



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246

An die Mitglieder des Landrates

Stans, 16. Mai 2022

Rechenschaftsbericht 2021 des Regierungsrates; Genehmigung: Bericht und Antrag der Aufsichtskommission

Sehr geehrter Herr Landratspräsident
Sehr geehrte Landrätinnen und Landräte

Die Aufsichtskommission erstattet dem Landrat gemäss § 92 Abs. 1 und § 97 Abs. 1 des Landratsreglements folgenden

BERICHT:

1 Zuständigkeit und Aufgabe des Landrats und der Aufsichtskommission

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 unterstellte Verwaltung nimmt gemäss Art. 22 des Landratsgesetzes (LRG) die Aufsichtskommission vor. Diese erfolgt über den Rechenschaftsbericht. Die Aufsichtskommission kann eigene Kontrollen vornehmen und über den Inhalt und die Gestaltung der Rechenschaftsberichte verbindliche Weisungen erteilen. Sie kann zudem gemäss Art. 40 LRG Inspektionen durchführen und Fachleute mit einzelnen Kontrollaufgaben betrauen. Schliesslich steht ihr gemäss Art. 41 LRG die Finanzkontrolle unterstützend zur Verfügung. Die Aufsichtskommission ist zudem zuständig für die Prüfung der Erfüllung der Aufträge, die der Landrat dem Regierungsrat erteilt hat.

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. Dabei stützt sie sich auch auf die Amtsstellenrevisionen der Finanzkontrolle ab, welche jedes Jahr bei ausgewählten Ämtern eine Schwerpunktprüfung vornimmt. Durch die parlamentarische Oberaufsicht soll Transparenz und Gewissheit über eine korrekte Aufgabenerfüllung durch Regierung und Verwaltung geschaffen werden.

2 Organisation und Arbeitsweise der Aufsichtskommission

Die Aufsichtskommission hat den Rechenschaftsbericht 2021 an ihren Sitzungen vom 9. Mai und vom 16. Mai 2022 besprochen. Am zweiten Termin fand auch die Schlussbesprechung mit Frau Landammann statt. Die Finanzkontrolle nahm ebenfalls beratend an der Sitzung teil.

Für die vertiefte Besprechung einzelner Themen und Fragen hat die Aufsichtskommission für jede Direktion je einen Ausschuss gemäss § 78 Abs. 2 des Landratsreglements eingesetzt. Die Ausschüsse setzen sich wie folgt zusammen:

Finanzdirektion: Landräte Bruno Christen und Ruedi Wanzenried

Baudirektion: Landräte Klaus Waser und Remo Zberg

Justiz- und Sicherheitsdirektion: Landräte Urs Amstad und Bruno Christen

Bildungsdirektion: Landräte Klaus Waser und René Wallimann

Landwirtschafts- und Umweltdirektion: Landräte Peter Scheuber und Thomas Käslin

Gesundheits- und Sozialdirektion: Landrätin Susi Ettlin Wicki und Landrat Niklaus Reinhard

Volkswirtschaftsdirektion: Landräte Ruedi Wanzenried und Peter Wyss

Staatskanzlei: Landrätin Elena Kaiser und Landrat Dave Kesseli

Die Ausschüsse haben den Rechenschaftsbericht im Bereich ihrer Direktion in Sitzungen besprochen anhand eines Themen- und Fragenkatalogs, welcher der Direktion vorgängig zugestellt wurde.

3 Allgemeine Bemerkungen der Aufsichtskommission zum Rechenschaftsbericht

Formales

Der Rechenschaftsbericht gliedert sich in vier Teile: Bericht des Regierungsrates über die Schwerpunkte der Geschäftsführung, Tätigkeiten der Direktionen, Jahresziele 2021 und Tabellenteil.

Im ersten Teil gibt der Regierungsrat einen Überblick über die Schwerpunkte 2021, weitere Geschäfte des Regierungsrates und die interkantonale Zusammenarbeit und Interessenvertretung (ZRK). Ebenfalls enthalten ist ein kurzer Bericht der unabhängigen Finanzkontrolle.

Die Schwerpunkte 2021 entsprechen – ausser dem Schwerpunkt Corona-Pandemie – den direktionsübergreifenden Schwerpunktprojekten des Vierjahresprogramms 2021-2024.

Im zweiten Teil legen die Direktionen insbesondere die Tätigkeiten ihrer Ämter dar.

