



Stans, 21. September 2021  
**Nr. 560**

Finanzdirektion. Gesetzgebung. Informatikstrategie und Informatikvereinbarung Kantone Ob- und Nidwalden mit Gemeinden. Verabschiedung zuhanden der externen Vernehmlassung

## **1 Sachverhalt**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Finanzdirektion unterbreitet dem Regierungsrat gestützt auf dessen Projektauftrag vom 22. Mai 2018 (RRB Nr. 346) die Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik, die gemeinsame IT-Strategie und den Bericht zuhanden der externen Vernehmlassung.

### **1.2 Zusammenarbeit**

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonalen Verwaltungen von Obwalden und Nidwalden ist in der Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden vom 13. November 2001 geregelt. Die kantonalen Verwaltungen von Obwalden und Nidwalden besitzen eine Informatikstrategie, welche im Jahre 2008 letztmals überarbeitet wurde.

Zwischen der kantonalen Verwaltung und den Gemeinden gibt es keine abgestimmte Informatikstrategie und auch keine Regelungen über die Zusammenarbeit in der Informatik. Es gibt lediglich Aussagen zur Mitfinanzierung im Einzelfall (RRB Nr. 944 vom 16. Dezember 2014).

Die Gemeinden von Obwalden und Nidwalden haben im Jahr 2015 eine eigene Informatikstrategie erarbeitet. Sie wurde von allen Gemeinden und den Regierungen von Obwalden und Nidwalden beschlossen und galt bis Ende 2019. Mit dieser Informatikstrategie strebten die Gemeinden eine gemeinsame und effektive Entwicklung der Informatik an. Dabei standen Standardisierung, Wirtschaftlichkeit und Informationssicherheit im Vordergrund.

Über die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Verwaltungen und den Gemeinden gibt es in beiden Kantonen keine Regelungen. Die bisherige Zusammenarbeit basiert auf den guten Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Verwaltungen und den Gemeinden mit dem ILZ.

### **1.3 Allgemein**

Die Technologie hat sich verändert und die Gesellschaft ist im digitalen Zeitalter angekommen. Wir leben bereits mit der Digitalisierung und die digitale Transformation führt zu fortlaufenden Veränderungsprozessen. Die Verwaltungen können und wollen sich diesem Trend nicht entziehen. Zusammenschlüsse zu grösseren Einheiten mit gemeinsamen Strategien, Umsetzungsmassnahmen und E-Government-Vorhaben werden immer wichtiger. Nur so können die Anforderungen der Einwohnerinnen und Einwohner und der Unternehmen an die digitalen Verwaltungen wirtschaftlich umgesetzt und betrieben werden.

Für die Kantone Obwalden und Nidwalden gibt es gesetzliche Regelungen und für die Gemeinden gibt es eine gemeinsame Informatikstrategie, ihr fehlt aber die Verbindlichkeit. Eine

gemeinsame verbindliche Basis für die Zusammenarbeit in der Informatik zwischen den Kantonen und den Gemeinden fehlt aber. Bei den Kantonen und den Gemeinden fehlen zudem verbindliche Vorgaben, welche die Standardisierung von IT-Basisinfrastrukturen sowie von Fach- und Standardanwendungen konsequent ermöglichen. Standardisierungen konnten deshalb bis heute nur schwer durchgesetzt werden. Sie sind aber für die wirtschaftliche Umsetzung von zukünftigen E-Government-Vorhaben zwingend.

## **1.4 Ziel**

Um zukünftige E-Government Prozesse zu ermöglichen, müssen auf der Basis der IT-Basisinfrastrukturen sowie der Fach- und Standardanwendungen Voraussetzungen geschaffen werden, welche es ermöglichen, digitale und durchgängige Prozesse über die drei föderalen Ebenen der Verwaltungen hinaus bis zu den Einwohnerinnen und Einwohnern und Unternehmen umzusetzen.

Die vorliegende Vereinbarung und Informatikstrategie haben zum Ziel, diese Grundlagen zu schaffen und mittelfristig die Umsetzung von E-Government Prozessen zu ermöglichen.

