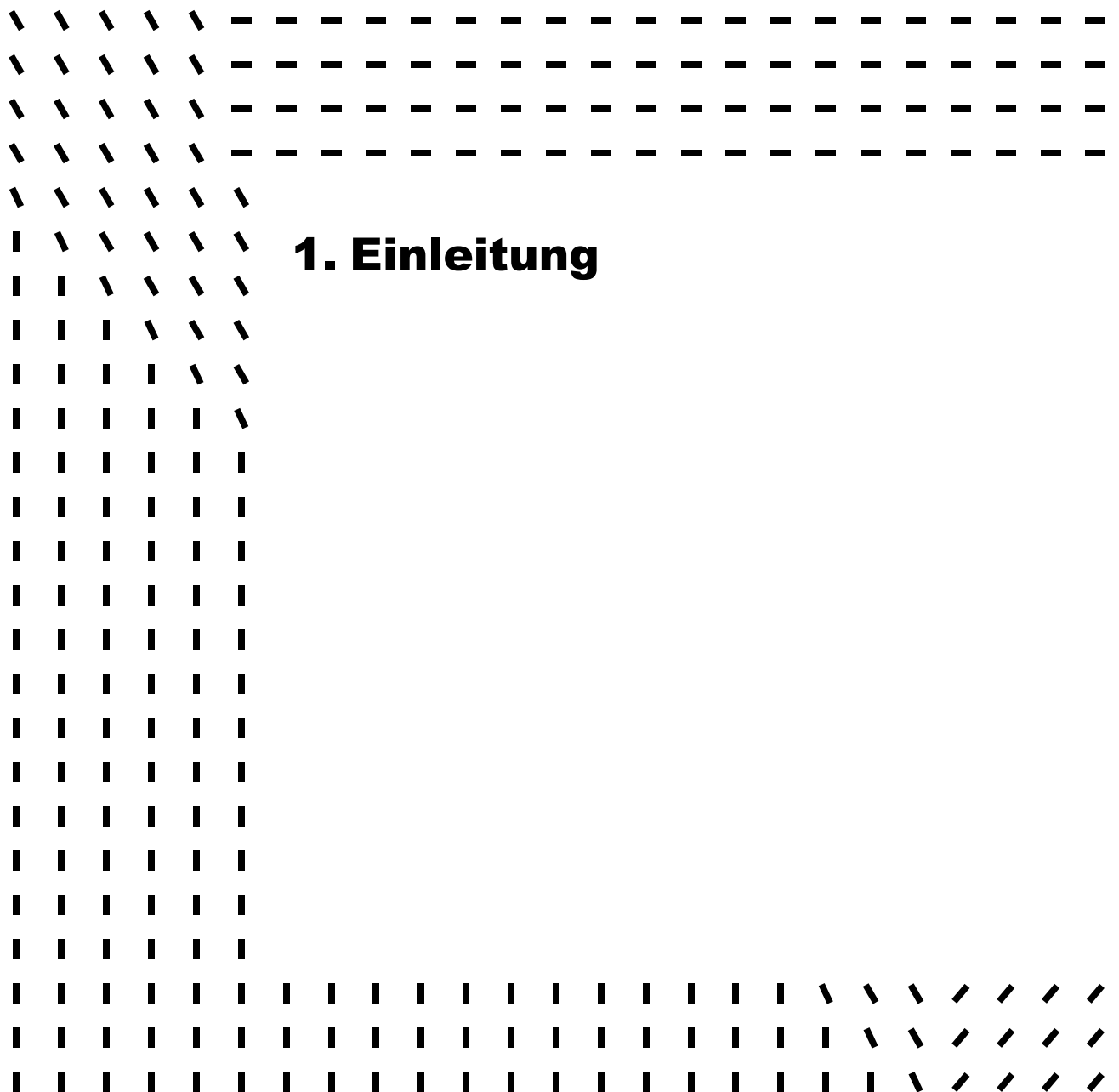
Trotz der Wichtigkeit von Grundlagen und eingeübten Prozessen erfordert Krisenmanagement immer auch die Bereitschaft, das Handeln auf die Situation zu adaptieren. Der Kanton Nidwalden hat hierzu gute Voraussetzungen: Die Kleinheit des Kantons erlaubt es den Akteuren schnell und pragmatisch auf neue Herausforderungen zu reagieren und jene Personen einzubeziehen, die für die jeweilige Herausforderung die richtigen sind.

These 3: Ein erfolgreiches Krisenmanagement basiert auf einem integralen Krisenverständnis.

Auch wenn sich eine Krise einem konkreten Thema zuordnen lässt, erstrecken sich die Auswirkungen einer Krise in der Regel über mehrere Themenbereiche. Die Bewältigung einer Krise kann daher nicht einer einzelnen Direktion übertragen werden, es ist ein integraler Ansatz notwendig. Querschnittsthemen wie die Klärung rechtlicher Fragen (Rechtsdienste), die Kommunikation nach innen und nach aussen sowie personelle Fragen sind in jeder Krise von zentraler Bedeutung und die Rollen müssen intern klar verteilt sein. Ebenfalls gilt es, die unterschiedlichen Auswirkungen einer Krise im Blick zu halten – seien diese wirtschaftlicher (z.B. Härtefälle), gesellschaftlicher (z.B. besondere Betroffenheit bestimmter Gesellschaftsgruppen) oder politischer Natur (z.B. Auswirkungen auf Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative). Interne und externe Fachpersonen respektive Stakeholder sind gezielt in die Krisenorganisation einzubeziehen.

These 4: Eine Krise erfordert vom Kanton Entscheidungen und Massnahmen, die sowohl nach aussen als auch nach innen gerichtet sind.

Adressaten eines kantonalen Krisenmanagements sind in erster Linie die Bürgerinnen und Bürger des Kantons. Gleichzeitig darf das nach innen gerichtete Krisenmanagement nicht vernachlässigt werden. Voraussetzung für ein erfolgreiches Krisenmanagement ist, dass der Kanton seine Rolle als Arbeitgeber wahrnimmt und die Mitarbeitenden ausreichend informiert und dabei eine klare Strategie der internen Kommunikation verfolgt.



1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Durch die Ausbreitung der Covid-19-Pandemie – seit dem 11. März 2020 mit den ersten Covid-19-Fällen im Kanton Nidwalden – ist die Bewältigung der Covid-19-Krise zur zentralen Aufgabe für den Kanton Nidwalden geworden. Das kantonale Krisenmanagement hat sich dabei mit unterschiedlichen Aufgaben auseinandersetzen müssen. Während es zunächst prioritär war, die Ausbreitung zu verhindern und über geeignete Massnahmen für das Gesundheitswesen zu bestimmen, mussten schnell auch Entscheidungen hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen der Pandemie getroffen werden. Wie alle anderen Kantone auch, hatte der Kanton Nidwalden gemäss Art. 6 Epidemien-gesetz in der besonderen sowie der ausserordentlichen Lage Kompetenzen an den Bund zu übertragen. Der Vollzug von Massnahmen und die Beaufsichtigung der Umsetzung blieben aber stets kantonale Aufgaben.

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden erachtet es als wichtig, seine Lehren aus der Bewältigung der Covid-19-Krise zu ziehen. So wurde der Einsatz des Kantonalen Führungsstabs (KFS) während der ersten Phase der Covid-19-Pandemie (vom 3. März bis 30. Juni 2020) bereits intern analysiert und die Ergebnisse in einem Bericht dokumentiert. Im Herbst 2021 hat der Regierungsrat des Kantons Nidwalden *Interface Politikstudien Forschung Beratung* beauftragt, einen Gesamtbericht zum Krisenmanagement des Kantons Nidwalden während der Covid-19-Krise zu erstellen.

Das Ziel des Covid-19-Gesamtberichts ist es, *erstens* Bericht zu erstatten über Grundlagen, Organisation und Outputs des Krisenmanagements sowie über die Krisenkommunikation. *Zweitens* werden die Strukturen und Abläufe des Krisenmanagements und der Krisenkommunikation hinsichtlich Effizienz und Effektivität beurteilt. Und *drittens* geht es darum, Schwachstellen aufzuzeigen und Empfehlungen für Optimierungen im Hinblick auf mögliche zukünftige Krisen zu formulieren. Im Bericht werden drei Schwerpunktthemen betrachtet: Grundlagen des Krisenmanagements (Kapitel 2), Umsetzung des Krisenmanagements (Kapitel 3) und Outputs des Krisenmanagements (Kapitel 4).

1.2 Fragestellungen

Im Zentrum der Untersuchung stand die übergeordnete Frage, wie das Krisenmanagement des Kantons Nidwalden während der Covid-19-Pandemie funktioniert hat – sowohl innerhalb der Verwaltung als auch gegenüber verschiedenen Anspruchsgruppen in der Bevölkerung (z.B. Unternehmen, Schulen, Alters-/Pflegeheime). Pro Schwerpunktthema wurden Fragen formuliert, die im Rahmen der Berichterstattung beantwortet werden.

I Grundlagen des Krisenmanagements

- Waren die Grundlagen, die für die Krisenbewältigung vorlagen, bekannt?
- Bauten die Grundlagen aufeinander auf oder gab es Widersprüche zwischen den Grundlagen?

- Waren die Grundlagen angesichts der Herausforderungen der Covid-19-Krise angemessen/zweckmässig? Haben sich die Grundlagen bewährt?
- Wurden die Grundlagen wie vorgesehen angewendet/umgesetzt?
- Sind Grundlagen im Hinblick auf eine zukünftige Krise zu überarbeiten?

I Umsetzung des Krisenmanagements

- Wie war die Krisenorganisation aufgebaut und welche Wirkung sollte sie erzielen? Was waren die wichtigsten Veränderungen über die Zeit?
- Erfolgte der Aufbau der Krisenorganisation gemäss den rechtlichen Grundlagen?
- Welche Wirkung soll die Krisenorganisation erzielen und war sie für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie dienlich?
- Hat sich die Krisenorganisation bewährt? Gibt es Optimierungspotenzial?
- War die Organisation der wirtschaftlichen Unterstützung zweckmässig?
- Wie lässt sich die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren beurteilen? Was lief gut? Was lief weniger gut? Welches Optimierungspotenzial lässt sich daraus ableiten?
- Wie ist die institutionelle Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative während der Covid-19-Pandemie zu beurteilen (u.a. Thema Notrecht)?
- Wie war die interne Krisenkommunikation organisiert? Welche Kommunikationskanäle wurden eingesetzt? Wie lässt sich die Krisenkommunikation nach innen beurteilen? Was lief gut und wo gibt es Optimierungspotenzial?
- Wie war die externe Krisenkommunikation organisiert? Welche Kommunikationskanäle wurden eingesetzt? Wie erfolgten die Koordination und die Zusammenarbeit in der Kommunikation nach aussen?

I Outputs des Krisenmanagements

- Wie sind die Qualität und die Zweckmässigkeit der Outputs zu beurteilen?
- Wie wurden bestimmte Outputs in der Bevölkerung wahrgenommen?
- Wie lässt sich die Krisenkommunikation nach aussen beurteilen? Was lief gut und wo gibt es Optimierungspotenzial?
- Wie wurde die politische Führung in der Bevölkerung wahrgenommen?
- Wie steht es um die Akzeptanz der kantonalen Entscheide in der Bevölkerung?

1.3 Vorgehen

Die Untersuchung baut auf insgesamt vier empirischen Grundlagen auf:

I Dokumentenanalyse

In einem ersten Schritt wurden neben den Produkten des Krisenmanagements (wie Lage-dokumente, Entscheidungsgrundlagen, Protokolle und Regierungsratsbeschlüsse) weitere verfügbare Auswertungen von Direktionen und Ämtern gesichtet. Diese Unterlagen bildeten zum einen eine wichtige Grundlage, um einen Überblick über das Krisenmanagement im Kanton Nidwalden zu erhalten. Zum anderen dienten sie der Erarbeitung der Erhebungsinstrumente der nachfolgenden Arbeitsschritte (Interviews, Fokusgruppe).

I Leitfadengestützte Interviews

In einem zweiten Schritt wurden 20 leitfadengestützte Interviews mit verwaltungsinternen und -externen Schlüsselpersonen des Krisenmanagements und vom Krisenmanagement betroffenen Akteuren geführt. Die Interviews fanden im Zeitraum von Oktober 2021 bis März 2022 statt. Sie dienten *erstens* dazu, den Überblick über das Krisenmanagement zu ergänzen. In den Interviews wurde *zweitens* das Krisenmanagement beurteilt. *Drittens* wurde Optimierungspotenzial im Hinblick auf zukünftige Krisen diskutiert. Eine Liste mit sämtlichen Interviewpartnern/-innen findet sich in Anhang A 1.

I Fokusgruppe

In einem dritten Schritt wurde eine Fokusgruppe mit zehn Personen aus der Nidwaldner Bevölkerung durchgeführt, um deren Aussenwahrnehmung auf die Krisenbewältigung des Kantons abzuholen. In der Fokusgruppe konnten die Wahrnehmung der politischen Führung und einzelner relevanter Outputs des Krisenmanagements sowie die Akzeptanz der kantonalen Entscheide in der Bevölkerung direkt erfragt werden. Bei der Auswahl der Teilnehmenden wurde ein möglichst guter Querschnitt durch die Nidwaldner Bevölkerung hinsichtlich Faktoren wie Geschlecht, Alter, Wohngemeinde, Haushaltverhältnisse (u.a. Personen mit schulpflichtigen Kindern) und Betroffenheit von der Covid-19-Pandemie angestrebt. Eine anonymisierte Liste mit der Zusammenstellung der Fokusgruppe findet sich in Anhang A 2.

I Workshop

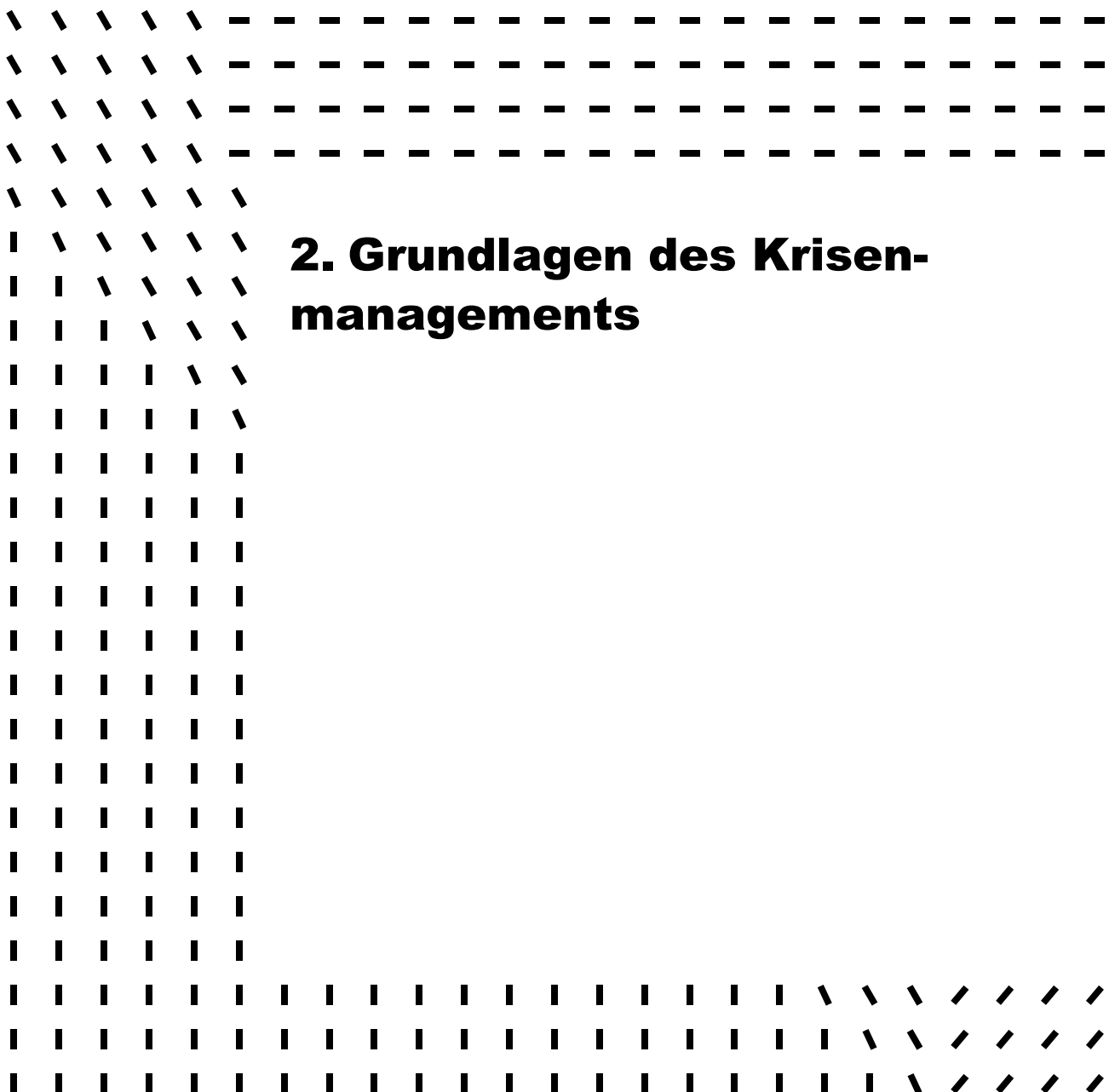
In einem letzten Schritt wurde ein Workshop mit Schlüsselpersonen des Krisenmanagements durchgeführt, um die Ergebnisse aus den vorangehenden Arbeitsschritten zu vertiefen und Verbesserungspotenzial für zukünftige Krisen zu diskutieren. Auf den Resultaten aus dem Workshop aufbauend wurden Handlungsfelder und entsprechende Empfehlungen formuliert. Eine Liste mit den Workshop-Teilnehmenden findet sich in Anhang A 3.

1.4 Grenzen des Berichts

Der vorliegende Bericht beruht auf den Erkenntnissen, die im Rahmen der Interviews und des Workshops mit an der Krisenbewältigung beteiligten Personen sowie der Fokusgruppe mit Bürgerinnen und Bürgern des Kantons Nidwalden gewonnen wurden. Zwar konnte mit diesem Methodenmix ein umfassender Überblick über das Krisenmanagement im Kanton Nidwalden gewonnen werden. Es gilt sich jedoch auch der Grenzen der Erhebungen bewusst zu sein:

- Die externe Sicht auf das Krisenmanagement (z.B. der Wirtschaft oder der Leistungserbringer) basierte auf Gesprächen mit einzelnen Vertretern/-innen der verschiedenen Themenbereiche. In den Interviews wurden die Personen gebeten, ihre persönliche Meinung sowie soweit möglich das allgemeine Meinungsbild anderer Akteure im selben Themenbereich kundzutun. Dennoch ist es selbsterklärend, dass die Aussage einer einzelnen Person über andere Akteure weniger aussagekräftig ist als eine breite Befragung aller Mitglieder in einer Branche. Letzteres konnte im Rahmen dieses Berichts aus Ressourcengründen nicht realisiert werden.
- Die Umsetzung der gesundheits- und wirtschaftspolitischen Massnahmen, die aus dem kantonalen Krisenmanagement resultierten, wurde in den Interviews und im Workshop angesprochen. Ein Grossteil der Umsetzung der Massnahmen erfolgte jedoch dezentral (z.B. Umsetzung eines freiwilligen Testangebots in den Schulen durch Lehrpersonen). Eine Beurteilung dieser dezentralen Umsetzung war in den Interviews, im Workshop und in der Fokusgruppe nur begrenzt möglich.

Die Wirksamkeit der gesundheits- und wirtschaftspolitischen Massnahmen, die aus dem kantonalen Krisenmanagement resultierten, stand auftragsbedingt nicht im Fokus dieses Berichts. Hierzu wären weiterführende Analysen (insbesondere auch Vergleiche mit anderen Kantonen) notwendig gewesen. Ausserdem kann für viele Massnahmen die Wirksamkeit nach etwas mehr als zwei Jahren nach Ausbruch der Pandemie in der Schweiz noch nicht abschliessend beurteilt werden.



2. Grundlagen des Krisenmanagements

In diesem Kapitel werden die unterschiedlichen Grundlagen aufgeführt, die dem Kanton Nidwalden für das Krisenmanagement zur Verfügung standen. Wir fokussieren uns auf die kantonalen Grundlagen. Grundlagen auf der Ebene des Bundes (z.B. Epidemien-gesetz), die für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie relevant sind, jedoch nicht im direkten Einflussbereich des Kantons stehen, werden nicht berücksichtigt. Ebenfalls beschränken wir uns auf die rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen. Im erweiterten Sinne können auch vorhandenes Know-how in der Krisenbewältigung und ordentliche Verwaltungsabläufe und -prozesse als Grundlage betrachtet werden. Auf diese Aspekte wird in Kapitel 3 näher eingegangen.

2.1 Covid-19-Notverordnungen

Auf der Grundlage von Art. 64 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Nidwalden kann der Regierungsrat zeitlich befristete Noterlasse verfügen. Notverordnungen sind sobald wie möglich dem Landrat zu unterbreiten, der über ihre weitere Geltung und Befristung entscheidet. Der Geltungsbereich der Notverordnungen ist in Art. 64 Abs. 2 der Verfassung nicht genauer definiert oder eingeschränkt. Während der Covid-19-Pandemie hat der Regierungsrat mit Verweis auf die Schwere und Unmittelbarkeit der Gefahr, die zeitliche Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit vom Notrecht Gebrauch gemacht und sogenannte Notverordnungen erlassen. Das Instrument der Notverordnung wurde für jene Bereiche genutzt, für die nicht bereits vor der Covid-19-Pandemie eine ausreichende rechtliche Grundlage bestand und zu denen der Landrat zu wenig schnell eine Entscheidung treffen respektive zeitweise gar nicht tagen konnte.

Konkret wurden die folgenden Notverordnungen erlassen:

- Notverordnung vom 24. März 2020 über die Gewährung von Bürgschaften im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Coronavirus
- Notverordnung vom 31. März 2020 über die Erleichterung der Zahlungsmodalitäten zur Milderung der Auswirkungen des Coronavirus
- Notverordnung vom 31. März 2020 über den Fristenstillstand in Nutzungsplanungsverfahren infolge des Coronavirus
- Notverordnung vom 31. März 2020 über die Sicherstellung der politischen Rechte trotz Versammlungsverbot infolge des Coronavirus
- Notverordnung vom 17. April 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus im Kultursektor des Kantons Nidwalden
- Notverordnung vom 22. Dezember 2020 zur Gewährung von Überbrückungshilfen für Härtefälle infolge der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Überbrückungsnotverordnung)
- Notverordnung vom 23. Februar 2021 zur Zusatzfinanzierung von Härtefallmassnahmen für Unternehmen (Covid-19-Zusatzfinanzierungsnotverordnung)

- Notverordnung vom 9. März 2021 über die Sicherstellung der politischen Rechte während der Covid-19-Pandemie
- Notverordnung vom 28. September 2021 über die Sicherstellung der politischen Rechte während der Covid-19-Pandemie

Insgesamt war die Notverordnung gemäss den Interviewpartnern/-innen ein wichtiges Instrument in der Krisenbewältigung. Es wurden damit wichtige, noch nicht vorliegende Grundlagen für die Krisenbewältigung geschaffen, um flexibel auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Die Erarbeitung der Notverordnungen erfolgte jeweils in enger Zusammenarbeit des Rechtsdienstes mit der jeweiligen Direktion. Angesichts der Anzahl Notverordnungen, die in kurzer Zeit erarbeitet wurden, stellte diese Zusammenarbeit ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Schaffung von Grundlagen *während* der Pandemie dar.

Vereinzelte moderate Kritik an den Notverordnungen wurde trotzdem geäussert: *Erstens* äusserten sich in den Interviews einzelne Personen hinsichtlich der Geschwindigkeit beim Erlassen der Notverordnungen kritisch. In den Interviews drückten die Regierungsmitglieder Verständnis für diese Kritik aus, gaben aber zu bedenken, dass sie das Instrument der Notverordnungen stets mit der gebotenen Zurückhaltung anwenden wollten. *Zweitens* äusserten gewisse Personen den Wunsch, dass die Notverordnungen für die wirtschaftliche Unterstützung in zukünftigen Krisen nicht mehr ergriffen werden sollten. Stattdessen sei auf gesetzliche Grundlagen zurückzugreifen, die mittels ordentlichem Gesetzgebungsverfahren erarbeitet würden und somit eine höhere demokratische Legitimation aufwiesen. Andere Interviewpartner/-innen wiederum äusserten sich skeptisch dazu, dass eine solche gesetzliche Grundlage realistisch sei, da in der Regel Abhängigkeiten mit dem Bundesrecht bestünden und jede Krise über Eigenheiten verfüge, die in einem vorgängig formulierten Gesetz zu wenig berücksichtigt werden könnten.

2.2 Notstandsgesetz und -verordnung

Das Notstandsgesetz und die Notstandsverordnung bilden die Grundlage für den kantonalen Führungsstab (KFS), der für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie am 3. März vom Regierungsrat mittels Regierungsratsbeschluss (RRB) mit sofortiger Wirkung aktiviert wurde. Das Gesetz führt Art. 49a der Kantonsverfassung aus. Auf Grundlage dieses Artikels kann «das Gesetz [...] für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen dem Landrat, dem Regierungsrat und den administrativen Räten die Befugnis einräumen, für beschränkte Zeit in Abweichung von den Zuständigkeitsvorschriften dieser Verfassung Massnahmen zum Schutze der Bevölkerung anzuordnen».

Vereinzelte Personen verwiesen in den Interviews auf eine gewisse Inkongruenz, dass die rechtlichen Grundlagen zur Aktivierung des KFS auf einem Verfassungsartikel beruhen, der ausschliesslich von «Katastrophen und kriegerischen Ereignissen» spricht. In den Interviews wurden jedoch keine Stimmen laut, wonach der Regierungsrat bei der Anwendung dieser Grundlagen seine Kompetenzen überschritten hätte. Insgesamt, so die weitläufige Meinung in den Interviews, habe man einen pragmatischen Umgang mit den rechtlichen Grundlagen gefunden, ohne dass der Regierungsrat seinen Handlungsspielraum überstrapaziert habe.

Seit 2016 läuft eine Totalrevision der Notstandsgesetzgebung, die aufgrund der Covid-19-Pandemie sistiert wurde. Inzwischen wurden diese Arbeiten wieder aufgenommen. Die Erfahrungen aus der Pandemie sollen darin einfließen. Die starke Ausrichtung des Notstandsgesetzes auf «Katastrophen und kriegerische Ereignisse» wird gemäss Aussagen in den Interviews überdacht. Ein weiteres zentrales Element der Revision soll der Abgleich mit der Gesetzgebung auf Stufe Bund bilden, indem im Kanton Nidwalden neu

nicht mehr zwischen normaler Lage und Notstand unterschieden wird, sondern (wie beim Bund) zwischen normaler, besonderer und ausserordentlicher Lage. Zusätzlich soll der Begriff «Bevölkerungsschutzrelevantes Grossereignis» eingeführt werden. Bevölkerungsschutzrelevante Grossereignisse sind Schadenereignisse, deren Bewältigung ein Zusammenwirken mehrerer Partnerorganisationen oder Unterstützung von aussen erfordert, die aber noch in der normalen Lage bewältigt werden.

2.3 Grundlagen im Gesundheitsbereich

Wichtige, bereits vor der Covid-19-Pandemie bestehende Grundlagen im Gesundheitsbereich sind das kantonale Gesundheitsgesetz und der kantonale Pandemieplan.

I Kantonales Gesundheitsgesetz

Das Gesundheitsgesetz diene nur in beschränktem Mass als Grundlage für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie. Ein wichtiger Aspekt bildet die Zuteilung von Kompetenzen an die Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD) einerseits und an den Kantonsarzt andererseits. Diesbezüglich merkten vereinzelte Interviewpartner/-innen an, dass diese Abgrenzung im Gesetz zu wenig geklärt sei. Zwar handle es sich hier nicht um eine dringliche Massnahme, der Frage der klaren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen GSD und Kantonsarzt sei aber bei einer nächsten Revision Beachtung zu schenken. Insgesamt kann jedoch festgehalten werden, dass die Zusammenarbeit zwischen GSD und Kantonsarzt von beiden Seiten positiv beurteilt wurde (vgl. Abschnitt 3.2.1).

I Kantonaler Pandemieplan und Risikokataster

Der Pandemieplan wurde 2016 von der GSD in Zusammenarbeit mit der externen Beratungsfirma ecosafe Gunzenhauser AG erarbeitet. Der sogenannte «Notfallplan Pandemie» knüpft an den aus dem Jahr 2002 stammenden kantonalen Risikokataster an, der die Pandemie als eines von mehreren Risikoszenarien benennt.¹ Aktuell befindet sich der Risikokataster in Überarbeitung und wird in Bälde in überarbeiteter Version verfügbar sein.

Der Pandemieplan umfasst ein Ablaufdiagramm, das den unterschiedlichen aufgeführten Akteuren (Bund, Akteure im Bereich Gesundheitswesen, Sonderstab oder KFS, Akteure im Bereich Logistik und Unterstützung) konkrete Aufgaben zuweist. Unterschieden wird zwischen der normalen Lage, der Frühphase einer Pandemie (Ziel: Erstellung der Bereitschaft) und der eigentlichen Pandemiephase (Ziel: Bewältigung des Ereignisses). Des Weiteren werden die Schnittstellen mit dem Spital Nidwalden und den Nachbarkantonen beschrieben. Zudem gibt es Erläuterungen zur Kommunikation an die Bevölkerung und die Medien, ohne die konkreten Kommunikationsinstrumente näher zu spezifizieren. An verschiedenen Stellen weist der Pandemieplan Lücken auf. So fehlt eine Darlegung von «gefährlichen Entwicklungsmöglichkeiten» sowie von «Parallelereignissen» (z.B. in Form von Szenarien). Ebenfalls nicht behandelt werden Themen wie die Kommunikation gegenüber den Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung (interne Kommunikation) sowie soziale und wirtschaftliche Gesichtspunkte einer Pandemie.

¹ Der Risikokataster benennt mögliche Risikoszenarien in den Bereichen «Naturereignisse», «zivilisationsbedingte Ereignisse», «gesellschaftliche Ereignisse» und «Gewalt/Krieg». Die unter den gesellschaftlichen Ereignissen aufgeführte Pandemie wurde im Kataster als ein «wenig wahrscheinliches» Ereignis (0,3% bis 3% Eintrittswahrscheinlichkeit innerhalb von 25 Jahren) mit «sehr gravierenden» Schäden respektive Auswirkungen eingestuft. Eine Pandemie wurde damit in den Bereich «nicht tolerierbarer Risiken» eingeteilt, innerhalb welchem Schäden und/oder Wahrscheinlichkeiten mittels zusätzlichen Sicherheitsszenarien reduziert werden müssen. Aus dem Risikokataster leitet sich somit sowohl hinsichtlich Prävention als auch hinsichtlich Intervention ein unmittelbarer Handlungsbedarf ab.

In den Interviews zeigte sich, dass die wenigsten den Pandemieplan im Detail kennen. Allgemein wurde die Grundlage als nicht respektive nur sehr beschränkt brauchbar beurteilt. Der Pandemieplan sei zu lückenhaft. Gerade Themen, die sich während der Covid-19-Pandemie als wichtig herausgestellt haben (z.B. interne und externe Kommunikation, wirtschaftliche Hilfen) behandle der Pandemieplan nicht oder nur unzureichend.

Die Überarbeitung des Pandemieplans wurde in der Zwischenzeit der GSD bereits in Auftrag gegeben. Die befragten Personen sind sich einig, dass diese Überarbeitung wichtig ist und ein Pandemieplan für zukünftige Pandemien durchaus ein wichtiges Arbeitsinstrument sein kann. Wichtig sei, so die Wortmeldung aus einzelnen Interviews, dass die Überarbeitung des Pandemieplans von der GSD in Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle Notorganisation erfolge.

I Grundlagen beim Spital

Das Spital Nidwalden verfügt über diverse eigene Grundlagen, die während der Covid-19-Pandemie mehrheitlich von Nutzen waren. Diese Grundlagen ermöglichten es dem Spital, relativ rasch in den Krisenmodus zu wechseln, indem zum Beispiel ein sogenannter «Führungsraum» eingerichtet wurde, der eine an militärische Führungsstrukturen orientierte Krisenbewältigung erlaubte.

2.4 Grundlagen im Bereich Kommunikation

Gewisse konzeptionelle Grundlagen, die die interne und/oder die externe Kommunikation betreffen, lagen bereits vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie vor:

- Das *Handbuch Krisenkommunikation* führt Grundsätze der Kommunikation in Krisenzeiten auf. Gemäss den Aussagen in den Interviews ist das Handbuch jedoch eher oberflächlich gehalten und nicht auf schweizweite oder globale Ereignisse ausgerichtet. Für die Kommunikation während der Covid-19-Pandemie war das Handbuch daher nur beschränkt brauchbar.
- Seit 2018 liegt ein *Konzept* vor, das verschiedene Aspekte der internen Kommunikation abdeckt (u.a. Führungskommunikation, Kommunikation im Bereich HR). Das Konzept umfasst eine Ist-Analyse, zeigt den gewünschten Soll-Zustand auf und definiert Handlungsfelder sowie Zuständigkeiten. Es fehlen jedoch Ausführungen zur Umsetzung sowie konkrete Massnahmen. Einigen Schlüsselpersonen der kantonalen Verwaltung war das Konzept zudem gar nicht bekannt. Insgesamt war das Konzept daher für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie von geringem Nutzen.
- Die *Reflexionsgruppe zur internen Kommunikation* und die *Arbeitsgruppe Intranet* nahmen bereits vor der Covid-19-Pandemie Arbeiten für die konzeptionelle Weiterentwicklung der Kommunikation innerhalb der Kantonsverwaltung auf. Bei beiden Arbeitsgruppen liegt der Lead beim Kommunikations- und Informationsbeauftragten des Kantons, der bei der Staatskanzlei angegliedert ist. Unterstützt wird er durch das Personalamt. Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurden die Arbeiten in den beiden Gruppen ausgesetzt. Sie sollen aber zeitnah wieder aufgenommen werden. Es ist das Ziel, die Erfahrungen aus der Covid-19-Pandemie in die weiteren Arbeiten einfließen zu lassen.