Im dritten Teil werden die Jahresziele 2021 und deren Umsetzung festgehalten – abgeleitet von den Zielen bzw. Bausteinen/Projekten des Vierjahresprogramms.

Im vierten Teil schliesslich legen zahlreiche Tabellen und Grafiken umfangreiche Informationen zu den verschiedenen Bereichen staatlicher Tätigkeiten dar.

Inhaltliches

Der Regierungsrat legt seine Schwerpunkte der Geschäftsführung im Berichtsjahr dar. Die Schwerpunkte des Jahres 2021 entsprechen den direktionsübergreifenden Schwerpunktprojekten des Vierjahresprogramms 2021-2024, namentlich Spitalregion Luzern-Nidwalden (LUNIS), Flugplatz Buochs, Areal Kreuzstrasse, Steuer- und Wirtschaftspolitik, Mobilität, Digitalisierung und Buoholzbach sowie der Schwerpunkt Corona-Pandemie.

Erneut war im Jahr 2021 aber natürlich die Corona-Pandemie ein besonderer Schwerpunkt. Im Zentrum standen dabei insbesondere die Impfaktion, die Testung und die staatliche Unterstützung der Wirtschaft.

In der Zusammenarbeit mit den Zentralschweizer Kantone wurden 47 Projekte bearbeitet, die hauptsächlich unter der Führung der neun ständigen Zentralschweizer Direktorenkonferenzen stehen.

Das vom Regierungsrat Anfang des Jahres 2020 beschlossene Vierjahresprogramm 2021-2024 ging im Berichtsjahr in sein erstes Jahr der Umsetzung. Im Gegensatz zu den bisherigen Legislaturprogrammen legt das Vierjahresprogramm seinen Fokus (stärker) auf Bausteine bzw. Projekte und deren Zielwerte zur Umsetzung der formulierten Ziele.

Der Zielerreichungsgrad und der Zielwert 2021 werden tabellarisch bei den einzelnen Bausteinen/Projekten der einzelnen Direktionen dargestellt. Bei den Erläuterungen fehlen nach wie vor teilweise Ausführungen zu den Gründen des Verfehlens der Ziele. Anschauliches Beispiel dafür sind die Bau- und Zonenreglemente der Gemeinden (S. 139 des Berichts). Es konnten nicht sämtliche 11 Bau- und Zonenreglemente vom Kanton vorgeprüft werden. Eine genauere Erläuterung bzw. die eigentlichen Ursachen dafür fehlen. Ähnliches gilt für die Arbeitszonenbewirtschaftung oder den Auftrag für die externe Fachbegleitung für das Agglomerationsprogramm Nidwalden 5. Generation.

Bedauerlich ist insbesondere, dass ausgerechnet bei den direktionsübergreifenden Schwerpunktprojekten eine Tabelle zum Zielerreichungsgrad bzw. Zielwert 2021 fehlt oder wenigstens eine ähnliche, textliche Beurteilung weitestgehend fehlt. Es wäre zu begrüßen, wenn dies direkt bei den Schwerpunkten 2021 in kurzer textlicher Form erfolgen würde. Ohne dies ist ein schneller Überblick, wo diese für den Kanton Nidwalden besonders bedeutsamen Projekte stehen, unmöglich.

Die Aufsichtskommission empfiehlt dem Regierungsrat, in künftigen Rechenschaftsberichten diesem Mangel besser Rechnung zu tragen.

Ansonsten stellt der Rechenschaftsbericht grundsätzlich einen informativen und übersichtlichen Querschnitt über die Tätigkeiten des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung im Berichtsjahr dar. Insbesondere die Statistiken sind aufschlussreich und erlauben es, bei Detailfragen dienliche Informationen, insbesondere auch im Vergleich zu den Vorjahren, zu erhalten.

4 Besonders erwähnenswerte Themen

Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie war eine grosse Herausforderung sowohl für die Gesellschaft als auch für die staatlichen Institutionen. Der Regierungsrat hat gegenüber der Aufsichtskommission schon vor längerem angekündigt, dass er in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen eine Analyse und Auswertung der Bewältigung vornehmen werde. Der entsprechende Bericht liegt der Aufsichtskommission noch nicht vor.

Neben der Klärung der Kompetenzen und der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sind auch innerkantonale Optimierungen zu evaluieren. Es soll geprüft werden, ob bereits auf gesetzgeberischer Ebene Handlungsbedarf besteht. So kennt die Verfassung zwar die Möglichkeit von Noterlassen des Regierungsrates mit nachträglicher Genehmigung durch den Landrat. Allerdings stellt sich die Frage, ob es nicht auch andere Formen gibt, in welchen der Landrat als Parlament in einer Krise nicht rascher und besser einbezogen werden kann.