Die hauptsächlichen Ziele sind:

- *Koordination und Steuerung der kurz-, mittel- und langfristigen Entwicklung im Bereich der Informatik in den Kantonen Obwalden und Nidwalden zwischen Kanton und Gemeinden sowie dem Bund.*
- *Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung und dem Einsatz der Informatik.*
- *Verbindliche Standardisierung der IT-Basisinfrastruktur.*
- *Verbindliche Standardisierung der Fach- und Standardanwendungen.*
- *Verbindliche Bewilligungs- und Kreditgenehmigungsprozesse bei Neu-, Erweiterungs- und Ersatzbeschaffungen.*
- *Schaffung einer IT-Basisinfrastruktur, welche zukünftige E-Government Prozesse ermöglichen.*
- *-Einbezug der Fachabteilungen mit Kompetenzen und Verantwortung.*

Die Umsetzung dieser Ziele mit konkreten Massnahmen, Terminen und Kosten ist nicht Bestandteil der vorliegenden Regelungen. Die Massnahmenplanung wird nach dem Inkrafttreten durch die Informatik-Strategie-Kommission (ISK) aufgenommen.

## **1.5 Konsultation innerhalb der Verwaltung und den Gemeinden**

Im ersten Halbjahr 2021 wurde eine erste Konsultation bei den Gemeinden, der Rechtspflege und der Verwaltung durchgeführt. Aufgrund der zum Teil der kritischen Haltung der Gemeinden fanden im August Informationsveranstaltungen mit den Gemeinden in beiden Kantonen statt. Bereits mit der Einladung konnte ein wesentlicher Punkt verbessert werden, indem in der Vereinbarung eine zusätzliche Kündigungsmöglichkeit für die Gemeinden aufgenommen wurde und alle fünf Jahre eine gemeinsame Wirksamkeitsprüfung durchzuführen ist.

## **2 Erwägungen**

### **2.1 Stärkung von E-Government**

Zusammenschlüsse zu grösseren Einheiten mit gemeinsamen Strategien und Umsetzungsmassnahmen in Form von E-Government-Vorhaben werden immer wichtiger. Nur so können die kommenden Anforderungen an die digitalen Verwaltungen wirtschaftlich umgesetzt und betrieben werden. Mit den vorliegenden Regelungen werden die Grundlagen für die mittelfristige Bereitstellung von IT-Basisinfrastrukturen und IT-Services eingeleitet, die eine Umsetzung von E-Government-Vorhaben erst ermöglichen.

Für die Verwaltungen stellen sich neue, hoch komplexe und kostenintensive Veränderungen ein. Die Prozesse müssen konsequent digitalisiert und bis zu den Einwohnerinnen und Einwohnern und Unternehmen erweitert werden. Kleine Organisationen werden zunehmend Probleme bekommen, diese neuen, hoch komplexen und teuren IT-Infrastrukturen, IT-Services und Fachanwendungen bereitzustellen.

## **2.2 Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik**

Im Rahmen der Projektarbeit hat sich schon bald herausgestellt, dass neben der Strategie auch eine Vereinbarung notwendig ist, welche gemeinsame und verbindliche Regelungen schafft. Diese wurde unter der Leitung des InformatikLeistungsZentrum mit Bezug des Rechtsdienstes von Nidwalden ausgearbeitet.

Die Vereinbarung regelt verbindlich die Bereiche allgemeine Bestimmungen (Geltungsbereich), Organisation, Leistungsbezug, Planung, Informatikprojekte und die Verfahrens- und Schlussbestimmungen. Sie gilt sowohl für die Kantone wie auch für die Gemeinden. Es handelt sich um eine rechtssetzende Vereinbarung, die durch die beiden Kantonsparlamente genehmigt werden muss. Da es sich um eine interkantonale Vereinbarung handelt, kann der Landrat diese nur genehmigen.

Mit der interkantonalen Vereinbarung mit direkter Rechtswirkung für Kantone und Gemeinden wird die Gemeindeautonomie im Bereich der IT eingeschränkt. Dieser Eingriff ist jedoch verhältnismässig und verfassungskonform. Den Gemeinden werden zudem erhebliche Mitwirkungsrechte eingeräumt. Sowohl bei der Verabschiedung der IT-Strategie als auch bei der Zustimmung zu Projekten haben sie ein Mitspracherecht.