2.5 Grundlagen im Bildungsbereich

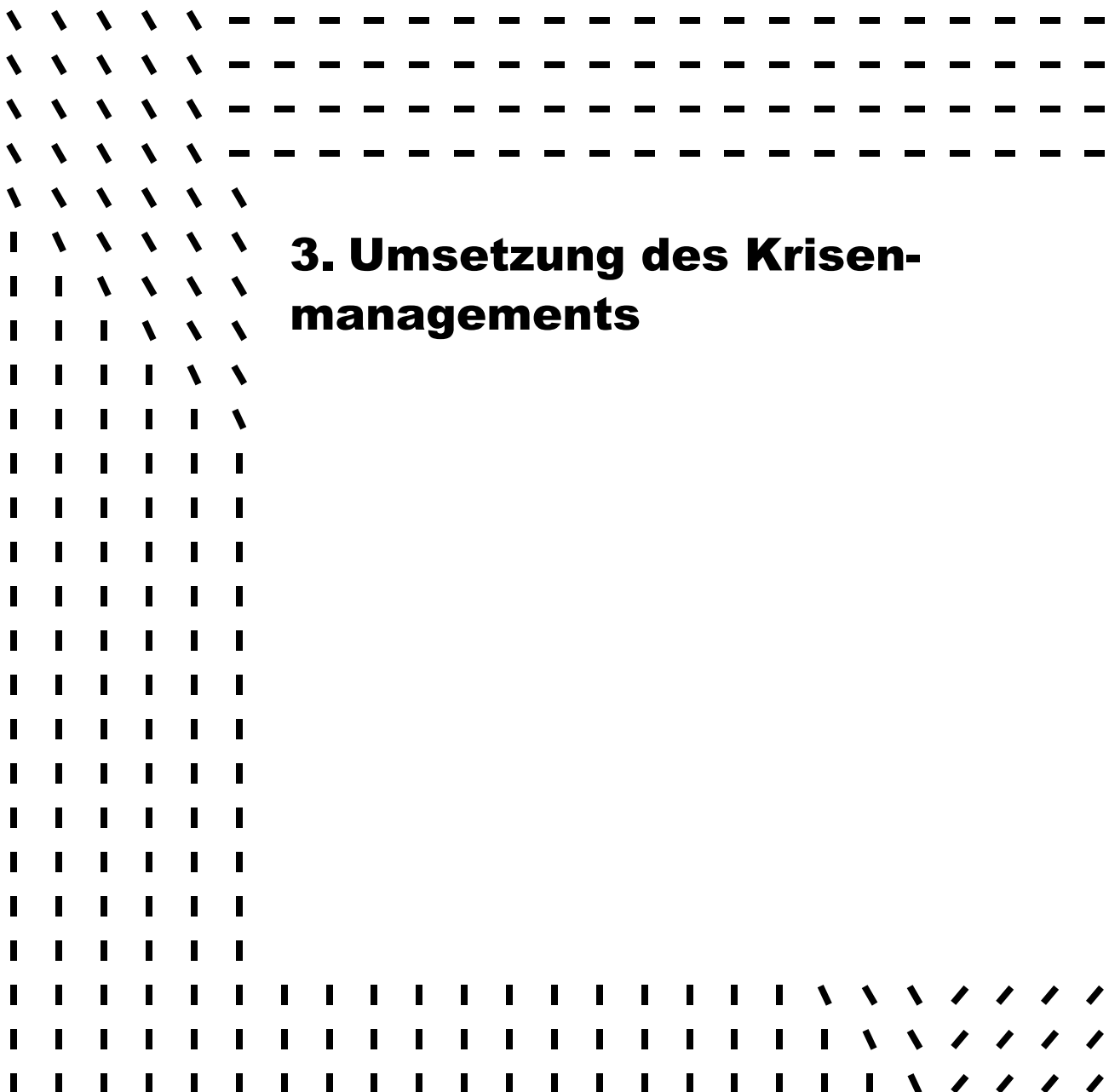
Innerhalb der Bildungsdirektion lagen zu Beginn der Covid-19-Pandemie keine Grundlagen vor, an denen die Schutzmassnahmen im schulischen Bereich hätten ausgerichtet werden können. Entsprechend hat das Amt für Volksschulen und Sport zeitnah zum Entscheid des Bundesrats im März 2020 die Schulen zu schliessen, ein sogenanntes «Eskalationsschema Covid-19» erarbeitet. Das Eskalationsschema umfasste sieben Stufen, wobei Umfang und Schärfe der Massnahmen mit jeder Stufe zunahmen. Stufe 0 sah

die Verantwortung für die Erarbeitung und Umsetzung von Schutzkonzepten im schulischen Bereich bei den Gemeinden vor. Die Stufen 1 bis 3 sahen einen regulären Unterricht mit Maskenpflicht bei schulexternen Personen (Stufe 1) bis hin zu Maskenpflicht bei Lehrpersonen aller Stufen (Stufe 2) sowie Schülerinnen und Schülern des Zyklus 1 vor (Stufe 3). Die Stufen 4 bis 6 schliesslich sehen Fernunterricht beim Zyklus 1 (Stufe 4), bei den Zyklen 1 und 2 (Stufe 5) respektive bei allen drei Zyklen (Stufe 6) vor.

Aus Sicht der befragten Personen der Bildungsdirektion war das Eskalationsschema eine wichtige Grundlage, die es zu jedem Zeitpunkt erlaubte, eine klare Strategie zu verfolgen und die auch die Kommunikation gegenüber den Schulen erleichterte.

2.6 Krisenübungen

Im Kanton Nidwalden wurden in den letzten Jahren vereinzelt Krisenübungen durchgeführt. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Pandemieplans wurde im Kanton Nidwalden der Aufbau und der Betrieb eines Impfzentrums geübt. Die Übung fand auf dem militärischen Areal der Kaserne Oberdorf statt. Diese Erfahrungen waren während der Pandemie von Nutzen, auch wenn in der Pandemie selber das Impfzentrum dann an einem anderen Ort errichtet wurde. Weitere Krisenübungen waren die regulären Schweizerischen Verbundübungen (SVU), die zuletzt 2014 und 2019 durchgeführt wurden. In der SVU 2014 wurde das Szenario «Pandemie und Strommangellage» geübt, womit ein gewisser Nutzen für die Krisenbewältigung von diesen Übungen gezogen werden konnte. Insgesamt kann der Nutzen der Krisenübungen insbesondere darin gesehen werden, dass mehrheitlich die gleichen Personen gemeinsam Prozesse einübten, die dann in der Covid-19-Pandemie in den Krisenstäben zusammenarbeiteten.



3. Umsetzung des Krisen- managements

Das vorliegende Kapitel widmet sich der Umsetzung des Krisenmanagements durch den Kanton Nidwalden während der Covid-19-Pandemie. Dabei unterscheiden wir zwischen der Organisation des Krisenmanagements (Struktur und Zusammensetzung der Krisenstäbe nebst den ordentlichen Verwaltungsstrukturen, vgl. Abschnitt 3.1) und den Prozessen des Krisenmanagements (Zusammenarbeit, Schnittstellen, Rollenverständnis, vgl. Abschnitt 3.2).

3.1 Organisation des Krisenmanagements

Das Krisenmanagement war im Kanton Nidwalden wie folgt strukturiert:

- Zum einen kamen Krisenstäbe zum Einsatz, deren Funktion im Abgleich von Informationen, der Koordination von Aufgaben und der Beratung von Entscheidungsträgern/-innen bestand.
- Zum anderen erfolgte der eigentliche Vollzug des Krisenmanagements innerhalb der ordentlichen Verwaltungsstrukturen.

In den nachfolgenden Abschnitten gehen wir auf die Krisenstäbe ein, die während der Covid-19-Pandemie parallel zu den ordentlichen Verwaltungsstrukturen aktiviert wurden. Hierbei sind drei Phasen zu unterscheiden:

- Phase 1 von Februar 2020 bis 3. März 2020: Task Force Corona
- Phase 2 vom 3. März 2020 bis 30. Juni 2020: Kantonaler Führungsstab (KFS)
- Phase 3 von Juli 2020 bis 31. März 2022: Koordinationsstab Corona

3.1.1 Phase 1: Task Force Corona

Obschon der Kanton Nidwalden im Februar 2020 noch keine Corona-Fälle zu verzeichnen hatte, richtete die GSD aufgrund erster Meldungen von Corona-Fällen in Italien und im Tessin im Februar 2020 eine Task Force ein. Die Task Force kann noch nicht als eigentlicher Krisenstab betrachtet werden; sie beschränkte sich auf die GSD und erstreckte sich nicht über die Gesamtverwaltung. Relativ bald erkannte man die Notwendigkeit einer direktionsübergreifenden Koordination, weshalb die Task Force bereits Anfang März 2020 vom KFS abgelöst wurde.

3.1.2 Phase 2: Kantonaler Führungsstab

Am 3. März wurde der KFS vom Regierungsrat mittels Regierungsratsbeschluss (RRB) mit sofortiger Wirkung aktiviert. Der KFS ist bei der Justiz- und Sicherheitsdirektion (JSD) angegliedert. Die politische Verantwortung über den KFS obliegt in jeder Krise dem Regierungsrat. Dieser wird durch ein Dreiergremium, bestehend aus den Vorstehern/-innen der Justiz- und Sicherheitsdirektion (JSD), der Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD) sowie der Baudirektion (BD), vertreten. Während der Covid-19-Pandemie wurde der Baudirektor durch den Bildungsdirektor abgelöst, da sich im Zuge der Covid-19-Pandemie viele schulrelevante Fragen stellten. Das Dreiergremium diente als Binde-

glied zwischen KFS und Regierungsrat. Der Einsatz des KFS wurde mittels RRB per 30.06.2020 beendet.

Die Führung des KFS obliegt dem Stabschef. Im Nachgang zu einer personellen Veränderung auf Stufe Stabschef übernahmen die beiden Stellvertreter Ruedi Wyrsh und Toni Käslin ab 13. März 2020 die Leitung des KFS. Ausgehend von einer ersten Problemanalyse am 5. März 2020 wurde entschieden, eine modulare Zellenstruktur aufzubauen. Jede einzelne Zelle entsprach einem Arbeitsteam, dem konkrete Aufgaben zugewiesen wurden. Die folgende Darstellung fasst die Zellenstruktur mit den Mitgliedern und Aufgaben je Zelle zusammen.

D 3.1: Modulare Zellenstruktur des KFS

Zellen	Mitglieder	Aufgaben
Kommunikation	– Oliver Mattmann, Kommunikations- und Informationsbeauftragter – Karin Schleifer, Staatsarchiv	– Kommunikation von Verhaltensempfehlungen – Medienauskünfte/Pressekonferenz – Externe Kommunikation allgemein
Gesundheit	– Roger Dallago, Leiter Amt für Asyl und Flüchtlinge – Peter Gürber, Kantonsarzt – Karen Dörr, Leiterin Amt für Gesundheit – Urs Baumberger, Direktor Spital Nidwalden	– Festlegung medizinischer Restriktionen – Sicherstellung Quarantäne- und Isolationsmassnahmen – Medizinische Eventual- und Ressourcenplanung – Konzept Contact Tracing – Erstellen von Verhaltensempfehlungen
Material	– Viktor Schmidiger, Leiter Amt für Gefahrenmanagement – Nadine Arnold, Leiterin Koordinationsstelle Notorganisation – Daniel Bissig, Abteilung Militär – Marco Meili, Abteilung Zivilschutz	– Erstellen Mittelübersicht – Festlegen Versorgungs- und Verteilungskonzept der Hygieneartikel
Personal	– Urs Röthlisberger, Feuerwehrrinspektorat – Marco Weber, Abteilung Zivilschutz – Dario Habermacher, Kantonspolizei NW – Leo Schallberger, Kantonaler Territorialverbindungsstab – Michael Schäfle, Leiter Personalamt	– Organisation personelle Unterstützung Spital Nidwalden – Koordination Verzichtsplanung und Mitarbeiter-Pool – Sicherstellung interne Kommunikation
Betreuung	– Marino Bosoppi, Seelsorge – Patrick Meier, Leiter Amt für Volksschulen und Sport	– Unterstützung von Betroffenen bei eingeschränkter Selbstversorgung – Betreuung psychisch angeschlagener Personen durch Fachpersonen

Quelle: Zusammenstellung Interface auf Basis des Berichts zum Einsatz des kantonalen Führungsstabs während der Covid-19-Pandemie vom 3. März bis 30. Juni 2020.

Der KFS ist wie folgt aufgebaut: Die Bereichsleitenden der einzelnen Zellen bildeten zusammen mit der Führung des KFS den Stab UNO. Des Weiteren gab es den Stab UNO plus, der sich aus den Personen des Stabs UNO, weiteren Amtsleitenden sowie Vertretern/-innen der im Kanton Nidwalden tätigen Transportunternehmen und der Pilatus Flugzeugwerke AG zusammensetzte. Der Stab DUE setzte sich aus den Bereichsleitenden und deren Stellvertretungen zusammen. Der Stab TRE umfasste alle Personen,

inklusive Spezialisten/-innen, deren Wissen gezielt für bestimmte Fragen eingeholt wurde.

Im Rückblick lässt sich die Organisation des KFS für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie wie folgt beurteilen:

- Die Aktivierung des KFS zu einem frühen Zeitpunkt in der Covid-19-Pandemie war richtig und wichtig, um eine directionsübergreifende Koordination der Krisenbewältigung sicherzustellen.
- Die für die Bewältigung einer Pandemie wichtigen Personen wurden in den KFS eingebunden. Insbesondere konnte mithilfe einer adäquaten Problemanalyse zu einem frühen Zeitpunkt die modulare Zellenstruktur aufgebaut werden, die sich im Endeffekt bewährt hat. Im Rückblick zeigt sich, dass die Problemanalyse die wichtigen Aufgabenfelder antizipieren konnte.
- Der Einbezug eines Seelsorgers in den KFS (im Vergleich zu anderen Kantonen eher ein Spezialfall) wurde von allen Seiten sehr begrüsst und im Rückblick auch als einer der Faktoren für eine erfolgreiche Arbeit im Krisenstab gesehen.
- Nicht fest in den KFS eingebunden waren der Rechtsdienst, der für rechtliche Abklärungen und die Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen zuständig war, sowie die Volkswirtschaftsdirektion (VD), die während der Covid-19-Pandemie für die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen verantwortlich war. Sowohl von Seiten der Mitglieder des KFS als auch von Seiten VD und Rechtsdienst wurde dieser Umstand jedoch nicht bemängelt. Die notwendigen Informationen konnten auch ohne Einsitz in den KFS beschafft werden und die stark strapazierten Zeitressourcen hätten es kaum ermöglicht, zusätzlich noch im KFS mitzuwirken.
- Generell wurde in den Interviews zu bedenken gegeben, dass der KFS zeitweise sehr gross, und aus Sicht mancher Interviewpartner/-innen zu gross war. Zwar sei der KFS stets funktionsfähig geblieben, die Covid-19-Pandemie habe aber aufgezeigt, dass die bisher stark auf Naturgefahren und kriegerische Ereignisse ausgerichtete Organisationsstruktur des KFS zu überdenken ist.

In Bezug auf den letztgenannten Punkt ist anzufügen, dass der Regierungsrat im Jahr 2021 eine Reorganisation des KFS in Gang gebracht und inzwischen beschlossen hat. Mitunter aufgrund der Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie wird die Organisation des KFS in Zukunft nicht mehr auf der Bevölkerungsschutzstruktur² basieren, sondern auf den im Militär üblichen Führungsgrundgebieten (FGG). Neu setzt sich ein sogenannter Kernstab aus dem Stabschef, zwei Stellvertretungen, dem Stabsdienst (Koordinationsstelle Notorganisation) und den Leitenden der insgesamt acht FGG sowie deren Stellvertretungen zusammen. Der Kernstab wird gezielt mit weiteren Personen aus den für die jeweilige Krise relevanten Fachbereichen ergänzt (Fachstab). Diese Struktur erlaubt es erstens, mit dem Kernstab eine fixe Gruppe von Personen zu haben, die bei jeder Krise zum Einsatz kommen und so für Kontinuität in der Stabsarbeit sorgen. Zweitens ist mit dem situativ einzusetzenden Fachstab die notwendige Flexibilität gewährleistet, um die richtigen Fachpersonen je nach Krise in die Stabsarbeit einzubeziehen.

3.1.3 Phase 3: Koordinationsstab Corona

Unmittelbar im Anschluss an die Auflösung des KFS wurde der Koordinationsstab Corona (auch Corona-Sonderstab genannt) einberufen. Der Koordinationsstab hatte die gleichen Aufgaben wie der KFS, er wurde jedoch auf einen kleineren Kreis jener Personen reduziert, die für die von der Pandemie am stärksten betroffenen Themenbereiche zuständig waren. Mit dem Koordinationsstab ging der Lead im Krisenmanagement von

² Polizei, Feuerwehr, Gesundheit, Technische Betriebe und Zivilschutz.

der JSD wieder zur GSD zurück. Da die operative Führung des KFS auch im Koordinationsstab die operative Führung innehatte, stellte sich eine Kontinuität in der Stabsarbeit ein, die von den interviewten Personen als wichtig erachtet wurde. Generell wurde in den Interviews der Wechsel insbesondere deshalb begrüsst, weil er zu einer Reduktion auf die erfahrensten und relevantesten Mitglieder bei gleichzeitiger Weiterführung der Krisenarbeit geführt hat. Vereinzelt betrachten Personen den Wechsel im Rückblick jedoch als ein Risiko, das hätte schiefgehen können, wenn sich die Pandemiesituation nochmals drastisch verschlimmert hätte.

3.2 Prozesse des Krisenmanagements

Nachfolgend gehen wir auf die Prozesse bei der Umsetzung des Krisenmanagements ein. Wir fokussieren dabei auf die Zusammenarbeit im Kanton (Abschnitt 3.2.1), mit anderen Behörden (Abschnitt 3.2.2) sowie mit verwaltungsexternen Akteuren (Abschnitte 3.2.3 bis 3.2.5).

3.2.1 Zusammenarbeit im Kanton

Die nachfolgenden Abschnitte widmen sich der Zusammenarbeit innerhalb der Krisenstäbe sowie innerhalb der gesamten Verwaltung im Kanton Nidwalden.

I Zusammenarbeit innerhalb der Krisenstäbe

Der Stab UNO plus kam im Zeitraum vom 5. März 2020 (Orientierungsrapport mit erster Problemanalyse) bis am 6. Juli 2020 (Schlussrapport) insgesamt neun Mal zu einem Rapport zusammen. Der Kern des KFS, der Stab UNO, führte zwischen dem 13. März 2020 und dem 10. Juni 2020 zusätzliche 13 Lagerberichte durch. Weitere Berichte fanden mit den Gemeindeführungsstäben (sechs Mal), den Gemeindepräsidenten/-innen (zwei Mal) sowie mit Vertretern des kantonalen Territorialverbindungsstabs der Armee (sieben Mal) statt. Als Führungsstandort diente dem KFS das Zentrum Bevölkerungsschutz (ZBS) in Oberdorf. Mit den Gemeindepräsidenten/-innen wurde einmal ein Rapport per Telefonkonferenz durchgeführt.

In den Interviews zeigte sich im Grossen und Ganzen eine hohe Zufriedenheit mit den internen Arbeitsprozessen des KFS. Folgende Aspekte wurden hervorgehoben:

- Der KFS ist gut geführt gewesen.
- Die Mitglieder des KFS haben in der grossen Mehrheit ein ausserordentlich hohes Engagement an den Tag gelegt.
- Die Zusammenarbeit ist von einer Atmosphäre des Miteinanders und nicht des Gegeneinanders geprägt gewesen.

Ein kritischer Punkt war das unklare Rollenverständnis innerhalb des KFS bezüglich der internen Kommunikation. Zwar umfasste der KFS mit der Zelle «Personal» eine Arbeitsgruppe, zu deren Aufgabenbereich die Sicherstellung der internen Kommunikation zählte. Es gab jedoch Unklarheit darüber, wer für die Entscheide zu Schutzmassnahmen am Arbeitsplatz zuständig war und wer diese gegenüber den Mitarbeitenden zu kommunizieren hat. Die Mehrheit der Interviewpartner/-innen sah den Lead beim Personalamt – ganz im Sinne des Verständnisses des KFS, der gemäss Regierungsratsentscheid während der Covid-19-Pandemie als koordinierendes und beratendes Gremium ohne Entscheidungs- und Vollzugsfunktion im Einsatz war. Insbesondere zu Beginn der Pandemie lag hier jedoch nicht bei allen Mitgliedern des KFS das gleiche Rollenverständnis vor, was dazu führte, dass die interne Kommunikation in der Tendenz von den befragten verwaltungsinternen Personen eher negativ beurteilt wurde (zu späte Information, Unsicherheit bezüglich Regelung von Schutzmassnahmen wie z.B. das Tragen von Masken).

Schliesslich merkten einzelne Mitglieder des KFS in den Interviews an, dass am Anfang eine Herausforderung darin bestand, alle Mitglieder auf den gleichen Wissenstand bezüglich Stabsarbeit zu bringen. Schliesslich habe man es aber geschafft, auch unerfahrenere Mitglieder an die Stabsarbeit heranzuführen und sie mit den wichtigsten Arbeitsinstrumenten (u.a. Rapporte) vertraut zu machen.

Generell lassen sich die für den KFS festgehaltenen Schlussfolgerungen der internen Zusammenarbeit auch auf den Koordinationsstab übertragen. Da sich der Koordinationsstab ausschliesslich aus Personen des KFS zusammensetzte, konnte die hohe Qualität der internen Zusammenarbeit gewahrt werden.

I Zusammenarbeit zwischen den Krisenstäben und den Direktionen

In den Interviews wurde dem KFS respektive dem Koordinationsstab attestiert, eine wichtige Koordinationsfunktion eingenommen und mittels Informationen und Beratung entscheidende Grundlagen für die Entscheidungsfindung (insbesondere auch im Regierungsrat) und den Vollzug bereitgestellt zu haben. Allerdings habe man sich bei der Informationsbeschaffung nicht nur auf die Krisenstäbe fokussiert. Vor allem der persönliche Kontakt und das bilaterale Telefongespräch seien sehr wichtig gewesen, um sich über die aktuelle Lage zu informieren. Das Prinzip «in Krisen Köpfe kennen» sei Dank der Kleinheit des Kantons essenziell gewesen bei der Krisenbewältigung.

Eine Herausforderung bestand insbesondere in der Anfangszeit der Pandemie darin, dass der KFS in der Gesamtverwaltung wenig bekannt war. Allgemein fehlte bei einem grossen Teil der Mitarbeitenden auf unterschiedlichen Hierarchiestufen das Verständnis, was genau die Rolle des KFS ist und welchen Mehrwert er für die Mitarbeitenden sowie für die Krisenbewältigung bringen kann.

I Zusammenarbeit innerhalb der Direktionen

Die Covid-19-Pandemie bedeutete insbesondere für die GSD, die JSD, die BiD, die VD und die Staatskanzlei eine grosse Mehrbelastung. Diese Mehrbelastung, so die einhellige Meinung aus diesen Direktionen, habe keine negativen Auswirkungen auf die interne Zusammenarbeit respektive die Arbeitskultur gehabt. Man beobachtete im Gegenteil ein Zusammenrücken innerhalb der Direktionen. Die Krise führte in diesem Sinne zu einer Stärkung des Gemeinschaftsgefühls innerhalb der Direktionen. Auch die Zusammenarbeit zwischen der GSD und dem Kantonsarzt wurde von beiden Seiten positiv beurteilt.

I Direktionsübergreifende Zusammenarbeit

Die Covid-19-Pandemie hatte unterschiedliche Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung in den Direktionen. Ein besonders grosser Mehraufwand kam auf die JSD zu, die die Stabsstruktur für den KFS und den Koordinationsstab zur Verfügung stellte sowie die zentrale Koordination übernahm und damit das Fundament für die Krisenbewältigung legte. Ebenfalls mehr Aufwand hatte die GSD aufgrund der Schutzmassnahmen, die VD aufgrund der Massnahmen zur wirtschaftlichen Unterstützung von Unternehmen, die BiD aufgrund der Koordination der Schutzmassnahmen im Bildungsbereich sowie die Staatskanzlei aufgrund der externen Kommunikation und der rechtlichen Beratungen durch den Rechtsdienst. Bereits zu einem frühen Zeitpunkt in der Pandemie wurden Massnahmen ergriffen, um die Personalengpässe in den Direktionen zu entschärfen:

- Der Regierungsrat hat mittels RRB eine Verzichtsplanning eingefordert. Eine offizielle Entscheidung, worauf genau verzichtet werden soll (z.B. Sistierung von Gesetzgebungsprojekten), gab es jedoch nicht.
- Der Personalpool wurde aktiviert, mit dem Ziel, Mitarbeitende zwischen den Direktionen zu verschieben.

- Die Koordination beider Massnahmen wurde innerhalb dem KFS der Zelle «Personal» als Aufgabe übertragen.

Die Interviews verdeutlichen, dass diese Massnahmen zu wenig bewirkt haben. Zwar wurden innerhalb der Direktionen Verzichtspläne erstellt, Mitarbeitende wurden jedoch nur sehr zurückhaltend anderen Direktionen zur Verfügung gestellt. Am positivsten äusserte sich in dieser Hinsicht die VD, die gemäss eigenen Angaben letztlich knapp über genügend Personalressourcen verfügte, auch dank der Unterstützung anderer Direktionen. Weniger zufrieden äusserte sich im Rückblick die GSD. Die umfangreichen Aufgaben, die im Rahmen der Pandemiebewältigung auf die Direktion zukamen, erforderten deutlich mehr Personalressourcen als vorhanden waren. Die GSD hätte sich diesbezüglich eine stärkere Unterstützung aus den anderen Direktionen gewünscht. Zur Frage, weshalb der Personalpool nicht oder nur sehr beschränkt funktioniert hat, lassen sich folgende Erklärungen anführen:

- Gewisse befragte Personen vermuteten, dass die Ämter zurückhaltend in der Freigabe eigener Mitarbeitenden waren, um nicht den Anschein zu erwecken, dass die Leistungen innerhalb des eigenen Amtes auch mit einem geringer dotierten Personalbudget erbracht werden können.
- Gewisse Personen sahen das Problem in der fehlenden Koordination des Personalpools. In den Interviews wurde angemerkt, dass das Personalamt die Verantwortung zu spät übernommen respektive wahrgenommen habe.
- Ein weiterer Erklärungsgrund dürfte darin liegen, dass es zum Teil unrealistische Vorstellungen gab, welches Amt respektive welche Direktion Mitarbeitende bereitstellen kann. So sei etwa die Erwartung, dass Lehrpersonen während des Shutdowns innerhalb der Kantonsverwaltung eingesetzt werden können, unrealistisch gewesen, da diese bereits mit der Vorbereitung des Fernunterrichts voll ausgelastet gewesen waren.
- Schliesslich haben gewisse Aufgaben Kompetenzen verlangt, über die Mitarbeitende aus anderen Direktionen nicht oder nur begrenzt verfügten.

Insgesamt war man sich in den Interviews einig, dass der Personalpool ein wichtiges Instrument ist und dieser, trotz der oben genannten Herausforderungen in einer zukünftigen Krise besser genutzt werden müsse.

Weitere Aspekte, die in den Interviews neben der Thematik des Personalpools angesprochen wurden:

- *Einbezug des Rechtsdiensts:* Der fixe Einbezug des Rechtsdiensts war innerhalb der VD ein wichtiger Erfolgsfaktor bei der Ausgestaltung und Umsetzung der Massnahmen für die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen. Bei der GSD gab es keinen äquivalenten Einbezug. Der Rechtsdienst wurde von der GSD in der Regel erst am Schluss des Entscheidungsprozesses einbezogen. Hier wäre ein früherer, eventuell sogar fixer Einbezug des Rechtsdiensts in die Entscheidungsprozesse innerhalb der GSD mutmasslich effizienter gewesen.
- *Dienstleistungsorientierung:* Mit Dienstleistungsorientierung ist die Bereitschaft eines Amtes respektive einer Direktion gemeint, mit ihrer Expertise ein anderes Amt respektive eine andere Direktion zu beraten und zu unterstützen. Gewisse Personen vermissten während der Pandemie in gewissen Situationen diese Dienstleistungsorientierung. Andere Personen wiederum kamen zu einem positiveren Schluss und beobachteten im Gegenteil, dass die Direktionen verstärkt auch über ihren eigenen «Tellerrand» hinausgeblickt haben.

- *Schnittstelle zu externer Kommunikation:* Positiv beurteilt wurde die Zusammenarbeit zwischen den Direktionen respektive Ämtern und dem Kommunikations- und Informationsbeauftragten, der insbesondere für die externe Kommunikation verantwortlich war. Aus Sicht des Kommunikations- und Informationsbeauftragten seien die Ansprechpersonen bei den verschiedenen Direktionen klar gewesen und er habe wichtige Unterstützung (z.B. in Form von Textbausteinen) aus den Direktionen erhalten. Die Direktionen wiederum wurden gemäss Aussagen in den Interviews in die Erarbeitung der externen Kommunikation frühzeitig und angemessen einbezogen.

I Zusammenarbeit im Regierungsrat

In den Interviews wurde von allen befragten Regierungsmitgliedern von einer sehr guten Zusammenarbeit berichtet. Die gegenseitige Unterstützung sei spürbar gewesen. Naturgemäß sei man nicht immer gleicher Meinung gewesen, nachdem über die Fragen abgestimmt wurde, hätten jedoch alle die gemeinsame Regierungsposition gegen aussen vertreten.

I Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative

Die vom Bund im Frühling 2020 ausgerufene ausserordentliche Lage hatte auf Stufe Kanton zur Folge, dass der Regierungsrat weitergehende Kompetenzen (insbesondere in Bezug auf das Notrecht) auf Kosten des Landrats erhielt. In den Interviews wurde das Verhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative, auch während den ersten Monaten der Pandemie, grossmehrheitlich positiv beurteilt. Die befragten Parlamentarier attestieren dem Regierungsrat, sich nicht an der Macht «festgekrallt», sondern diese so früh wie möglich wieder an die Legislative zurückgegeben zu haben. Dass das Parlament selbst bei den ausgabenrelevanten Notverordnungen zu den Härtefallgeldern keinen wirklichen Einfluss ausüben konnte, war aus Sicht der befragten Landräte nachvollziehbar. Geschätzt wurde die aktive Informationspolitik von Seiten Regierung, die durch den stetigen Austausch mit dem Landratsbüro sichergestellt werden konnte.

Die Notverordnungen mussten durch den Landrat nachträglich genehmigt werden, wobei sich alle Fraktionen mehrheitlich hinter die Erlasse des Regierungsrats stellten.

I Rolle des Kantons als Arbeitgeber

Die Pandemiejahre haben unterschiedliche Erkenntnisse zu Tage gebracht, die der Kanton nutzen kann, seine Rolle als Arbeitgeber zu reflektieren:

- Die Arbeit von zuhause aus hat gemäss den Aussagen in den Interviews gut funktioniert. Es zeigte sich, dass Homeoffice-Regeln in Zukunft flexibler gehandhabt werden könnten.
- Bezüglich der systematischen Ablage von Dokumenten und der Aktenführung sahen gewisse Interviewpartner/-innen Verbesserungspotenzial. Einheitliche Vorgaben hätten den internen Austausch erleichtern können.

3.2.2 Zusammenarbeit mit anderen Behörden

In den folgenden Abschnitten gehen wir auf die Zusammenarbeit des Kantons mit den Gemeinden, anderen Kantonen und dem Bund ein.

I Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Der Austausch mit den Gemeinden erfolgte einerseits innerhalb des KFS mittels Lageberichten mit dem Stabschef des Gemeindeführungstabs sowie einer Telefonkonferenz mit den Gemeindepräsidenten/-innen. Andererseits konnten sich die Gemeinden auch an die ordentlichen Verwaltungsstrukturen des Kantons wenden.

Im November 2020 wandten sich die Gemeinden mit der Bitte an den Regierungsrat, Gemeindeversammlungen an die Urne verlegen zu dürfen. Im Februar 2021 fand eine Besprechung zwischen Vertretern/-innen der Gemeinden und des Kantons statt. An diesem Treffen wurde deutlich, dass für gewisse Urnenabstimmungen³ vorgängig eine Bereinigungsversammlung notwendig ist, auf die trotz der epidemiologischen Lage nicht verzichtet werden konnte. Des Weiteren wiesen die Gemeinden darauf hin, dass auch Einbürgerungen zwingend einer Gemeindeversammlung unterbreitet werden müssen. Ausgehend von diesem Gespräch erliess der Regierungsrat am 23. Februar 2021 eine Notverordnung, wonach Vorlagen, die eigentlich eine Bereinigungsversammlung erfordern, direkt der Urnenabstimmung unterbreitet werden dürfen (Ausnahme: Zonenpläne, Bau- und Zonenreglemente sowie Bebauungspläne). Keine Urnenabstimmungen erlaubte der Regierungsrat für Einbürgerungsentscheide. Er führte hier die bei Einbürgerungen erhöhte Anforderung an die Begründungspflicht als Grund an. Die Notverordnung wurde bis Ende September 2021 befristet. Aufgrund der weiterhin angespannten epidemischen Lage wurde am 28. September 2021 eine neue Notverordnung erlassen mit den gleichen Bestimmungen und einer Frist bis Ende Juni 2022.

Insgesamt wurde die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden in den Interviews von beiden Seiten positiv beurteilt. Es war aus Sicht der Interviewpartner/-innen auf Stufe Gemeinden klar, dass in erster Linie der Kanton für die Umsetzung der Massnahmen zur Pandemiebewältigung zuständig war. Ein intensiverer Austausch wurde deshalb nicht gewünscht. Bezüglich der vom Regierungsrat erlassenen Notverordnungen zur Ausübung von politischen Rechten auf kommunaler Ebene hätten die Gemeinden ein schnelleres Tempo gewünscht. Aus Sicht des Regierungsrats war es jedoch während der Pandemie stets wichtig, das Instrument der Notverordnung mit Bedacht zu verwenden, was zum Teil auch auf Kosten des Tempos gehen konnte.

I Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

Die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen erfolgt je nach Direktion respektive Amt über unterschiedliche Gremien und Kanäle. Nachfolgend führen wir ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf, wo gemäss Aussagen in den Interviews ein Austausch stattfand.

- Die Regierungsrätinnen und Regierungsräte haben sich über die jeweiligen *Direktorenkonferenzen* mit anderen Kantonen ausgetauscht. Besonders intensiv war der Austausch während der Covid-19-Pandemie in der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK). Ebenfalls fand ein intensiver Austausch in der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) statt zu Fragen, die den Vollzug der Schutzmassnahmen betrafen.
- Die *Zentralschweizer Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren* haben sich alle zwei Wochen ausgetauscht. Generell wurde dieser Austausch positiv wahrgenommen, auch wenn sich bei gewissen Entscheiden (z.B. der Frage offener Terrassen in Skigebieten) Meinungsunterschiede zwischen den ländlichen Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden und den urbaner geprägten Kantonen Luzern und Zug offenbarten.
- Die *Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektoren* haben sich während der Covid-19-Pandemie insbesondere zu den kantonalen Härtefallprogrammen ausgetauscht. Weil im Bereich der wirtschaftlichen Unterstützung schnell Entscheide gefällt und Auszahlungen getätigt werden mussten, konnten oft keine Einheitslösungen getroffen werden, was bei Unternehmen teilweise zu Unverständnis geführt hat. Im Rahmen der Interviews wurde jedoch von einem Fall berichtet, wo zu grosse Unterschiede in

³ Beim Erlass beziehungsweise der Änderung von Gemeindeordnungen und Reglementen sowie bei der Verabschiedung des Budgets.

der Auszahlung von Härtefallgeldern zwischen Nidwalden und Luzern dazu geführt haben, dass die Berechnungsgrundlage für die Auszahlung der Härtefallgelder zwischen den beiden Kantonen näher angeschaut und anschliessend im Kanton Nidwalden angepasst wurde. Durch die Korrektur habe man sich dem Kanton Luzern angenähert, da man bemerkt habe, dass zu grosse Unterschiede zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnten.

- Zwischen den *Zentralschweizer Kantonsärzten* hat es einen Austausch in beschränktem Umfang gegeben. Ein intensiverer Austausch war jedoch aus Sicht des Kantons nicht notwendig respektive letztlich auch eine Frage der Zeitressourcen.
- Das Personalamt hat sich mit *Personalämtern anderer Kantone* über eine Plattform ausgetauscht, über die unter anderem Schutzkonzepte hochgeladen wurden.
- Der Kommunikations- und Informationsbeauftragte hat aktiv den *Austausch mit anderen Kommunikationsbeauftragten der Zentralschweizer Kantone* gesucht. Dieser aus Sicht des Nidwaldner Kommunikations- und Informationsbeauftragten sehr wertvolle Austausch wurde zum Beispiel genutzt, um sich bei «heiklen» Medienanfragen gegenseitig abzustimmen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in der Kantonsverwaltung der Austausch mit anderen Kantonen, insbesondere im Raum Zentralschweiz, aktiv gesucht wurde. Damit konnte einer zu grossen Heterogenität im Vollzug zum Beispiel beim Härtefallprogramm oder bei der Festlegung von Schutzmassnahmen entgegengewirkt werden.

I Zusammenarbeit mit dem Bund

Die Zusammenarbeit mit dem Bund hat aus Sicht der Mehrheit der Interviewpartner/-innen funktioniert. Insbesondere auf Stufe Regierungsrat war es wichtig, den direkten Draht in die Bundesverwaltung, und unter anderem auch zum Bundesrat, zu nutzen. Die kurzen Fristen, die der Bund den Kantonen für Stellungnahmen gewährt hatte, waren eine Herausforderung. Ein weiterer Anlass zur Kritik war die Umsetzung der Strukturen zum Bevölkerungsschutz durch den Bund. Da der Bundesstab Bevölkerungsschutz nicht wie vorgesehen gearbeitet habe, sei die Anschlussfähigkeit des KFS beschränkt gewesen.

Verbessert hat sich aus Sicht des Kantons Nidwalden der Prozess der Konsultationen. Wurden diese in der Anfangsphase der Pandemie noch über die einzelnen Direktionen eingeholt, konnte auf Einwirken der Kantone dieser Prozess so geändert werden, dass die Anfragen für Stellungnahmen über die Staatskanzlei eingebracht wurden, die diese anschliessend dem Gesamtregierungsrat weiterleiten konnte.

3.2.3 Zusammenarbeit mit Leistungserbringern im Gesundheitsbereich

In vielen Bereichen war der Kanton auf eine Zusammenarbeit mit Leistungserbringern im Gesundheitsbereich angewiesen, um die Covid-19-Pandemie zu bewältigen. Dafür wurden die folgenden Kanäle genutzt:

- Der Direktor des Spitals Nidwalden hatte sowohl im *KFS* als auch anschliessend im *Koordinationsstab* Einsitz. Über diese Einbindung in die Krisenstäbe und insbesondere auch im Rahmen der Zelle «Gesundheit» konnte ein intensiver Austausch sowie der Informationsabgleich zwischen Kanton und Spital sichergestellt werden. In den Interviews äusserten sich beide Seiten sehr positiv zur Zusammenarbeit.
- Die GSD und der Kantonsarzt haben sich jede Woche via Videokonferenz mit dem Spital, den Alters- und Pflegeheimen, den Apotheken, der Spitex und den Hausärzten/-innen ausgetauscht. Dieses sogenannte *Infoboard* diente in erster Linie dem Informationsabgleich zwischen allen Akteuren. Alle Interviewpartner/-innen, die an diesen Konferenzen dabei waren, äusserten sich positiv zum Infoboard. Sie schätzten

den regelmässigen Austausch. Schwierig gestaltete sich zum Teil die Erreichbarkeit der Hausärzte/-innen, was zum Teil ein Problem beschränkter Zeitressourcen gewesen sein dürfte.

3.2.4 Zusammenarbeit mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit des Kantons mit den Nidwaldner Unternehmen und den Wirtschaftsverbänden haben sich bereits vor der Covid-19-Pandemie bestehende, persönliche Kontakte bewährt. In den Interviews wurden zudem folgende Formen der Zusammenarbeit hervorgehoben:

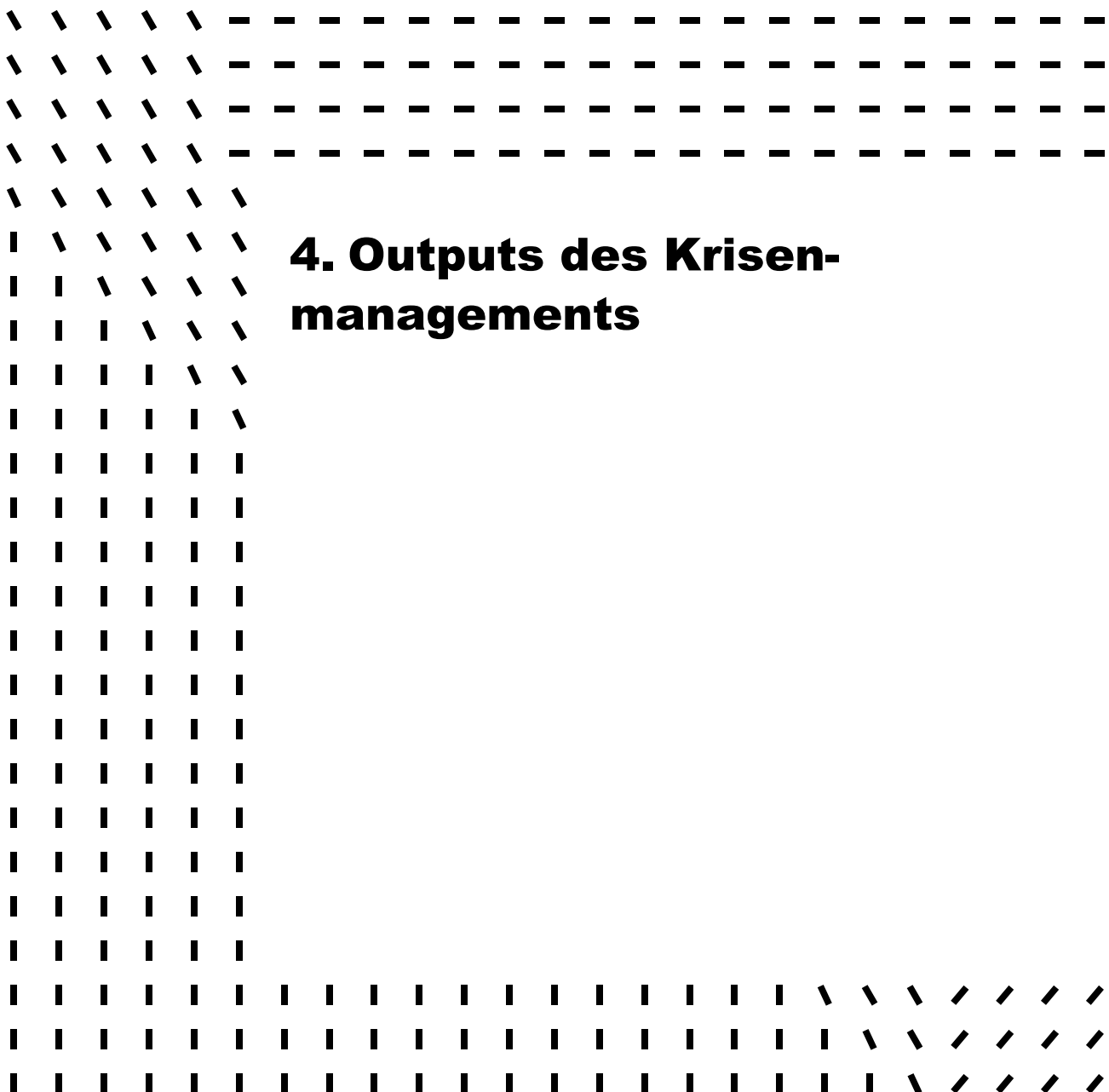
- Die Wirtschaftsförderung innerhalb der VD war für viele besorgte Nidwaldner Unternehmer/-innen die erste Anlaufstelle, wo sie erste Informationen erhielten.
- Der Nidwaldner Gewerbeverband wurde systematisch in die wirtschaftliche Krisenbewältigung eingebunden. So war sowohl in der Entscheidungskommission zur Beurteilung der eingereichten Härtefallgesuche als auch im Dreier-Entscheid-Gremium beim Covid-19-Fonds (nebst dem Volkswirtschaftsdirektor und dem Finanzdirektor) ein Vertreter des Nidwaldner Gewerbeverbandes eingebunden.
- Die Verbände der Wirtschaft (u.a. Nidwaldner Gewerbeverband, GastroNidwalden, Nidwalden Tourismus) wurden (wann immer möglich) über wichtige Entscheide informiert, bevor sie in den Medien kommuniziert wurden. Mit GastroNidwalden gab es zudem zwei Runde Tische, in deren Rahmen das Härtefallprogramm diskutiert und gemeinsam nach einer Lösung gesucht wurde. Gemäss Aussage in einem Interview hätte die VD den Einbezug und den Austausch mit den Verbänden aber früher etablieren und dann auch institutionalisieren können, um in der Kommunikation alle Akteure auf den gleichen Stand zu bringen (z.B. regelmässiger Runder Tisch u.a. mit Nidwaldner Gewerbeverband, GastroNidwalden, Nidwalden Tourismus).

3.2.5 Zusammenarbeit mit Schulen

Die Zusammenarbeit mit Schulen umfasste im Kern die folgenden Elemente:

- Am selben Tag, als der Bundesrat die ausserordentliche Lage und die Schulschliessung im Frühling 2020 verkündete, hat das Amt für Volksschulen und Sport eine Sitzung mit allen Schulleitungen einberufen. Ziel der Sitzung war, alle Akteure auf den gleichen Informationsstand zu bringen.
- Praktisch während der gesamten Pandemiezeit (mit Ausnahme des Sommers 2021) hielt das Amt für Volksschulen und Sport einmal wöchentlich eine Sitzung mit der Schulleiterkonferenz ab.
- Ein wichtiges Element in der Kommunikation der Massnahmen gegenüber den Schulen war das Eskalationsschema, das der Leiter des Amts für Volksschulen und Sport in einer frühen Phase der Pandemie erarbeitet hat (vgl. Abschnitt 2.5).

Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Schulleitungen wurde in den Interviews generell positiv beurteilt. Die kurzen Kommunikationswege, das frühe Einberufen der Schulleitungen im Frühjahr 2020 sowie der wöchentliche Austausch wurden als wichtige Erfolgsfaktoren dieser Zusammenarbeit genannt.



4. Outputs des Krisen- managements

In diesem Kapitel zeigen wir die Outputs (d.h. konkrete Leistungen/Produkte) auf, die aus dem Krisenmanagement resultierten. Hierzu gehören Massnahmen für den Gesundheitsschutz (Abschnitt 4.1), die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen (Abschnitt 4.2) sowie die Gewährleistung der politischen Handlungsfähigkeit im Kanton (Abschnitt 4.3). Weiter gehen wir auf die Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und den Medien ein (Abschnitt 4.4). Nebst den Interviews stützen wir die Ergebnisse in diesem Kapitel auch auf die Erkenntnisse aus der Fokusgruppe mit Personen aus der Nidwaldner Bevölkerung.

4.1 Massnahmen für den Gesundheitsschutz

Nachfolgend zeigen wir die wichtigsten Massnahmen für den Gesundheitsschutz während der Covid-19-Pandemie auf.

I Beschaffung von Schutzmaterialien

In der ersten Phase der Covid-19-Pandemie waren im Kanton Nidwalden zu wenig Schutzmaterialien vorhanden. Aufgrund der weltweit grossen Nachfrage und der Defizite in der Bevorratung gestaltete sich die Beschaffung schwierig. Entsprechend wurde auf eine dezentrale Beschaffung von Schutzmaterialien gesetzt, für die informelle Kontakte genutzt wurden. Diese wurden innerhalb des KFS koordiniert (im Zuständigkeitsbereich der Zelle «Material»).

Gemäss den Interviewten, die sich dazu äusserten, war das Vorgehen bei der Maskenbeschaffung der Situation angemessen. Es galt, flexibel zu sein und jene Kanäle zu nutzen, die sich anboten. So konnten etwa innerhalb des Spitals die Kontakte einer Mitarbeiterin nach China genutzt werden, um zu einem zum damaligen Zeitpunkt relativ günstigen Preis an Schutzmasken zu kommen. Ebenfalls wurde das Netzwerk von grösseren Unternehmen im Kanton genutzt, die wiederum selbst über Kontakte verfügten, über die sie Schutzmaterialien einkaufen konnten.

I Contact Tracing und Helpline

Für das Contact Tracing zeichnete die GSD und der Kantonsarzt verantwortlich. Während in einer sehr frühen Phase der Pandemie noch auf die Unterstützung des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) zurückgegriffen wurde, wurde relativ früh entschieden, das Contact Tracing verwaltungsintern zu organisieren und zu koordinieren. Um die Arbeitslast bewältigen zu können, wurden verwaltungsexterne Personen auf Stundenbasis angestellt. Ebenfalls wurden soweit möglich Mitarbeitende aus anderen Direktionen einbezogen. Der Grund für den Entscheid gegen ein Outsourcing des Contact Tracings lag gemäss Aussagen in den Interviews darin, dass so die Kommunikationswege kurz gehalten werden konnten (z.B. bei Änderungen von Quarantänebestimmungen) und eine einheitliche Kommunikation gegen aussen möglich war.

Neben dem Contact Tracing hatte der Kanton auch eine Helpline eingerichtet, an die sich Bürger/-innen mit Fragen wenden konnten. Die Helpline wurde von demselben Personalpool betreut wie das Contact Tracing.

In der Fokusgruppe mit Bürgern/-innen des Kantons Nidwalden wurde das Contact Tracing von einer knappen Mehrheit negativ beurteilt. Die von Seiten des Kantons angepeilte Einheitlichkeit der Informationen war aus Sicht jener, die sich negativ äusserten, oft nicht gegeben. Zum Teil hätten zwei Personen, die mit der gleichen positiv getesteten Person im Kontakt waren, unterschiedliche Quarantäneanweisungen erhalten. Ebenfalls habe man zum Teil den Eindruck gehabt, das Contact Tracing sei unterdotiert, da man lange auf Antwort gewartet habe.

Im Rahmen der Interviews und der Fokusgruppe hat sich gezeigt, dass beim Contact Tracing keine flächendeckend hohe Qualität sichergestellt werden konnte. Die Qualität der Beratungen respektive Informationen dürfte in hohem Ausmass von den einzelnen Personen, die innerhalb des Contact Tracings eingesetzt wurden, abhängig gewesen sein. Inwiefern die Qualität durch ein Outsourcing dieser Aufgabe hätte gesteigert werden können, kann an dieser Stelle nicht abschliessend beurteilt werden.

I Testen

Die Nidwaldner Bevölkerung konnte sich im Kanton an folgenden Orten auf Covid-19 testen lassen:

- Seit Pandemiebeginn konnte man sich im Spital Nidwalden testen lassen.
- Aufgrund von Kapazitätsengpässen beim Testcenter am Spital entschied sich der Kanton ab dem 7. Oktober 2021 ein zweites Testcenter im alten Zeughaus in Oberdorf in Betrieb zu nehmen.
- Praktisch gleichzeitig hat eine private Firma ein weiteres Testcenter im Auftrag des Kantons in Stans in Betrieb genommen. Bereits im November 2021 stellte die GSD bei Qualitätskontrollen vor Ort erhebliche Mängel fest. Entsprechend wurde eine Mängelbeseitigung verfügt. Aufgrund bleibender Mängel wurde das Testcenter schliesslich superprovisorisch geschlossen.
- Die Nidwaldner Bevölkerung konnte sich nebst den Testcentern auch in einer Reihe von Hausarztpraxen testen lassen.

Den Interviews war eine gewisse Selbstkritik zu entnehmen, dass das zweite Testcenter im alten Zeughaus in Oberdorf zu spät eingeführt wurde. Vor Einführung des zweiten Testcenters waren die Kapazitäten derart am Anschlag, dass sich Nidwaldner/-innen vermehrt im Nachbarkanton Luzern testen liessen.

Die zeitweise grossen Kapazitätsengpässe wurden auch in der Fokusgruppe thematisiert und waren Grund dafür, dass das Testen von der Mehrheit der Teilnehmenden negativ beurteilt wurde.

I Impfen

Die Nidwaldner Bevölkerung konnte sich im Kanton wie folgt gegen Covid-19 impfen lassen:

- Zum Zeitpunkt als erste Impfstoffe verfügbar waren, sah die Impfstrategie des Kantons vor, die Impfungen über die Hausärzte/-innen und Apotheken durchzuführen.
- Mit der Zunahme der gelieferten Impfstoffe entschied der Kanton, in der Zivilschutzanlage Stansstad ein kantonales Impfzentrum einzurichten. Dieses nahm den Betrieb

am 3. Mai 2021 auf. Aufgrund der nach den Sommermonaten zurückgegangenen Nachfrage wurde der Betrieb per Ende August 2021 wieder eingestellt.

- Ab dem 3. September 2021 konnte sich die Nidwaldner Bevölkerung im Impfzentrum im alten Zeughaus in Oberdorf impfen lassen. Der Betrieb des Impfzentrums wurde am 23. Februar 2022 wieder eingestellt.
- Im November 2021 hat der Kanton zwischenzeitlich ein mobiles Beratungs- und Impfangebot zur Verfügung gestellt.
- Impfungen bei Hausärzten/-innen und Apotheken waren während der Pandemie jederzeit möglich, vorausgesetzt der Kanton verfügte über ausreichend Impfstoffe.

In den Interviews äusserten sich die befragten Personen mehrheitlich positiv zur Organisation und Bereitstellung der Impfkapazitäten. Rückblickend hätte man im Frühling 2021 das Impfzentrum schneller aufbauen können. Der Kanton Nidwalden ist mit dem Impftempo im Vergleich zu anderen Kantonen jedoch zu keinem Zeitpunkt stark abgefallen. Er bewegte sich diesbezüglich im Mittelfeld.⁴

Auch in der Fokusgruppe wurde das Impfangebot im Kanton Nidwalden mehrheitlich positiv beurteilt. Von Kapazitätsengpässen, wie beim Testen, wurde nicht berichtet und es wurde die hohe Professionalität des Impfpersonals vor Ort betont. Eine Lehrperson äusserte sich etwas kritisch dahingehend, dass Lehrpersonen einen Impftermin über einen separaten Kanal in Aussicht gestellt bekommen hätten, sie sich schliesslich aber doch selbst um die Impfung habe kümmern müssen.

I Schutzmassnahmen in Pflege- und Behindertenheimen

Für die Schutzmassnahmen in Pflege- und Behindertenheimen arbeitete die GSD eng mit den Heimorganisationen zusammen. Der Kanton hat gewisse Mindestmassnahmen definiert, gleichzeitig den Heimen aber auch einen gewissen Spielraum gelassen.

In den Interviews wurde die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Heimen von beiden beteiligten Seiten positiv beurteilt. Es wurde geschätzt, dass Personen des Gesundheitsamts in die Heime gingen, um die Schutzkonzepte und mögliche Verbesserungen zu besprechen. Man habe zu einem frühen Zeitpunkt in der Pandemie einen regelmässigen Austausch gesucht, was als zentraler Erfolgsfaktor betrachtet wurde. Insgesamt darf auch die Tatsache, dass es nie einen grösseren Corona-Ausbruch in einem Nidwaldner Heim gab, zumindest als Indiz betrachtet werden, dass die Schutzmassnahmen in Pflege- und Behindertenheimen funktionierten.

I Schutzmassnahmen in Schulen

Für die Schutzmassnahmen in Schulen war das Amt für Volksschulen und Sport sowie das Amt für Berufsbildung und Mittelschule zuständig. Das Gesundheitsamt wurde regelmässig für Absprachen beigezogen. Zu einem frühen Zeitpunkt in der Pandemie wurde das sogenannte «Eskalationsschema Covid-19» erarbeitet (vgl. Abschnitt 2.5). Das Prinzip des Eskalationsschemas besteht darin, die Rigidität der Massnahmen entsprechend der epidemischen Lage auszurichten. Je angespannter die epidemische Lage wurde, desto weitergehende Mindestvorschriften hat der Kanton erlassen und desto weniger Spielraum wurde den Schulen gelassen.

Bezogen auf die Schutzmassnahmen für die Volksschulen wurde in den Interviews die Wichtigkeit des Eskalationsschemas hervorgehoben. Es erlaubte dem Kanton, eine klare Strategie zu verfolgen und erleichterte die Kommunikation gegenüber den Schulen. Man

⁴ Vgl. Avenir Suisse (2021): Die Pandemie als föderale Lernkurve. Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang mit der Covid-19-Krise, Zürich, S. 57.

habe damit auch die Balance halten wollen zwischen Vorgabe von Massnahmen und Gewährung einer gewissen Autonomie. Diese Balance galt es immer neu auszutarieren. So hat man beim repetitiven Testen zuerst auf die Eigenverantwortung der Schulen gesetzt, dieses (für Schülerinnen und Schüler freiwillig) einzuführen. Nachdem nach mehrmaligem Hinweisen das repetitive Testen noch nicht an allen Schulen eingeführt wurde, hatte der Regierungsrat dieses mittels RRB für verbindlich erklärt.

An der Fokusgruppe, an der ein Schulleiter und eine Lehrperson anwesend waren, wurde die kantonale Schutzmassnahmenpolitik in den Schulen weitestgehend positiv beurteilt. Am ehesten wurde Kritik hinsichtlich des Testregimes laut. Dass nicht alle Schulen vom gleichen Zeitpunkt an das repetitive Testen angeboten haben, sei rückblickend unglücklich gewesen und habe die Kommunikation gegenüber den Eltern erschwert.

4.2 Wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen

Für die Vorbereitung und Umsetzung von Entscheiden im Bereich der wirtschaftlichen Unterstützung war die VD zuständig. Der KFS respektive der Koordinationsstab hat sich nicht mit Fragen der wirtschaftlichen Unterstützung auseinandergesetzt. Diese Aufgabenverteilung wurde von den befragten involvierten Schlüsselpersonen als zielführend und effizient beurteilt.

Zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie standen dem Kanton Nidwalden respektive den Unternehmen im Kanton Nidwalden vor allem drei Instrumente⁵ zur Verfügung: Das Covid-19-Härtefallprogramm, die Kurzarbeitsentschädigung und der Covid-19-Fonds. Anfänglich wurde zudem ein kantonales Kreditprogramm aufgebaut, für das eine Zusammenarbeit mit Banken aufgelegt wurde. Der Bund kam dem schliesslich zuvor und lancierte das Bundeskreditprogramm.⁶ Innerhalb der VD gab es für die Instrumente unterschiedliche Zuständigkeiten, gegen aussen wurde aber gemeinsam kommuniziert. Zur Bekanntmachung der Instrumente wurden regelmässig Anzeigen/Inserate in den lokalen Medien publiziert. Dies wurde im Rahmen der Fokusgruppe von Seiten der teilnehmenden Unternehmer/-innen positiv hervorgehoben.

I Covid-19-Härtefallprogramm

Im Kanton Nidwalden konnten ab dem 15. Januar 2021 Gesuche für eine Unterstützung über das Covid-19-Härtefallprogramm eingereicht werden. Bis Ende 2021 wurden im Rahmen des Härtefallprogramms insgesamt 189 Unternehmen mit 35 Millionen Franken à-fonds-perdu-Beiträgen und 2 Millionen Franken Krediten unterstützt. Alle eingereichten Gesuche sind rechtsgleich und anhand derselben Kriterien beurteilt worden (d.h. es wurde eine Einzelfallprüfung durchgeführt).

In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass im Bereich der wirtschaftlichen Unterstützung zuerst gesetzliche Grundlagen geschaffen werden mussten. Zunächst wurde der Weg über einen vom Landrat anlässlich der Sitzung vom 16. Dezember 2020 beschlossenen Rahmenkredit eingeschlagen. Der Landratsbeschluss enthielt auch materiell-rechtliche Bestimmungen. Um den Unternehmen jedoch rasch finanzielle Unterstützung bieten zu können, verabschiedete der Regierungsrat schliesslich zwei Notverord-

⁵ Ein viertes Instrument war die Corona-Erwerbsersatzentschädigung für Selbstständigerwerbende und Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung, die bei der zuständigen AHV-Ausgleichskasse beantragt werden konnte. Im Rahmen des Corona-Erwerbsersatzes wurden im Kanton Nidwalden bis Ende 2021 4'000 Fälle mit 13 Millionen Franken à-fonds-perdu-Beiträgen unterstützt.

⁶ Im Rahmen des Bundeskreditprogramms wurden 619 Unternehmen mit 87 Millionen Franken Krediten unterstützt.

nungen (Covid-19-Überbrückungsnotverordnung im Dezember 2020 und Covid-19-Zusatzfinanzierungsnotverordnung im Februar 2021), die dem Landrat unterbreitet und durch diesen einstimmig genehmigt wurden. Gemäss Aussagen in den Interviews war dies in der Krisensituation der richtige und durchaus legitime Weg, da die Notverordnung in der kantonalen Verfassung als Instrument in einer Krisensituation vorgesehen ist. Von einzelnen Personen wurde in den Interviews der Wunsch nach einer stärkeren demokratischen Legitimation solcher finanziellen staatlichen Unterstützungen in zukünftigen Krisen geäussert. Andere Befragte wiederum sind skeptisch, dass eine solche gesetzliche Grundlage für alle möglichen Krisen erarbeitet werden kann, zumal in der Regel auch Abhängigkeiten mit dem Bundesrecht – wie während der Covid-19-Pandemie – zu berücksichtigen sind.

Theoretisch war es möglich, dass ein Unternehmen mit einem grossen Gewinn im Jahr 2020 trotz defizitärem Budget für 2021 keine Gelder aus dem Programm erhielt. Im weiteren Verlauf der Pandemie wurde der Rechnungsabschluss 2020 nicht mehr in die Beurteilung einbezogen (d.h. er wurde auf null gesetzt). Der Grund dafür waren zu grosse Unterschiede in der Auszahlung von Härtefallgeldern zwischen den Kantonen Nidwalden und Luzern, die zu Wettbewerbsverzerrungen hätten führen können. Auf eine Rückzahlung von Härtefallgeldern im Falle eines Gewinns hat der Kanton Nidwalden – im Unterschied zu einzelnen anderen Kantonen – verzichtet.

Von Seiten der Wirtschaft wurde in den Interviews und in der Fokusgruppe betont, dass der Kanton effizient und pragmatisch gehandelt habe und die Auszahlung der Härtefallgelder schnell erfolgt sei. Dem Kanton wurde auch attestiert, offen gegenüber Kritik gewesen zu sein (insbesondere bezüglich der oben erwähnten Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung aufgrund zu unterschiedlicher Berechnungsmethoden in den Kantonen Nidwalden und Luzern).

Gemäss Aussagen in den Interviews hat sich die enge Zusammenarbeit zwischen der VD, der FD, dem Rechtsdienst und dem Vertreter des Nidwaldner Gewerbeverbandes im Rahmen der Erarbeitung der erforderlichen (Not-)Verordnungen sowie der Beurteilung der Härtefallgesuche bewährt. Die Arbeit sei auf wenige Köpfe verteilt gewesen. Dies sei zwar effizient, aber gleichzeitig auch riskant gewesen, wäre eine oder mehrere der Schlüsselpersonen ausgefallen. Auch die Zusammenarbeit mit der Nidwaldner Kantonalbank (NKB) wurde positiv hervorgehoben. Die NKB hat jedes Gesuch – nach einer von der VD durchgeführten Eingangsprüfung auf Vollständigkeit und Korrektheit der Unterlagen – materiell auf die Erfüllung sämtlicher gesetzlicher Kriterien überprüft und eine Empfehlung zuhanden der kantonalen Entscheidungskommission abgegeben. Für den Kanton sei es wichtig gewesen, nach aussen zu kommunizieren, dass die Gesuche zusätzlich von einer verwaltungsexternen Stelle geprüft werden.

Insgesamt kann aufgrund der Erkenntnisse aus den Interviews und der Fokusgruppe ein positives Fazit zum Härtefallprogramm gezogen werden. Am ehesten wurde Kritik an der Berechnungsmethode – aufgrund der zwischenzeitlich zu grossen Unterschiede zum Nachbarkanton Luzern – laut. Auf die Kritik wurde jedoch adäquat reagiert. Gesamthaft betrachtet überwiegen die positiven Rückmeldungen aus der Wirtschaft, was sich auch an der geringen Zahl von Verwaltungsgerichtsbeschwerden⁷ (total nur zwei Beschwerden) festmachen lässt.

⁷ Nach dem Entscheid der kantonalen Entscheidungskommission Härtefallmassnahmen wurden eine Einsprachefrist von zehn Tagen sowie eine Beschwerdefrist beim Verwaltungsgericht von 20 Tagen gewährt.

I Kurzarbeitsentschädigung

Die Kurzarbeit gemäss Art. 31 ff. des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung (AVIG) stellte ein Schlüsselement in der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie dar. Im Kanton Nidwalden wurden im Rahmen der Kurzarbeitsentschädigung bis Ende 2021 rund 800 Unternehmen mit 60 Millionen Franken à-fonds-perdu-Beiträgen unterstützt.