Für den Betrieb des Impfzentrums, des Testcenters, des Contact-Tracing waren erhebliche, zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich. Teilweise waren diese sicherlich notwendig für eine effiziente Pandemiebewältigung, teilweise hat sich aber der Aufwand gemessen am

Erfolg wie z.B. bei der Impfoffensive im Herbst wohl kaum gelohnt. Zudem hat die Arbeitsform des Homeoffice auch beim Kanton als Arbeitgeber Einzug gehalten. Diesbezüglich ist auch zu analysieren, welche Änderungen rechtlicher und organisatorischer Art im Personalbereich erforderlich bzw. sinnvoll sind.

Spitalregion Luzern-Nidwalden

Das Spital Nidwalden (SpiNW AG) ist nun als Aktiengesellschaft Teil der LUKS-Gruppe. Als Tochterunternehmen der LUKS AG halten diese die Mehrheit (60%) und der Kanton Nidwalden die Minderheit (40% - Sperrminorität) am Aktienkapital. Die politische Steuerung bleibt gewahrt. Der Regierungsrat übt unter anderem die Aktionärsrechte des Kantons aus und legt mit dem Leistungsauftrag fest, welche medizinische Versorgung sicherzustellen ist und welche gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) zu erbringen sind. Die Gesundheits- und Sozialdirektion (GSD) überwacht die Einhaltung des vereinbarten Leistungsauftrags und der Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und dem Spital Nidwalden. Der Landrat nimmt auf Antrag des Regierungsrates Kenntnis vom Geschäftsbericht der SpiNW AG und bewilligt im Rahmen des Budgets die Beiträge zur Abgeltung der GWL.

Mit der Spital Nidwalden Immobilien-Gesellschaft (SNIG), welche zu 100% dem Kanton gehört, verbleiben die Immobilien im Eigentum einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Die SNIG untersteht der Aufsicht des Regierungsrates. Der Landrat übt die Oberaufsicht über die SNIG aus. Er genehmigt deren Geschäftsbericht und die Jahresrechnung.

Damit wurde die Grundlage dafür geschaffen, dass der Kanton Nidwalden seiner Bevölkerung weiterhin eine qualitativ hochstehende, wirksame, zweckmässige, wirtschaftliche und wohnortnahe Grundversorgung sowie den leichten Zugang zur zentrumsgebundenen Spezialversorgung auch langfristig bestmöglich gewährleisten können sollte.

Areal Kreuzstrasse

Nachdem im Sommer 2021 drei Themenabende für die Mitglieder des Landrates und Vertretungen der Standortgemeinden stattgefunden haben, wurden die Rückmeldungen und Fragen aus diesen Veranstaltungen im Rahmen einer Vertiefung weiterbearbeitet. Nachdem sich im Dezember 2021 der Regierungsrat mit den vertieften Grundlagen und dem weiteren Vorgehen auseinandergesetzt hat, konnte die Vertiefungsphase abgeschlossen werden. Diese wird im Juni dem Regierungsrat präsentiert. Dieser wird die Bewertung der verschiedenen möglichen Nutzungen zur Kenntnis nehmen und über ein "Best-Case-Szenario" befinden. Die Erkenntnisse werden in der Folge in den Fraktionen und den Fachkommissionen präsentiert. Weiter wird dem Landrat anschliessend ein Kreditantrag für die weitere Umsetzung gestellt werden. Im Rahmen dieses Geschäfts wird sich der Landrat zur weiteren Bearbeitung und den weiter zu verfolgenden Nutzungen äussern können.

Die Aufsichtskommission bedauert, dass es nicht mehr möglich war, den Landrat noch in dieser Legislatur über das Ergebnis zu informieren.

Digitalisierung

Im Rahmen der zunehmenden Digitalisierung kommt auch der Informations- bzw. Cybersicherheit immer grössere Bedeutung zu.

Das ILZ OW/NW hat im Rahmen der Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden den Auftrag Vorgaben für Richtlinien für den Einsatz von Informationstechniken in den Vereinbarungskantonen zu erarbeiten. Der jeweilige Regierungsrat des Kantons erlässt die Informatikweisungen, die für sämtliche Direktionen, Ämter und Mitarbeiter verbindlich sind. Darin sind die Grundsätze der Informationssicherheit geregelt. Das ILZ setzt dies im Auftrag des Regierungsrats um. Das ILZ selbst ist gemäss der führenden Norm für Informationssicherheit dem Standard ISO 27001 zertifiziert. Die Einhaltung der Vorgaben wird jährlich mit einem externen Audit durch die Firma SGS AG, Genf überprüft. Darin

sind u.a. Kontrollziele und entsprechende Vorkehrungen bezüglich Informationssicherheit definiert. Sie werden kontinuierlich intern überprüft, getestet und allenfalls den veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Es besteht ein Business Kontinuitätsmanagement, das einerseits die Anwendungen und Prozesse in Zusammenarbeit mit den Kunden beurteilt und priorisiert, sowie Notfallszenarien je nach IT-Sicherheitsvorfall (bspw. Cyber- oder Mal-ware-Angriff, Brand, Wassereinbruch, Stromausfall etc.) behandelt. Diese Notfallpläne werden sowohl in der täglichen Arbeit immer wieder auf die Probe gestellt (z.B. Stromausfälle) oder bei Nichteintreten während einer Zeitspanne auch bewusst getestet. Wo notwendig, werden Risiken aufgezeigt und allenfalls den Kunden mitgeteilt, damit die Kunden diese Risiken entweder aktiv akzeptieren oder Massnahmen beschliessen, um die Risiken zu beseitigen oder zu minimieren.

Das ILZ beauftragt zudem weitere Firmen, die Infrastruktur und Applikationen kontinuierlich unabhängig zu prüfen. So werden halbjährlich die im Internet exponierten Applikationen mit sogenannten Penetrationstests auf Schwachstellen geprüft und allfällige Feststellungen umgehend mit den jeweiligen Lieferanten behoben. In weiteren Prozessen werden die Härtung der Clientarbeitsplätze, die Server- und Datenbankinstallationen geprüft. Schwache Verschlüsselungs- und Serviceprotokolle auf IoT-Geräten, wie Multifunktionsdrucker, Fernsehmonitore etc., fallen auf diese Weise ebenfalls auf.

Als weitere Massnahme für die Verbesserung der Cybersicherheit werden durch das ILZ ab dem Jahr 2022 Schulungs- und Sensibilisierungskampagnen für die Mitarbeiter sämtlicher Kunden eingeführt, um den Faktor Mensch auf die Risiken aufmerksam zu machen. Diesbezüglich wurden bereits Informationsveranstaltungen für Ämter oder die Aufschaltung eines Security Blogs im Intranet gestartet.

Grundsätzlich hat das ILZ auf die gesteigerten Anforderungen im Bereich Cybersecurity vorausschauend reagiert und personell verstärkt. Die Abteilung "Security and Architecture" befasst sich gezielt mit der aktuellen Lage und versucht präventiv mit geeigneten Vorkehrungen die Cybersicherheit möglichst hoch zu halten. Weitere Anpassungen im Bereich des Clientdesigns und in der Cyberabwehr sind für das Jahr 2023 bereits eingeplant.

Für die Aufsichtskommission muss der Kanton auch die Cybersicherheit insbesondere auch für die kritischen Infrastrukturen von kantonalen Anstalten wie dem Elektrizitätswerk eng begleiten.

5 Rückblick und Ausblick

Die Aufsichtskommission hat das nahende Ende der laufenden Legislatur genutzt, um Verbesserungsmöglichkeiten im eigenen Vorgehen in der Oberaufsicht über die Regierung und Verwaltung auszuloten. Sie hat sich unter anderem auch mit der Geschäftsprüfungskommission eines grossen Kantons ausgetauscht. Sie wird der neuen Aufsichtskommission ihre Überlegungen und Anregungen mitgeben und sie dazu ermuntern, das eigene Vorgehen zu Beginn der Legislatur entsprechend zu diskutieren und festzulegen.

Die Aufsichtskommission stellt dem Landrat, gestützt auf den Antrag des Regierungsrates, die Angaben im Rechenschaftsbericht, die Erkenntnisse aus den Besprechungen und aus den Amtsstellenrevisionen, folgenden

ANTRAG:

Der Rechenschaftsbericht 2021 des Regierungsrates ist zu genehmigen.

Freundliche Grüsse
AUF SICHTSKOMMISSION

A handwritten signature in blue ink, consisting of several stylized, connected loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Remo Zberg
Präsident

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized 'E' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Emanuel Brügger, lic.iur.
Landratssekretär