## **2.3 Informatikstrategie**

Die Informatikstrategie wird bewusst offen und nicht absolut bindend formuliert. Damit kann die zukünftigen politischen und finanziellen Vorgaben besser gerecht werden.

Trotzdem werden die Zielrichtungen klar und konkret festgelegt. Prozesse in der Verwaltung werden digital abgewickelt, alle drei föderalen Ebenen sind abgedeckt und die Bevölkerung und Wirtschaft sind einbezogen. Dabei können Mehrfacherfassungen von Daten und Medienbrüche vermieden werden.

Die Regierungsräte der beiden Kantone Obwalden und Nidwalden verabschieden die Informatikstrategie auf Antrag der ISK. Für die Verabschiedung ist in beiden Kantonen die vorgängige Zustimmung von je zwei Drittel der Gemeinderäte erforderlich.

## **2.4 Informatikstrategiekommission (ISK)**

In der neuen Vereinbarung ist ein zentrales Instrument die neu geschaffene Informatikstrategiekommission (ISK). Sie hat beratende und planerische Funktion und bereitet insbesondere die Entscheide der zuständigen Instanzen (Parlamente, Regierungen und Gemeinderäte) vor. Die ISK trifft selber keine Entscheidungen. Die Zusammensetzung und die Wahl sind in der Vereinbarung vorgegeben. Die Informatik-Planung erfolgt mit den Instrumenten Informatikstrategie, Mittelfristplanung und Jahresplanung. Die für die Festlegung der Instrumente zuständigen Instanzen legen in Richtlinien fest, wie und wann die Bezügerinnen und Bezüger in den Planungsprozess jeweils einbezogen werden. Bei der Erstellung der Richtlinie sind die Bezügerinnen und Bezüger miteinzubeziehen. Diese Richtlinien werden erst ausgearbeitet und beschlossen, wenn diese Vereinbarung in Kraft getreten ist.

Die Informatikstrategie-Kommission wird für grössere Fachbereiche Fachteams einberufen. Darin werden Fachspezialistinnen und Fachspezialisten aus kantonalen und kommunalen Ämtern arbeiten. Sie treiben die konsequente und strategiekonforme Weiterentwicklung ihrer Fachanwendungen voran und stellen Anträge für Erweiterungen oder Neubeschaffungen an die ISK.

## 2.5 Gemeindeautonomie und Mitwirkungsrechte

Die vorgeschlagenen Regelungen stellen in wenigen Bereichen einen Eingriff in die Gemeindeautonomie dar. Die Verfassungskonformität und Rechtmässigkeit wurde umfassend geklärt. Es handelt sich um einen zulässigen Eingriff in die Gemeindeautonomie. Der Regierungsrat ist zudem der Ansicht, dass diese Eingriffe vertretbar sind. So werden die Gemeinden in der Erarbeitung und Verabschiedung der Informatikstrategie einbezogen. Sie können damit unmittelbar auf die strategische Entwicklung der Informatik Einfluss nehmen und durch die nötige Zustimmung zu jedem Projekt sind sie an der mittelfristigen Planung und der Jahresplanung direkt beteiligt. Einzig bei der Gewährung von Verpflichtungskrediten bei gemeinsamen Projekten werden sie eingeschränkt (Zuständigkeit bei den Parlamenten und den Regierungen).

Die Kreditbeschlüsse für gemeinsame Projekte werden je nach Höhe der Kosten von den Regierungen oder den Parlamenten beschlossen. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass bei dieser Projektart die Gemeindeautonomie tangiert wird. Da jedoch nur eine Projektart betroffen ist, und die Gemeinden in die Vorbereitung und die Projektzustimmung (Zustimmung von zwei Drittel der administrativen Räte der Gemeinden ist erforderlich) direkt eingebunden sind, ist dieser Eingriff in die Gemeindeautonomie vertretbar. Die langwierigen und unterschiedlichen Verfahren ohne diese Regelung rechtfertigen diesen Schritt.

