



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246

An die Mitglieder des Landrates

Stans, 3. November 2025

Krisenorganisation und Notrecht im Kanton Nidwalden; Bericht der Aufsichtskommission

Sehr geehrte Frau Landratspräsidentin
Sehr geehrte Landrätinnen und Landräte

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

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

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

1. Ausgangslage

Die Aufsichtskommission hatte in ihrem Bericht vom 12. Dezember 2022 zum Covid-19-Krisenmanagement im Kanton Nidwalden sechs Schwerpunktthemen identifiziert und dazu insgesamt zehn Empfehlungen zuhanden des Regierungsrates verabschiedet. Der Regierungsrat kündigte in der Folge an, die Umsetzung dieser Empfehlungen im Rahmen eines Monitoring-Prozesses zu begleiten. Die Aufsichtskommission erwartete dazu per Ende 2024 einen Bericht über den Stand der Umsetzung.

Am 11. Februar 2025 veröffentlichte der Regierungsrat seinen Schlussbericht zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie. Mit diesem Bericht schliesst er die Berichterstattung über die von ihm festgelegten Massnahmen sowie zu den Empfehlungen der Aufsichtskommission ab. Grund-

lage bilden die Ergebnisse einer externen Evaluation vom Mai 2022. Der Bericht fasst die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und formuliert daraus Zielsetzungen für die künftige Verbesserung des kantonalen Krisenmanagements.

Die Aufsichtskommission nahm den Schlussbericht als «Abschlussbericht zum Covid-19-Krisenmanagement» an ihren Sitzungen vom 17. März und 14. April 2025 zur Kenntnis. An der Sitzung vom 14. April 2025 informierten Landesstatthalter und Volkswirtschaftsdirektor Othmar Filliger, Justiz- und Sicherheitsdirektorin Karin Kayser sowie Finanzdirektorin Michèle Blöchliger über den Inhalt des Berichts und den Stand der Umsetzung der eingeleiteten Massnahmen. Die Aufsichtskommission stellte dabei fest, dass zum Zeitpunkt der Orientierung ein grosser Teil der beschlossenen Zielsetzungen noch nicht abgeschlossen war. Der Regierungsrat erläuterte, welche Schritte sich in Planung befinden bzw. bereits in Umsetzung sind.

Die Kommission nahm dabei zur Kenntnis, dass der Regierungsrat in zwei zentralen Bereichen keinen Handlungsbedarf sieht: Bei der Einführung eines Business Continuity Managements (BCM) sowie beim stärkeren Einbezug des Landrats beim Erlass von Notrecht. Aus Sicht der Aufsichtskommission greift diese Einschätzung zu kurz. Die Themen betreffen die staatliche Handlungsfähigkeit in Krisensituationen und die demokratische Kontrolle in ausserordentlichen Lagen. In der Folge informierte sie die anwesenden Regierungsmitglieder darüber, dass sie intern prüfen werde, ob sie dem Landrat ergänzend zur Kenntnisnahme des Regierungsberichts eine eigene Einschätzung unterbreiten möchte. Ziel wäre es, eine differenzierte Auseinandersetzung mit diesen beiden Punkten im Parlament zu ermöglichen. Diese Absicht wurde in der Landratssitzung vom 25. Juni 2025 im Rahmen der Berichterstattung zum Rechenschaftsbericht 2024 des Regierungsrates durch das Kommissionspräsidium öffentlich transparent gemacht. Die Aufsichtskommission kündigte dort an, sich im Herbst 2025 vertieft mit den Bereichen Business Continuity Management und Notrecht zu befassen und die offenen Fragen in einem eigenen Bericht an den Landrat zu behandeln.

2. Identifizierte Handlungsfelder

2.1. Business Continuity Management (BCM)

Die Covid-19-Pandemie zeigte deutlich auf, dass der Kanton Nidwalden über keine strukturierte Vorsorge verfügte, um die Fortführung zentraler Verwaltungsprozesse in Krisensituationen systematisch zu gewährleisten. Zwar wurden im Verlauf der Pandemie punktuell Massnahmen getroffen, etwa die Einrichtung eines Personalpools oder die Einforderung einer Verichtsplanung. Beides blieb jedoch unzureichend wirksam: Die Mobilisierung interner Ressourcen scheiterte daran, dass einzelne Ämter kaum bereit waren, Personal bereitzustellen. Die Verichtsplanung wurde zwar angeregt, aber letztlich nicht vom Regierungsrat entschieden. Gleichzeitig zeigten sich Schwächen bei der technischen Infrastruktur für Homeoffice und beim koordinierten Einsatz von kantonalem Personal insgesamt. Aus Sicht der Aufsichtskommission weist dies auf ein grundsätzliches Defizit im Bereich der betrieblichen Krisenorganisation hin. Die Verwaltung war nicht vorbereitet, prioritäre Aufgaben zu identifizieren, kritische Prozesse gezielt abzusichern und verfügbare Ressourcen im Krisenfall zu bündeln.

Ein Business Continuity Management (BCM) schafft hierfür die notwendige Grundlage. Ein BCM dient der systematischen Vorbereitung auf Betriebsunterbrüche durch ausserordentliche Ereignisse. Es identifiziert jene Prozesse, deren Ausfall besonders schwerwiegende Folgen hätte, analysiert deren Vulnerabilität und trifft Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung oder raschen Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit. Dazu gehören Risikoanalysen, sogenannte Business Impact Analysen (BIA), präventive Massnahmen und Notfallpläne sowie regelmässige Tests und Übungen zur laufenden Weiterentwicklung. Ziel ist es, die Verwaltung in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken, Resilienzen aufzubauen und das Vertrauen in die staatliche Organisation auch in Krisenzeiten zu sichern.

Ein funktionierendes BCM trägt wesentlich dazu bei, Ausfallzeiten zu minimieren und Folgeschäden für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft möglichst gering zu halten. Der Nutzen zeigt sich nicht nur in der internen Stabilisierung der Verwaltung, sondern insbesondere in der Begrenzung von Auswirkungen auf Dritte. Der Ausfall oder die starke Verzögerung staatlicher Dienstleistungen kann in Krisenlagen erhebliche Folgekosten verursachen – etwa durch unterbrochene Verfahren, verspätete Zahlungen oder eingeschränkte Kommunikation. Ein BCM hilft, solche Folgeschäden zu vermeiden oder zumindest deutlich zu reduzieren und leistet damit auch einen volkswirtschaftlichen Beitrag zur Krisenbewältigung.

Ein gut aufgebautes BCM wirkt sich zudem positiv auf das institutionelle Zusammenspiel zwischen Regierung, Verwaltung, Parlament und weiteren staatsleitenden Organen aus. Auch die Gemeinden können davon teilweise profitieren – insbesondere bei zentralen Verwaltungsleistungen, die sich auf koordinierte Grundlagen, gemeinsame Richtlinien oder abgestimmte Unterstützungsstrukturen stützen lassen. Dies gilt vor allem dort, wo kantonale und kommunale Aufgaben eng miteinander verbunden sind.

Die Erfahrungen aus verschiedenen kantonalen Verwaltungen zeigen, dass ein wirkungsvolles BCM unabhängig von der Grösse des Kantons realisierbar ist. Auch kleinere Kantone mit beschränkten Ressourcen haben in den vergangenen Jahren begonnen, entsprechende Instrumente aufzubauen. Entscheidend ist dabei ein etappiertes und pragmatisches Vorgehen, das sich an den eigenen organisatorischen Gegebenheiten orientiert. Es empfiehlt sich bei der Konzeption und Einführung eines BCM der Beizug externer Fachleute. Dies ermöglicht es, ressourcenschonend praxistaugliche Lösungen zu entwickeln und sich an erprobten Modellen zu orientieren – ohne die Verwaltung über Gebühr zusätzlich zu belasten. Die Aufsichtskommission weist darauf hin, dass entsprechende Ansätze in anderen Verwaltungen bereits erfolgreich angewandt wurden.

Aus Sicht der Aufsichtskommission soll ein kantonales BCM gezielt jene Bereiche umfassen, deren Betrieb für die Funktionsfähigkeit des Staates besonders zentral ist. Mit Blick auf die staatliche Gesamtverantwortung ist auch der Einbezug des Parlamentsdiensts in ein solches System mitzudenken. Mit einem abgestuften, risikobasierten Ansatz lässt sich die Widerstandsfähigkeit der Verwaltung spürbar erhöhen, ohne dass unverhältnismässiger Aufwand entsteht. Die Aufsichtskommission hält fest, dass der Kanton Nidwalden über die Voraussetzungen verfügt, ein auf seine Bedürfnisse abgestimmtes Business Continuity Management aufzubauen. Ein solches System stärkt die Resilienz, indem es sich auf die Auswirkungen statt auf die Ursachen von Krisen konzentriert – und ist damit unabhängig von der Art des Ereignisses einsetzbar.

2.2. Notrecht

Während der Covid-19-Pandemie wurden im Kanton Nidwalden zahlreiche Notverordnungen erlassen. Die gesetzliche Grundlage sieht vor, dass der Regierungsrat in ausserordentlichen Lagen Krisenerlasse beschliessen und diese dem Landrat nachträglich zur Genehmigung unterbreitet. In der praktischen Umsetzung bedeutete dies jedoch, dass der Landrat als Volksvertretung oftmals erst im Nachhinein Kenntnis von wesentlichen staatlichen Massnahmen erhielt. Eine inhaltliche Mitwirkung war in der Regel nicht möglich. Die Aufsichtskommission beurteilt diese Konstellation als unzureichend im Hinblick auf die demokratische Kontrolle in Ausnahmesituationen.

Ein rechtsstaatlicher Kanton muss auch in Krisenzeiten sicherstellen, dass die Gewaltenteilung gewahrt bleibt und das Parlament seine Rolle als Aufsichts- und Gesetzgebungsorgan wahrnehmen kann. Dringlichkeit und Legitimität dürfen nicht als Gegensätze verstanden werden. Vielmehr braucht es klare Verfahren, die es ermöglichen, den Landrat rechtzeitig zu informieren und bei gewichtigen Noterlassen zumindest konsultativ einzubinden. Die blosse

nachträgliche Genehmigung greift zu kurz, wenn Inhalt und Zeitpunkt der Massnahmen vom Regierungsrat bereits festgelegt sind.

Erfahrungen aus anderen kantonalen Systemen zeigen, dass es unterschiedliche Wege gibt, um die parlamentarische Rolle in Ausnahmefällen zu stärken. Teils bestehen verbindliche Informationspflichten gegenüber dem Parlament oder einer seiner Kommissionen. In anderen Fällen ist eine vorgängige Konsultation der Kommissionspräsidenten oder einer eigens definierten Kommission vorgesehen. Teilweise wurde auch ein Anspruch auf Anhörung der Geschäftsleitung oder eine direkte Rückbindung über Ad-hoc-Gremien eingeführt. Die Gemeinsamkeit all dieser Ansätze liegt in dem Bestreben, auch in dringlichen Situationen eine minimale politische Rückkopplung zu gewährleisten – ohne die Handlungsfähigkeit der Exekutive unangemessen zu verlangsamen.

Die Aufsichtskommission ist der Auffassung, dass die bestehende Regelung des kantonalen Notrechts mit Blick auf die Rolle des Landrats weiterentwickelt werden soll. Im Zentrum stehen dabei drei Ziele: Erstens soll der Landrat frühzeitig und strukturiert über Krisenerlasse und deren Begründung informiert werden. Zweitens ist eine verbindliche Konsultation parlamentarischer Organe vor dem Erlass von Notverordnungen zu prüfen, soweit es die Dringlichkeit zulässt. Drittens soll die Form dieser Konsultation gesetzlich festgelegt werden, wobei offen bleibt, ob sie durch ein bestehendes Gremium, eine übergreifende parlamentarische Vertretung oder eine spezifische Krisenstruktur erfolgt. Ziel ist es, ein Verfahren zu definieren, das eine rasche, aber demokratisch legitimierte Entscheidungsfindung ermöglicht.

Die Aufsichtskommission erachtet die Festlegung eines klaren Konsultationsmechanismus als zentrales Element einer zukunftstauglichen Notstandsregelung. Eine demokratische Rückbindung soll auch dann gewährleistet bleiben, wenn normale Verfahren nicht oder nur eingeschränkt zur Anwendung kommen. Die Einbindung des Landrats in Krisenzeiten stärkt die Legitimität staatlichen Handelns, erhöht die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und trägt dazu bei, die Handlungsfähigkeit des politischen Systems auch unter ausserordentlichen Bedingungen sicherzustellen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Aufsichtskommission hat diesen Bericht und die Empfehlungen dem Regierungsrat mit Schreiben vom 1. September 2025 zur Stellungnahme zugestellt. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 661 vom 21. Oktober 2025 Stellung genommen.

Die Aufsichtskommission hat die Stellungnahme an ihrer Sitzung vom 3. November 2025 beraten. Sie hält an ihrem Bericht und an ihren Empfehlungen fest, insbesondere erachtet sie zwar das BCM des InformatikLeistungszentrums Obwalden und Nidwalden als notwendig und sinnvoll, aber für die kantonale Verwaltung nicht als ausreichend. Ein BCM der Verwaltung sollte über die Sicherstellung der IT-Infrastruktur und -dienstleistungen hinausgehen.

Hinsichtlich Notrecht hält die Aufsichtskommission ebenfalls weiter daran fest, dass ein Konsultationsverfahren eingeführt werden soll. Mit den elektronischen Mitteln, die zur Verfügung stehen, ist es einem geeigneten parlamentarischen Organ heute möglich, kurzfristig und rasch eine Antwort zu einer Konsultation abzugeben.

4. Empfehlungen der Aufsichtskommission

Gestützt auf die vorliegenden Berichte und die Erwägungen hat die Aufsichtskommission beschlossen, folgende Empfehlungen auszusprechen:

Empfehlung 1 der Aufsichtskommission: Der Regierungsrat soll ein Business Continuity Management für die Verwaltung im Sinne der Erwägungen unter 2.1. mit externer Unterstützung einführen.

Empfehlung 2 der Aufsichtskommission: Der Regierungsrat soll im Sinne der Erwägungen unter 2.2. gesetzliche Regelungen vorbereiten, mit welchen er beim Erlass von Notrecht zur vorgängigen Information des Landrats und zur Konsultation bei einem parlamentarischen Gremium verpflichtet wird.

Freundliche Grüsse
AUFSICHTSKOMMISSION



Remo Zberg
Präsident



lic. iur. Emanuel Brügger
Landratssekretär