Die erste intensive Phase der Covid-19-Pandemie während der ausserordentlichen Lage im Frühling 2020 erfordert ein schnelles Handeln. Die Aufsichtskommissionen der Arbeitslosenkasse (ALK) Obwalden Nidwalden und des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums (RAV) Obwalden Nidwalden setzten für die Phase von März bis Juni 2020 ein Sonderregime ein, bestehend aus der Präsidentin der Aufsichtskommissionen und dem Nidwaldner Volkswirtschaftsdirektor. Während dieser Zeit wurde dem Volkswirtschaftsdirektor die politische Entscheidungskompetenz übertragen. Das heisst, er konnte selbstständig, ohne Rücksprache mit den Mitgliedern der Aufsichtskommissionen, sämtliche Entscheidungen im Rahmen der Aufrechterhaltung und Gewährleistung des AVIG-Vollzugs treffen.

Es gab wöchentliche Treffen mit den Leitungen von ALK OW/NW und RAV OW/NW, um organisatorische und personelle Entscheide zu fällen. Die zentrale Herausforderung während dieser Zeit sei die Bewältigung der enormen Zahl an eingegangenen Kurzarbeitsgesuchen sowie die Gewährleistung einer raschen Auszahlung der Kurzarbeitsentschädigungen gewesen. Gemäss der verantwortlichen Person beim Arbeitsamt habe man vor der Pandemie pro Jahr etwa vier Kurzarbeitsgesuche bearbeiten müssen, in der hektischsten Phase der Pandemie, im Frühling 2020, waren es dann weit über 1'000 Gesuche. Die höhere Arbeitslast konnte durch Pensenerhöhungen, Überstunden, Verlängerungen von Arbeitsverhältnissen (u.a. Aushilfe durch Personal der Wirtschaftsförderung) und Neuanstellungen bewältigt werden. Dabei sei das Know-how auf nur wenige Personen verteilt gewesen. Man habe Glück gehabt, dass es keine grösseren Personalausfälle gegeben habe. Die Bewältigung der Aufgabe darf gemäss Aussagen in den Interviews insgesamt aber positiv beurteilt werden.

I Covid-19-Fonds

Nidwaldner Kleinunternehmen und Selbstständigen mit weniger als zehn Mitarbeitenden stand während der Covid-19-Pandemie ein mit privaten Geldern geöffneter Covid-19-Fonds zur Verfügung. Betroffene konnten ein Gesuch für einen nicht rückzahlungspflichtigen Beitrag in der Höhe von 10'000 Franken stellen, sofern sie gewisse Kriterien erfüllten. Im Rahmen des Covid-19-Fonds konnten von April 2020 bis Ende 2021 300 Kleinunternehmen mit 3 Millionen Franken à-fonds-perdu-Beiträgen unterstützt werden.

Initiator des Covid-19-Fonds war ein privater Unternehmer, der an die Wirtschaftsförderung des Kantons Nidwalden herantrat, mit der Bitte, den Fonds mit weiteren privaten Geldern aufzustocken. Die Wirtschaftsförderung kam dem nach, sodass für Kleinunternehmen und Selbstständigen insgesamt 3,5 Millionen Franken zur Verfügung standen. Von Seiten des Kantons wurde dies als ein «Glücksfall» und ein schönes Zeichen der Solidarität wahrgenommen.

Die enge Zusammenarbeit innerhalb der VD sowie die Zusammenarbeit der VD mit der FD und dem Vertreter des Nidwaldner Gewerbeverbandes im Zuge des Aufbaus des Prozederes zur Verwaltung des Fonds sowie im Dreier-Entscheidungsgremium zur Beurteilung der Gesuche hat sich (wie auch beim Härtefallprogramm) gemäss Aussagen in den Interviews bewährt.

In den Interviews wurde zudem auf eine Online-Plattform hingewiesen, die die Wirtschaftsförderung während des ersten Lockdowns im Frühling 2020 ins Leben gerufen hatte. Darauf konnten Unternehmen ihre Dienstleistungen (z.B. Take-away-Angebote) platzieren. Dies habe man mit den Unternehmen koordiniert und es sei gut angekommen.

4.3 Massnahmen zur Gewährleistung der politischen Handlungsfähigkeit

Die Ausübung der politischen Handlungsfähigkeit im Kanton war in zweierlei Hinsicht durch die Covid-19-Pandemie erschwert:

- *Kommissionssitzungen im Landrat:* Das Landratsgesetz (LRG) sieht keine gesetzliche Grundlage für virtuelle Kommissionssitzungen vor, die während gewissen Zeiten aufgrund der nationalen Massnahmen zur Pandemiebekämpfung notwendig wurden. Aus Sicht der Interviewpartner/-innen konnte respektive musste ein pragmatischer Umgang mit Kommissionssitzungen gefunden werden. Im Hinblick auf eine zukünftige Revision des LRG ist aus Sicht der meisten Interviewpartner/-innen eine gesetzliche Anpassung vorzunehmen, um die Handlungsfähigkeit des Landrats in Krisenzeiten (insbesondere im Falle einer Pandemie oder eines Szenarios, wo physische Treffen nicht mehr möglich sind) gesetzlich abzusichern.
- *Urnenabstimmungen in Gemeinden:* Wie in Abschnitt 3.2.2 bereits dargelegt, gelangten die Gemeinden mit der Bitte an den Regierungsrat, die gesetzlichen Grundlagen für die Verlegung von Gemeindeversammlungen an die Urne zu schaffen. Diesem Wunsch kam der Regierungsrat mit einer Notverordnung nach, in der er mit vereinzelten begründeten Ausnahmen die Bedürfnisse der Gemeinden aufnahm. Die hierzu erlassenen zwei Notverordnungen waren aus Sicht der Interviewpartnern/-innen richtig und wichtig.

4.4 Kommunikation gegenüber Bevölkerung und Medien

Die Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und den Medien lag in erster Linie in der Verantwortung des Kommunikations- und Informationsbeauftragten. Über ihn liefen die offiziellen Aktivitäten im Bereich der externen Kommunikation. Die wichtigsten Kommunikationskanäle waren die Folgenden:

- Medienmitteilungen
- Beantworten von Medienanfragen
- Webseite des Kantons
- Social Media
- Inserate und Informationskampagnen

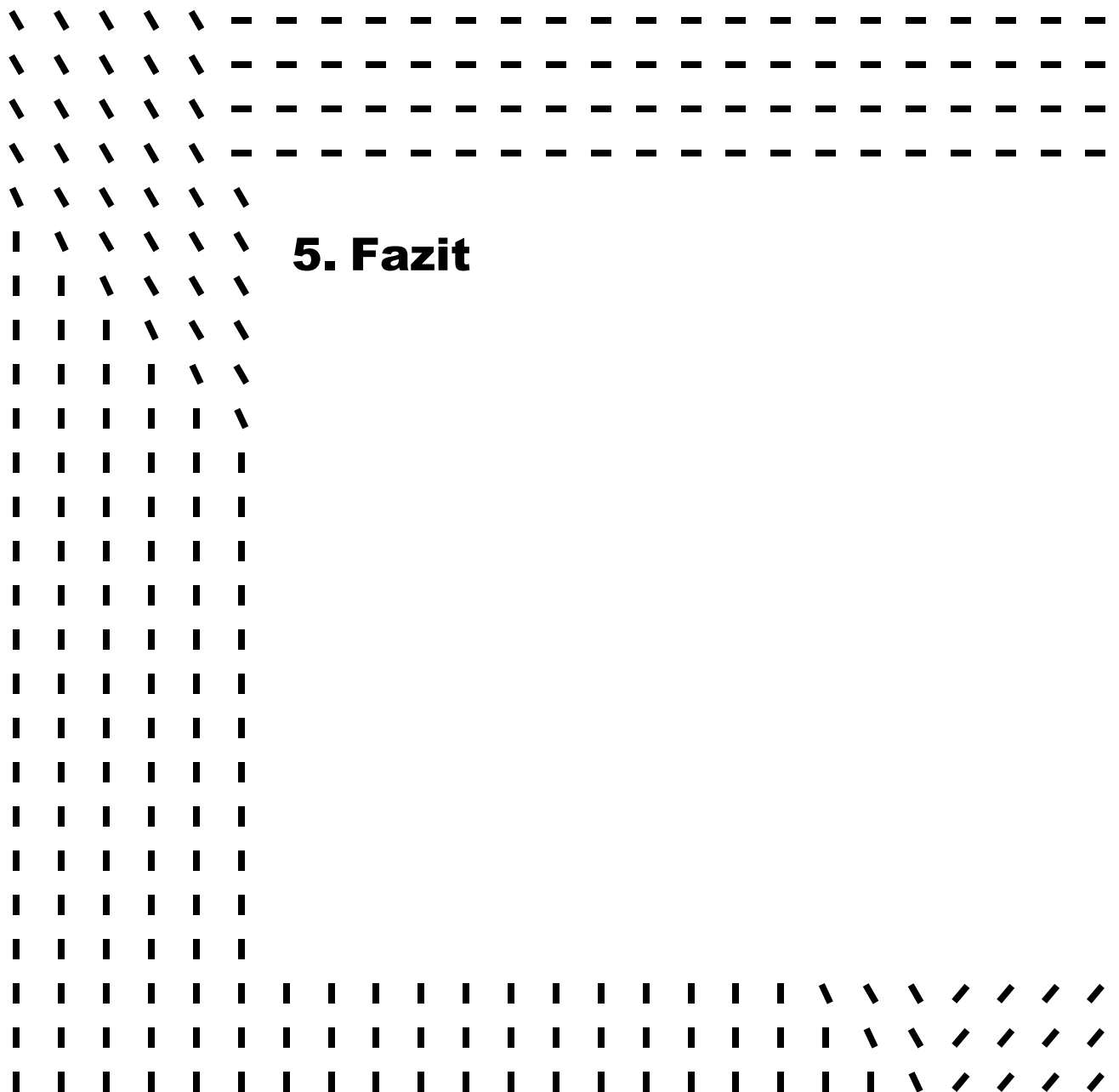
In den Interviews wurde die externe Kommunikation durch den Kommunikations- und Informationsbeauftragten von allen Seiten sehr positiv beurteilt. Die Informationen seien schnell nach aussen getragen worden, ohne dass darunter die Qualität der Kommunikation gelitten hätte. Generell habe sich die externe Kommunikation durch eine hohe Professionalität ausgezeichnet.

Die Diskussion in der Fokusgruppe bestätigte die positiven Beurteilungen im Rahmen der Interviews:

- Aus Sicht der grossen Mehrheit der Teilnehmenden war klar, welche Massnahmen im Kanton galten und sie wussten, wo sie sich informieren konnten. Die Webseite des Kantons, aber auch die Präsenz durch die Schaltung von Inseraten sowie auf den sozialen Medien wurde in diesem Zusammenhang geschätzt.
- Ein Teil der Fokusgruppen-Teilnehmenden war der Ansicht, dem Kanton habe ein «Mr. Corona» oder eine «Mrs. Corona» gefehlt, also eine Person wie Daniel Koch zu

Beginn der Pandemie, die als Gesicht der Krise wahrgenommen wird. Aus der Diskussion in der Fokusgruppe liess sich ein solches Bedürfnis nicht ableiten. Aus Sicht einer Person war zum Teil unklar, welche Informationen vom Kanton und welche vom Bund kamen. Ein wirkliches «Gesicht der Pandemie im Kanton Nidwalden» hat aber niemand in der Diskussionsrunde vermisst.

- Verbesserungspotenzial bezüglich der externen Kommunikation verorteten die Teilnehmenden der Fokusgruppe am ehesten bei der Darstellung der Pandemiesituation. So wurde in der Gruppe die Idee eines Parameters aufgebracht, anhand dessen zum Beispiel mittels Ampelfarben die Angespanntheit der pandemischen Lage hätte dargestellt werden können (z.B. wie kritisch die Belegung auf den Intensivbetten unter Berücksichtigung von Beatmungsgeräten und verfügbarem Personal effektiv ist).
- Schliesslich wurde die Infoline des Kantons in der Fokusgruppe eher kritisch beurteilt. Zwar habe man dieses Angebot geschätzt. Man sei aber oft nicht durchgekommen respektive habe lange warten müssen.



Abschliessend nehmen wir die Fragestellungen aus Abschnitt 1.2 auf und versuchen, diese aufgrund der Ergebnisse zu beantworten. Die nachfolgenden Überlegungen sind in die Gesamtbewertung eingeflossen und haben ihren Niederschlag in den sieben Handlungsfeldern gefunden (vgl. Kapitel Gesamtbeurteilung und Handlungsfelder).

5.1 Fazit zu den Grundlagen des Krisenmanagements

I Waren die Grundlagen, die für die Krisenbewältigung vorlagen, bekannt?

Die meisten Grundlagen waren den an der Krisenbewältigung beteiligten Personen bekannt. Als gering einzustufen ist die Bekanntheit des kantonalen Pandemieplans. Ebenfalls wenig bekannt waren die konzeptionellen Arbeiten im Themenbereich Kommunikation, die bereits vor der Pandemie vorlagen respektive in Angriff genommen wurden.

I Bauten die Grundlagen aufeinander auf oder gab es Widersprüche zwischen den Grundlagen?

Bezogen auf die für die Bewältigung der Pandemie relevanten Grundlagen waren keine offensichtlichen Widersprüche erkennbar.

I Waren die Grundlagen angesichts der Herausforderungen der Covid-19-Krise angemessen/zweckmässig? Haben sich die Grundlagen bewährt?

Die Angemessenheit/Zweckmässigkeit für die Bewältigung der Covid-19-Krise ist je nach Grundlage unterschiedlich zu beurteilen. Als angemessen und zweckmässig erwiesen sich die Grundlagen, die das Erlassen von Notverordnungen respektive die Aktivierung des KFS ermöglichten, die sich beide als wichtige Instrumente in der Krisenbewältigung erwiesen. Als weniger nützlich erwiesen sich der kantonale Pandemieplan, der zu lückenhaft war, sowie das Gesundheitsgesetz, das aus Sicht einzelner befragter Personen gewisse Fragen zur Kompetenzabgrenzung zwischen Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD) und Kantonsarzt unbeantwortet liess. Ebenfalls von begrenztem Nutzen waren die konzeptionellen Vorarbeiten im Bereich Kommunikation, nicht zuletzt, da gewisse Arbeiten hierzu mit Ausbruch der Pandemie sistiert werden mussten.

I Wurden die Grundlagen wie vorgesehen angewendet/umgesetzt?

Soweit Grundlagen für die Krisenbewältigung vorhanden waren, wurden diese in der Regel umgesetzt. Die Schwierigkeit bestand eher darin, dass die Grundlagen zum Teil Lücken aufwiesen und deshalb für die Krisenbewältigung von begrenztem Nutzen waren. Ebenfalls fehlte es an einer Grundlage für die wirtschaftlichen Hilfen, die mittels Notverordnungen erst noch geschaffen werden mussten.

I Sind Grundlagen im Hinblick auf eine zukünftige Krise zu überarbeiten?

Eine Überarbeitung ist für jene Grundlagen angezeigt, die für die Krisenbewältigung Lücken aufwiesen. Konkret sind dies der kantonale Pandemieplan (Lücken hinsichtlich Kommunikation, Szenarien zu Entwicklungsmöglichkeiten einer Pandemie, wirtschaftliche und soziale Aspekte), das Gesundheitsgesetz sowie die konzeptionellen Grundlagen

im Bereich der (internen) Kommunikation (Zuständigkeiten, Kanäle, Adressaten). Grundsätzlich lassen sich die erkannten Lücken im Rahmen bereits bestehender Grundlegenden Dokumente respektive mit Regulativen schliessen. Am ehesten zeigt sich ein Bedarf für neue Grundlagen im Bereich der wirtschaftlichen Unterstützung in Krisenzeiten. Es empfiehlt sich, zu prüfen, inwiefern mittels ordentlichem Gesetzgebungsprozess eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden könnte, worauf sich der Kanton in zukünftigen Krisensituationen berufen soll, um schnell finanzielle Unterstützung leisten zu können. Allerdings sind hierbei Abhängigkeiten mit rechtlichen Grundlagen, die auf Bundesstufe in Krisenzeiten geschaffen werden, zu berücksichtigen. Ebenfalls müsste eine gesetzliche Grundlage ausreichend flexibel formuliert sein, damit sie auf unterschiedliche Arten von Krisen angewendet werden kann.

5.2 Fazit zur Umsetzung des Krisenmanagements

I Wie war die Krisenorganisation aufgebaut und welche Wirkung sollte sie erzielen? Was waren die wichtigsten Veränderungen über die Zeit?

Zum einen kamen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie im Kanton Nidwalden Krisenstäbe zum Einsatz, deren Funktion im Abgleich von Informationen, der Koordination von Aufgaben und der Beratung von Entscheidungsträgern/-innen bestand. Der KFS wurde anfangs März 2020 durch den Regierungsrat aktiviert, als klar wurde, dass die Krise durch die GSD allein nicht bewältigt werden kann. Im Juni 2020 folgte auf den KFS der Koordinationsstab Corona. Der Koordinationsstab hatte die gleichen Aufgaben wie der KFS, er wurde jedoch auf einen kleineren Kreis jener Personen reduziert, die für die von der Pandemie am stärksten betroffenen Themenbereiche zuständig waren. Zum anderen erfolgte der eigentliche Vollzug des Krisenmanagements innerhalb der ordentlichen Verwaltungsstrukturen.