Bereich	Handlungsspielraum Gemeinden
IKS	Gemeinden können eine Vertretung bestimmen (Art. 9 Abs. 2 Ziff. 5)
Strategie	Gemeinden reden mit
	Gemeinden stimmen zu (Quorum von 2/3 gemäss Art. 18 Abs. 3)
Projekte	Arbeiten mit (Fachteam)
	Gemeinden stimmen zu (Quorum von 2/3 gemäss Art. 23)
Kredite	Gemeinsame Projekte > Parlament oder Regierung beschliesst den Kredit (Art. 27 Abs. 1)
	Andere Projekte, Gemeinden bestimmen (Art. 27 Abs. 2 und 3)
ICT-Bedarf	Gemeinden bestimmen mit
	Gemeinden können im Rahmen der Informatikstrategie selber beschaffen (Art. 10 Abs. 2)
Sicherheit	Gemeinden bestimmen mit (Art. 16 Abs. 1)
	Gemeinden übernehmen oder setzen selber um
Kündigung	Gemeinden können Kündigung auslösen (Art. 33 Abs. 3)

In beiden Kantonen gab es an der Informationsveranstaltung keine weiteren Änderungsanträge. An beiden Veranstaltungen wurden aber praktisch die gleichen Bedenken und Anliegen geäussert:

- *Das Mitspracherecht der Gemeinden ist eingeschränkt.*
- *Für die Gemeinden entsteht eine starke Abhängigkeit vom ILZ (praktisch einzige Anlaufstelle).*
- *Die korrekte Trennung nach Auftraggeber (Kunden) und Auftragnehmer (ILZ) in der Projektorganisation ist nicht vorhanden.*
- *Die Fachteams, in welchen die Gemeinden stark vertreten sind, müssen mit den besten Leuten aus den Gemeinden (und den Kantonen) besetzt werden.*
- *Das noch zu erarbeitende Geschäftsreglement muss Antworten auf einige dieser Fragen liefern.*

## 2.6 Würdigung

Die Zusammenarbeit in allen Bereichen der Informatik zwischen den Kantonen Obwalden und Nidwalden und deren Gemeinden mit verbindlicher Regelung und Systematisierung wird vom Regierungsrat des Kantons Nidwalden unterstützt. Die Grundlage mit einer interkantonalen „Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik“ mit direkter Rechtswirkung für Kantone und Gemeinden wird begrüsst und findet die Zustimmung des Regierungsrates.

Mit den vorgeschlagenen Regelungen wird die Informatik in den Kantonen Obwalden und Nidwalden über die kantonalen und kommunalen Verwaltungen einheitlich sowie wirtschaftlich organisiert. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die vorgeschlagenen Regelungen in wenigen Bereichen einen Eingriff in die Gemeindeautonomie darstellen. Sie sind aber vertretbar.

Die neue Informatikstrategiekommission (ISK) übernimmt als beratendes Organ für die Kantone und die Gemeinden wichtige Aufgaben. Obwohl die ISK keine Entscheidungen fällen können, ist diese für die erfolgreiche Umsetzung der Strategie und der Vereinbarung ein zentrales Element.

## Beschluss

1. Der Entwurf der Vereinbarung zur Zusammenarbeit im Bereich der Informatik und der Entwurf der Informatikstrategie 2022 wird zuhanden der externen Vernehmlassung verabschiedet.
2. Die Staatskanzlei wird beauftragt, folgende Adressaten bis **Donnerstag, 23. Dezember 2021** zur Vernehmlassung einzuladen:
  - Politische Parteien (SVP, Die Mitte, FDP, GN, SP, GLP, JSVP, Die Junge Mitte, JFNW), Präsidien und Sekretariate
  - Politische Gemeinden (postalisch und elektronisch)
  - Gemeindepräsidentenkonferenz
  - Schulgemeinden
  - Nidwaldner Sachversicherung (NSV)
  - Verkehrssicherheitszentrum (VSZ)

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS) (Präsidium und Sekretariat)
- Finanzkommission (Präsidium und Sekretariat)
- Staatskanzlei Kanton Obwalden (zuhanden des Regierungsrates)
- Finanzdepartement des Kantons Obwalden
- Obergerichtspräsidium
- Staatskanzlei (elektronisch)
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Finanzverwaltung
- InformatikLeistungsZentrum, Güterstrasse 3, 6060 Sarnen (für sich und zuhanden des Verwaltungsrates ILZ)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli