



Stans, 13. Dezember 2022  
**Nr. 694**

Regierungsrat. Staatskanzlei. Abschlussbericht zum Covid-19-Krisenmanagement. Festlegen der Handlungsfelder zur Optimierung des Krisenmanagements. Auftrag an Direktionen

## **1 Sachverhalt**

### **1.1**

Am 28. September 2021 hat der Regierungsrat die INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung AG beauftragt, einen Gesamtbericht zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie zu erstellen. Am 7. Dezember 2021 hat der Regierungsrat den Auftrag für den Bericht erweitert. 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.

Der Regierungsrat hat am 28. Juni 2022 den Bericht über das Covid-19-Krisenmanagement im Kanton Nidwalden zur Kenntnis genommen und die Staatskanzlei beauftragt, die von den Direktionen zu bearbeitenden Handlungsfelder zusammenzustellen und dem Regierungsrat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

### **1.2**

Der Bericht hält fest, dass während der Covid-19-Pandemie das Krisenmanagement in vielen Bereichen gut funktioniert hat. Das Optimierungspotenzial, um sich auf eine mögliche nächste Krise – nicht nur pandemischer Art – besser vorzubereiten, wird in folgenden Handlungsfeldern dargelegt:

- Personelle Ressourcen in Krisenzeiten,
- Rolle des kantonalen Führungsstabes in Krisenzeiten,
- Konzeptionelle Grundlagen für die (interne) Kommunikation,
- Prüfung gesetzlicher Grundlagen für wirtschaftliche Unterstützung im Krisenfall,
- Dokumentenablage in Krisenzeiten,
- Sicherstellung der in Krisen benötigten Materialien,
- Überarbeitung des kantonalen Pandemieplans.

### **1.3**

In der Anfangsphase der Pandemie stand der kantonale Führungsstab (KFS) vom 3. März bis zum 30. Juni 2020 im Einsatz. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 10 vom 12. Januar 2021 den Schlussbericht der Justiz- und Sicherheitsdirektion zum Einsatz des KFS während der 1. Welle zur Kenntnis genommen. Die Justiz- und Sicherheitsdirektion wurde beauftragt, die Aufgaben gemäss Ziffer 2.2 der Erwägungen an die Hand zu nehmen beziehungsweise diese mit den weiteren erwähnten Direktionen zu koordinieren. Die Pandemie erstreckte sich jedoch noch über eine 2. und 3. Welle, weshalb die Umsetzungen nur punktuell angegangen werden konnten. Nach der 3. Welle beauftragte der Regierungsrat die Firma INTERFACE einen Gesamtbericht über die Pandemiezeit unter Einbezug einer Aussensicht zu erstellen. Der Gesamtbericht zeigte ähnliche Handlungsfelder auf wie der interne Schussbericht nach der 1. Welle durch die Justiz- und Sicherheitsdirektion. Die Bearbeitung und Berichterstattung werden sinnvollerweise koordiniert.

## **2 Erwägungen**

### **2.1 Handlungsfelder aus dem Bericht über das Covid-19-Krisenmanagement von INTERFACE**

Der Bericht führt auf S. 9-12 die sieben Handlungsfelder aus und beschreibt deren Inhalt. Im Folgenden werden die Zuständigkeiten für die Bearbeitung festgelegt sowie ergänzende Ausführungen gemacht.

#### **2.1.1 Personelle Ressourcen in Krisenzeiten**

Für eine Krisenbewältigung sind jeweils erhebliche personelle Ressourcen erforderlich. Die personellen Engpässe in den betroffenen Direktionen stellen eine grosse Herausforderung dar. Es sind Vorbereitungen zu treffen, damit in Krisenzeiten genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen und zeitgerecht eingesetzt werden können.

Dies kann durch verschiedene Instrumente sichergestellt werden: Personalpool der kantonalen Verwaltung, Anstellung von zusätzlichem Personal, Beauftragung von Dritten sowie Einsatz von Zivilschutz und Armee.

Institutionalisierung des Personalpools der kantonalen Verwaltung:

Die Bevölkerung und die Verwaltung können von ganz unterschiedlichen Krisen betroffen sein. Haben einige Krisen Auswirkungen in erster Linie auf die Bevölkerung (Überschwemmungen, Hochwasser, Einfluss von kriegerischen Ereignissen), so haben andere auch direkte Auswirkungen auf die Verwaltung (Pandemie, Strommangellage). Bei Letzteren kann die Erfüllung der Kernaufgaben der Verwaltungen erschwert oder verhindert sein.

Je nach Krise sind unterschiedliche Direktionen und Ämter für die Bewältigung zuständig. Das bedeutet, dass auch die Verzichtspläne unterschiedlich sind und auch das erforderliche Personal für die Bewältigung der Krise unterschiedliche Fähigkeiten haben muss.

Für die Erarbeitung der Verzichtspläne und des Personalpools ist eine breite Zusammenarbeit zwingend erforderlich. Die Federführung liegt beim Personalamt. Für die Anforderungen bei den verschiedenen Krisen bedarf es der aktiven Mitarbeit der Koordinationsstelle Notorganisation. Für die Verzichtspläne sind die Direktionen und Ämter mitverantwortlich.

Auftrag: Institutionalisierung eines Personalpools

Zuständigkeiten:

Federführung: Finanzdirektion (Personalamt)

Mitwirkung: Koordinationsstelle Notorganisation, Direktionen, Ämter

#### **2.1.2 Rolle des KFS in Krisenzeiten**

Wie kann die Wahrnehmung des KFS in der Kantonsverwaltung gestärkt werden und wie wird sichergestellt, dass sich die Stabsarbeit nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und der kantonalen Verwaltung richtet? Mit der Reorganisation des KFS (d.h. Wechsel von der Bevölkerungsschutzstruktur hin zu Führungsgrundgebieten) entstand eine Organisationsstruktur, welche eine optimale Führung von diversen Ereignissen ermöglicht. Das neue Verständnis für den KFS als eine Krisenorganisation, die ein ganzheitliches Krisenmanagement (unter Berücksichtigung rechtlicher, politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Perspektiven) sicherstellt, macht es erforderlich, sich hier weiterzuentwickeln.

Zuständigkeiten:

Justiz- und Sicherheitsdirektion (KFS, Koordinationsstelle Notorganisation)

### 2.1.3 Konzeptionelle Grundlagen für die (interne) Kommunikation

Die zu beantwortende Kernfrage lautet: Wie kann die interne Kommunikation bei einer nächsten Krise verbessert werden? Dafür sind die konzeptionellen Grundlagen zu erarbeiten.

Zu klären sind insbesondere folgende Fragen:

- Wer ist zuständig für die interne Kommunikation in Nicht-Krisenzeiten und in Krisenzeiten?
- Über welche Kanäle/Tools soll zuhanden von wem kommuniziert werden?
- Wer ist zuständig, für die erforderlichen Massnahmen und Weisungen in der Krise gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und definiert dadurch die Inhalte für die Kommunikation?

Dabei ist auf die bestehenden Grundlagen aufzubauen, insbesondere auf das vom Regierungsrat mit RRB Nr. 210 vom 2. April 2019 genehmigte Konzept "Interne Kommunikation Kanton Nidwalden". Dieses regelt die interne Kommunikation im Sinne von Unternehmenskommunikation, Führungskommunikation und HR-Kommunikation. Das Konzept Krisenkommunikation behandelt diesen Aspekt. Die aktuelle Situation im Hinblick auf eine Strommangelage, machte ein spezielles Kommunikationskonzept erforderlich.

In einer Krise ist sowohl die externe als auch die interne Kommunikation sehr wichtig. Gleichzeitig kann die Kommunikation über die ordentlichen Angelegenheiten nicht eingestellt werden. Es sind daher konzeptionelle Überlegungen anzustellen, wie die externe und interne Kommunikation in Krisenzeiten verstärkt werden kann.

Zuständigkeit:

Federführung: Staatskanzlei, Kommunikationsbeauftragter

Mitwirkung: Direktionssekretariate, KFS, Koordinationsstelle Notorganisation

### 2.1.4 Prüfung gesetzlicher Grundlagen für wirtschaftliche Unterstützung im Krisenfall

Durch eine Krise können Unternehmungen rasch in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Um Teile der wirtschaftlichen Unterstützungsprogramme der öffentlichen Hand (insbesondere das Härtefallprogramm) umsetzen zu können, fehlte in Nidwalden zu Beginn der Pandemie eine gesetzliche Grundlage. Es wurde deshalb zunächst der Weg über einen vom Landrat beschlossenen Rahmenkredit eingeschlagen, anschliessend griff der Regierungsrat auf das Instrument der Notverordnung zurück. Dieses Vorgehen hat sich grundsätzlich bewährt.

Weil andere Kantone aber etwas früher Auszahlungen tätigen konnten als der Kanton Nidwalden, und weil vereinzelt bemängelt worden ist, das Vorgehen über das Notrecht sei demokratisch zu wenig abgestützt bzw. zu wenig legitimiert, soll folgende Fragestellung untersucht werden:

Kann mittels ordentlichem Gesetzgebungsprozess eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit der Kanton die Nidwaldner Unternehmen in zukünftigen Krisensituationen schneller und mit einer höheren demokratischen Legitimation unterstützen kann?

Dabei ist – wie im Interface-Bericht vermerkt – zu berücksichtigen, dass eine solche kantonale gesetzliche Grundlage nur dann Sinn macht, wenn sie kompatibel ist mit den rechtlichen Grundlagen, welche auf Bundesebene in Krisenzeiten geschaffen werden. Und dass das die gesetzliche Grundlage ausreichend flexibel formuliert ist, damit sie auf unterschiedliche Arten von Krisen angewendet werden kann.

Die Fragestellung soll so angegangen werden, dass in einer ersten Phase analysiert wird, auf welche gesetzlichen Grundlagen sich jene Zentralschweizer Kantone abgestützt haben, die schneller Auszahlungen tätigen konnten als Nidwalden (vor allem Uri und Zug). Anschliessend

soll beurteilt werden, ob aufgrund der getätigten Abklärungen in den anderen Kantonen Optimierungspotential bei der kantonalen Gesetzgebung vorhanden ist und ob ein Gesetzgebungsprojekt gestartet werden soll.

Zuständigkeiten:

Federführung: Volkswirtschaftsdirektion

Mitwirkung: Finanzdirektion, Rechtsdienst

### **2.1.5 Dokumentenablage in Krisenzeiten**

Die systematische Dokumentenablage in einer Krise im Ausmass der Covid-19-Pandemie ist eine grosse Herausforderung. Es sind verschiedenste Stellen involviert, welche über die Geschäftsverwaltung Axioma zusammenarbeiten. Dafür sind entsprechende Vorgaben zu machen. Ebenso ist die Datenablage des KFS zu klären. Daneben ist zu klären, inwieweit Vorgaben gemacht werden müssen, für die einzelnen Stellen, welche autonom Aufgaben zur Krisenbewältigung erfüllen (Härtefallgesuche, Contact Tracing usw.).

Zuständigkeiten:

Federführend: Staatskanzlei

Mitwirkung: alle Direktionen, KFS, Koordinationsstelle Notorganisation

### **2.1.6 Sicherstellung der in Krisen benötigten Materialien**

Der Kanton muss wissen, welche Materialien (z.B. Schutzmaterialien) in welcher Zahl und an welchem Ort vorhanden sind. Deshalb sind verbindliche Regeln zu erarbeiten und die Bewirtschaftung des Materials ist sicherzustellen.

Zuständigkeit:

Federführend: Justiz- und Sicherheitsdirektion (KFS, Koordinationsstelle Notorganisation)

Mitwirkend: Gesundheits- und Sozialdirektion

### **2.1.7 Überarbeitung des kantonalen Pandemieplans**

Der bisherige Pandemieplan hat sich in erster Linie auf die gesundheitlichen Aspekte bezogen. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass wesentliche andere Aspekte (Kommunikation, wirtschaftliche und soziale Aspekte, Entwicklungsmöglichkeiten einer Pandemie) auch betroffen sein können. Der Pandemieplan ist aufgrund der Erkenntnisse aus der Covid-19-Pandemie zu überarbeiten.

Zuständigkeiten:

Federführend: Gesundheits- und Sozialdirektion

Mitwirkung: KFS, Koordinationsstelle Notorganisation, Volkswirtschaftsdirektion, Bildungsdirektion, Finanzdirektion, Staatskanzlei, Rechtsdienst

## **2.2 Handlungsfelder aus dem Bericht Einsatz kantonalen Führungsstab**

Aus dem Schlussbericht der Justiz- und Sicherheitsdirektion zum Einsatz des KFS während der Covid-19-Pandemie vom 3. März – 30. Juni 2020 haben sich ebenfalls Handlungsfelder ergeben, die der Regierungsrat im RRB Nr. 10 vom 12. Januar 2021 definiert hat. Diese werden im Folgenden aufgegriffen und soweit möglich mit den voranstehenden Handlungsfeldern koordiniert.

### **2.2.1 Politische Verantwortung**

Die Zusammensetzung der Dreierdelegation des Regierungsrates sowie die Frage, inwieweit der Landrat in den politischen Entscheidungsfindungsprozess während einer Krise einbezogen werden soll, wird im Rahmen der Revision der Notstandsgesetzgebung geprüft.

Zuständigkeit:

Federführend: Justiz- und Sicherheitsdirektion, (Koordinationsstelle Notorganisation)

Mitwirkung: Rechtsdienst

### **2.2.2 Personal**

Die Thematik überschneidet sich mit dem Handlungsfeld Personelle Ressourcen in Krisenzeiten. Gemäss Erwägung 2.1.1 wird die Institutionalisierung des Personalpools erarbeitet. Die offenen Punkte betreffend genügend Personal für die Kommunikation, Stellvertreterlösungen für die Mitglieder des KFS sowie Entschädigung externer Stabsmitarbeiter sind im Rahmen der Revision der Notstandsgesetzgebung und der Organisation des KFS zu prüfen.

Zuständigkeiten:

Federführend: Justiz- und Sicherheitsdirektion

Mitwirkung: Finanzdirektion, Rechtsdienst

### **2.2.3 Notfallplanung**

Die Pandemieplanung ist gemäss Erwägung 2.1.7 vorzunehmen.

Das Helpline-Konzept wird durch die Justiz- und Sicherheitsdirektion, Koordinationsstelle Notorganisation, abgeschlossen.

### **2.2.4 Kantonale Verwaltung als Arbeitgeber**

Homeoffice:

Die COVID Pandemie hat gezeigt, dass eine klassische Arbeitsform in einer Krise nicht in allen Belangen funktioniert. Die kantonale Verwaltung konnte die Büroarbeit durch die Umsetzung von Homeoffice rasch flexibler gestalten. Im Rahmen einer laufenden Personalrechtsrevision wird die Arbeit von einem externen Standort rechtlich noch präzisiert und verankert.

Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz:

Als Arbeitgeberin hat die kantonale Verwaltung für eine angemessene Beschäftigung zu sorgen und ist für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit der Mitarbeitenden basierend auf dem Arbeitsgesetz (ArG) zuständig. Das Personalamt ist in diesem Bereich für die Entwicklung und Umsetzung von entsprechenden Programmen und Massnahmen verantwortlich, um die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu gewährleisten. Das Personal ist angemessen zu schulen.

Zuständigkeiten:

Federführend: Finanzdirektion

Mitwirkung: alle Direktionen

## **2.3**

Die Erkenntnisse des Berichtes sollen dazu führen, dass das kantonale Krisenmanagement optimiert werden kann und künftige Krisen reibungsloser bewältigt werden können. Die aufgezeigten Handlungsfelder sind von den zuständigen Direktionen zu bearbeiten. Über die Ergebnisse und die Umsetzung ist halbjährlich dem Regierungsrat Bericht zu erstatten, bzw. zur Beschlussfassung vorzulegen. Die Berichterstattung der Direktionen an den Regierungsrat wird über die Staatskanzlei koordiniert.

## Beschluss

1. Die Direktionen und die Staatskanzlei werden beauftragt, die Handlungsfelder gemäss den in den Erwägungen festgelegten Zuständigkeiten zu bearbeiten und dem Regierungsrat gegebenenfalls zur Beschlussfassung vorzulegen.
2. Die Direktionen erstatten dem Regierungsrat halbjährlich Bericht über den Stand der Ergebnisse und der Umsetzung. Die Staatskanzlei koordiniert die Berichterstattung.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratssekretariat
- alle Direktionen (elektronisch)
- Koordinationsstelle Notorganisation
- Kantonaler Führungsstab (Stabschef)
- Staatskanzlei

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber Armin Eberli