I Erfolgte der Aufbau der Krisenorganisation gemäss den rechtlichen Grundlagen?

Die Aktivierung des KFS durch den Regierungsrat erfolgte auf Basis des Notstandsgesetzes respektive der entsprechenden Verordnung, die Art. 49a der Kantonsverfassung ausführen. Der Regierungsrat hatte entschieden, den KFS als beratendes und koordinierendes Gremium ohne Entscheidungskompetenzen zu aktivieren. Der eigentliche Vollzug erfolgte innerhalb der ordentlichen Verwaltungsstrukturen. Insgesamt erfolgte die Aktivierung des KFS den rechtlichen Grundlagen entsprechend.

I Welche Wirkung soll die heutige Krisenorganisation erzielen und war sie für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie dienlich?

Das Ziel der Krisenstäbe bestand darin, Informationen während der Krisenbewältigung zwischen den verschiedenen Stellen abzugleichen, die Krisenbewältigung zu koordinieren und Grundlagen für Entscheidungsträger/-innen bereitzustellen. Ausgehend von den Interviews kann geschlussfolgert werden, dass die Krisenstäbe diese drei Funktionen zufriedenstellend wahrgenommen haben.

I Hat sich die Krisenorganisation bewährt? Gibt es Optimierungspotenzial?

Insgesamt hat sich die Aktivierung des KFS im März 2020 zu einem frühen Zeitpunkt in der Pandemie sowie eine Konzentration auf die zentralen Personen in der Organisation des Koordinationsstabs Corona ab Juni 2020 bewährt. Davon zeugen die Aussagen in den Interviews sowohl von Personen, die in die Krisenstäbe involviert waren als auch von Personen, die die Krisenstäbe von aussen betrachteten. Es zeigt sich jedoch Potenzial für Optimierungen. Erstens muss in einer nächsten Krise von Anfang an klar sein, wer für die Kommunikation gegenüber den Mitarbeitenden zuständig ist. Zweitens ist innerhalb der Kantonsverwaltung die Kenntnis zu schärfen, was der KFS ist und welchen Mehrwert er für die Krisenbewältigung bringt.

I War die Organisation der wirtschaftlichen Unterstützung zweckmässig?

Die Organisation für die wirtschaftliche Unterstützung kann insgesamt positiv beurteilt werden. Der partnerschaftliche Ansatz mit der Wirtschaft (insbesondere durch den engen Einbezug des Vertreters des Nidwaldner Gewerbeverbandes) erwies sich im Rückblick als Erfolgsfaktor. Von Seiten der Wirtschaft wurde betont, dass der Kanton effizient und pragmatisch gehandelt habe und die Unterstützung schnell erfolgte.

I Wie lässt sich die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren beurteilen? Was lief gut? Was lief weniger gut? Welches Optimierungspotenzial lässt sich daraus ableiten?

Positiv kann die Zusammenarbeit innerhalb der Krisenstäbe (hinsichtlich Führung, Engagement, Atmosphäre des Miteinanders), innerhalb der Direktionen (Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls in Krisenzeiten), innerhalb des Regierungsrats (geeintes Auftreten nach aussen) sowie die Zusammenarbeit mit anderen Behörden (zumindest mehrheitlich) und externen Akteuren (partnerschaftlicher Ansatz) hervorgehoben werden. Weniger gut erfolgte die direktionsübergreifende Zusammenarbeit, wenn es um das Verschieben von Personalressourcen ging, um Engpässe bei einzelnen Direktionen respektive Ämtern zu bewältigen. Der in der Theorie bestehende Personalpool wurde in der Praxis kaum umgesetzt. Es besteht ein grosses Potenzial, die Zuständigkeiten, Rollen und Mechanismen bei der Umsetzung des Personalpools in zukünftigen Krisen zu verbessern.

I Wie ist die institutionelle Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative während der Covid-19-Pandemie zu beurteilen (u.a. Thema Notrecht)?

Die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative ist rückblickend positiv zu beurteilen. Die befragten Parlamentarier attestieren dem Regierungsrat, sich nicht an der Macht «festgekrallt», sondern diese so früh wie möglich wieder an die Legislative zurückgegeben zu haben. Geschätzt wurde die aktive Informationspolitik von Seiten Regierungsrat, die durch den stetigen Austausch mit dem Landratsbüro sichergestellt werden konnte.

I Wie war die interne Krisenkommunikation organisiert? Welche Kommunikationskanäle wurden eingesetzt? Wie lässt sich die Krisenkommunikation nach innen beurteilen? Was lief gut und wo gibt es Optimierungspotenzial?

Für die interne Kommunikation war das Personalamt zuständig. Informationen an die Mitarbeitenden erfolgten über die üblichen Kommunikationskanäle innerhalb der Kantonsverwaltung (E-Mails, Newsletter). Die Krisenkommunikation nach innen wurde in den Interviews in der Tendenz negativ beurteilt (zu späte Information, Unsicherheit bezüglich Regelung von Schutzmassnahmen wie z.B. das Tragen von Masken). Nachteilig ausgewirkt hat sich, dass zu Beginn der Pandemie ein unterschiedliches Rollenverständnis vorlag, wer für die interne Kommunikation zuständig ist. Insgesamt fehlte es an konzeptionellen Grundlagen für die interne Kommunikation in Krisenzeiten.

I Wie war die externe Krisenkommunikation organisiert? Welche Kommunikationskanäle wurden eingesetzt? Wie erfolgten die Koordination und die Zusammenarbeit in der Kommunikation nach aussen?

Die externe Kommunikation wurde über die gesamte Pandemie hinweg durch den Kommunikations- und Informationsbeauftragten des Kantons wahrgenommen. Im Rahmen der externen Kommunikation wurden insbesondere Medienmitteilungen, die Webseite des Kantons, Social Media sowie Inserate und Informationskampagnen als Kommunikationskanäle genutzt und es wurden zahlreiche Medienanfragen beantwortet. Inhalte für die Kommunikation wurden in Zusammenarbeit mit den jeweiligen verantwortlichen Personen in den Direktionen respektive Ämtern erarbeitet.

5.3 Fazit zu den Outputs des Krisenmanagements

I Wie sind die Qualität und die Zweckmässigkeit der Outputs zu beurteilen?

Die Beurteilung der Mehrheit der Outputs fällt positiv aus; vereinzelt ist jedoch Verbesserungspotenzial erkennbar. Aufgrund der Erkenntnisse in den Interviews und der Fokusgruppe lassen sich die wirtschaftliche Unterstützung von Unternehmen, die Kommunikation gegenüber Bevölkerung und Medien, die Massnahmen zur Gewährleistung der politischen Handlungsfähigkeit (Ermöglichung von Urnenabstimmungen für Gemeinden), die Schutzmassnahmen in Pflege- und Behindertenheimen/Schulen und das Impfangebot positiv hervorheben. Gewisse Defizite lassen die Erhebungen in Bezug auf das Contact Tracing/die Infoline (hohe Varianz der Qualität der Beratungen), das Testen (z.T. Kapazitätsengpässe) und die Schutzmaterialien (Mangelversorgung zu Beginn der Pandemie) erkennen.

I Wie wurden bestimmte Outputs in der Bevölkerung wahrgenommen?

Von jenen Outputs, die direkt an die gesamte Bevölkerung adressiert waren, wurden das Impfangebot und die externe Kommunikation des Kantons mehrheitlich positiv, das Contact Tracing/die Infoline und das Testangebot mehrheitlich negativ wahrgenommen.

I Wie lässt sich die Krisenkommunikation nach aussen beurteilen? Was lief gut und wo gibt es Optimierungspotenzial?

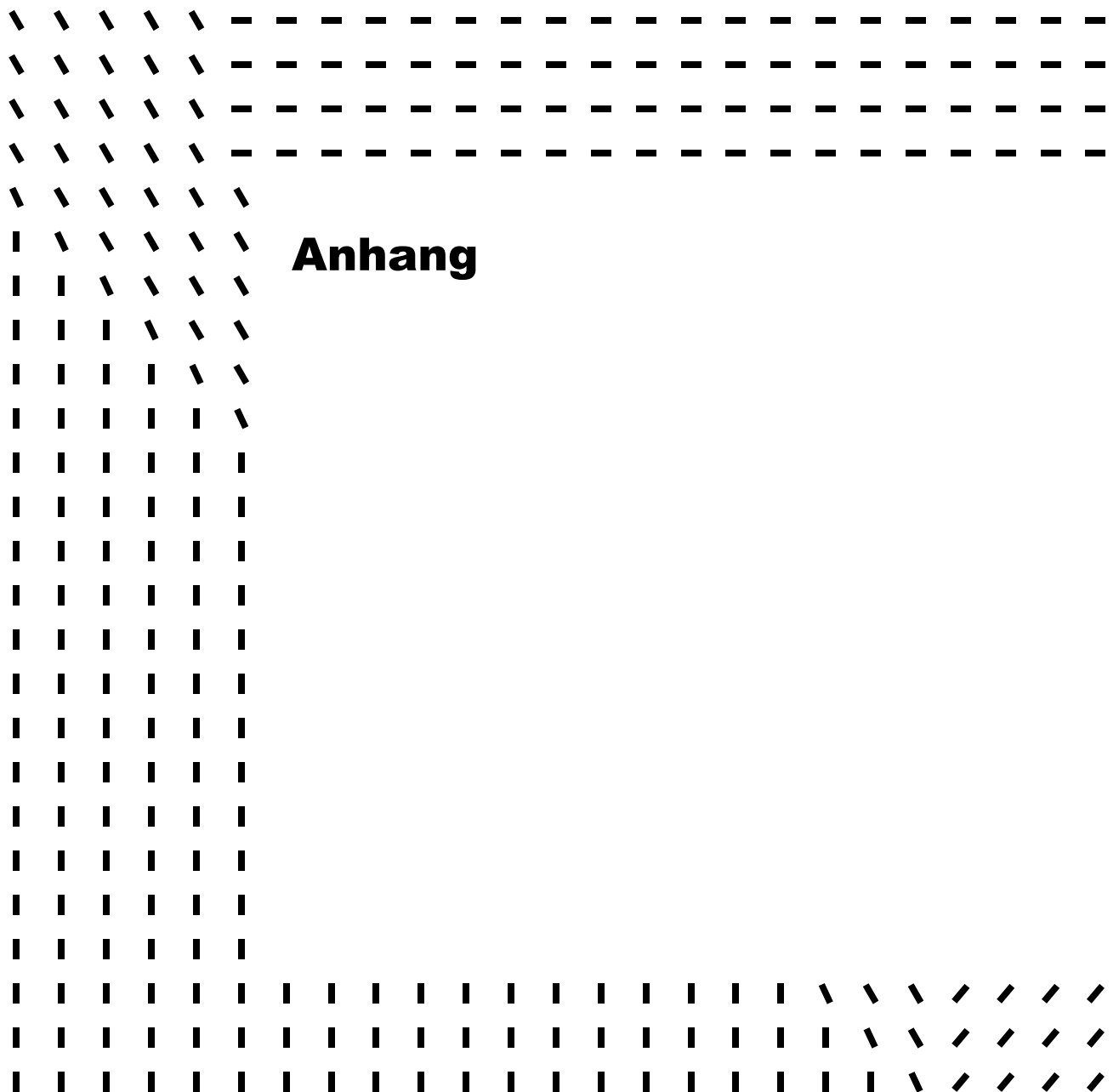
Die Krisenkommunikation nach aussen lässt sich insgesamt positiv beurteilen. Die Kommunikation wies eine hohe Qualität auf, die auch von aussenstehenden Personen im Rahmen der Erhebungen attestiert wurde. Verbesserungspotenzial lässt sich am ehesten bei der Darstellung der Pandemiesituation verorten. So wurde in der Fokusgruppe die Idee eines Parameters aufgebracht, anhand dessen zum Beispiel mittels Ampelfarben die pandemische Lage hätte dargestellt werden können.

I Wie wurde die politische Führung in der Bevölkerung wahrgenommen?

In der Fokusgruppe wurde kein Defizit an politischer Führung durch den Kanton festgestellt. Die von einzelnen Personen in den Interviews geäusserte These, wonach ein «Mr. Corona» oder eine «Mrs. Corona» gefehlt habe, fand bei den Diskussionen mit Nidwaldner Bürgern/-innen keine Bestätigung.

I Wie steht es um die Akzeptanz der kantonalen Entscheide in der Bevölkerung?

Aus Sicht der Fokusgruppen-Teilnehmenden war klar, dass die Mehrheit der Massnahmen zur Bekämpfung von Covid-19 auf Ebene Bund entschieden wurden. Es wurde keine grössere Kritik laut, wonach der Kanton im Rahmen seines Handlungsspielraums die Interessen der Kantonsbevölkerung missachtet hätte.



A 1 Interviewpartner/-innen

DA 1: Interviewpartner/-innen⁸

<i>Name</i>	<i>Funktion</i>
Arnold Nadine	Leiterin Koordinationsstelle Notorganisation
Blöchliger Michèle	Vorsteherin Gesundheits- und Sozialdirektion
Blunschi Christian	Leiter Rechtsdienst
Bosoppi Marino	Seelsorger
Christen Bruno	Chef Fraktion die Mitte
Clavadetscher Claudio	Präsident Gewerbeverband Nidwalden
Dörr Karen	Vorsteherin Gesundheitsamt
Filliger Othmar	Vorsteher Volkswirtschaftsdirektion
Gürber Peter	Kantonsarzt Nidwalden
Käslin Toni	Stv. Stabschef KFS
Kayser-Frutschi Karin	Vorsteherin Justiz- und Sicherheitsdirektion, Frau Landammann
Mattmann Oliver	Kommunikations- und Informationsbeauftragter Kanton Nidwalden
Pichler Charly	Präsident Curaviva Nidwalden
Schäffle Michael	Vorsteher Personalamt
Wallimann Thomas	Chef Fraktion der Grünen und der SP
Würsch Christof	Direktionssekretär Justiz- und Sicherheitsdirektion
Zberg Remo	Gemeindepräsidentenkonferenz des Kantons Nidwalden
Bättig Claudia	Vorsteherin Arbeitsamt
Hartz Diana	Leiterin Wirtschaftsförderung
Kayser Jost	Direktionssekretär Volkswirtschaftsdirektion
Baumberger Urs	Direktor Spital Nidwalden
Dallago Roger	Leiter Bereich Gesundheit im KFS
Schmid Res	Vorsteher Bildungsdirektion
Gwerder Andreas	Direktionssekretär Bildungsdirektion
Meier Patrick	Vorsteher Amt für Volksschulen und Sport

⁸ Hinweis: Die Fraktionen der SVP und der FDP wurden ebenfalls für ein Interview angefragt, haben jedoch von einer Teilnahme abgesehen.

A 2 Zusammensetzung der Fokusgruppe

Nachfolgend sind die Teilnehmenden der Fokusgruppe in anonymer Form aufgeführt.

DA 2: Zusammensetzung der Fokusgruppe

Primarlehrperson

Physiotherapeut (Inhaber eines Unternehmens) und Fussballtrainer

Soziokultureller Animator

Gesamtschulleiter

Inhaber eines Restaurationsbetriebs

Inhaberin eines Reiseunternehmens

Mitarbeiterin Spital Nidwalden

Inhaber eines Unternehmens im Bereich der Blechtechnik

Junger Kunstschaffender

Pfarrer

A 3 Workshop-Teilnehmende

DA 3: Workshop-Teilnehmende	
<i>Name</i>	<i>Funktion</i>
Achermann Lars	Stv. Leiter Arbeitsamt
Arnold Nadine	Leiterin Koordinationsstelle Notorganisation
Blöchliger Michèle	Vorsteherin Gesundheits- und Sozialdirektion
Blunschi Christian	Leiter Rechtsdienst
Dörr Karen	Vorsteherin Gesundheitsamt
Eberli Armin	Landschreiber
Filliger Othmar	Vorsteher Volkswirtschaftsdirektion
Grieder Stephan	Stabschef KFS
Gürber Peter	Kantonsarzt Nidwalden
Käslin Toni	Stv. Stabschef KFS
Kayser-Frutschi Karin	Vorsteherin Justiz- und Sicherheitsdirektion, Frau Landammann
Kayser Jost	Direktionssekretär Volkswirtschaftsdirektion
Mattmann Oliver	Kommunikations- und Informationsbeauftragter Kanton Nidwalden
Meier Patrick	Leiter Amt für Volksschulen und Sport
Schäffle Michael	Leiter Personalamt
Würsch Christof	Direktionssekretär Justiz- und Sicherheitsdirektion