



Stans, 30. August 2022
Nr. 485

Finanzdirektion. Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik (NG 152.3) und Änderung der Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden (NG 152.2). Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1 Externe Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat am 21. September 2021 mit RRB Nr. 560 die interkantonale Vereinbarung zur Zusammenarbeit im Bereich der Informatik (Informatikvereinbarung; NG 152.3) sowie die Informatikstrategie 2022 zuhanden der externen Vernehmlassung verabschiedet. In den Unterlagen wurde darauf hingewiesen, dass die ILZ-Vereinbarung im November 2021 als verkürzte Vernehmlassung nachgereicht wird.

Mit dem RRB Nr. 657 vom 16. November 2021 hat der Regierungsrat die Änderung der Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden (ILZ-Vereinbarung; NG 152.2) zuhanden der verkürzten externen Vernehmlassung verabschiedet.

1.2 Projektsteuerungsgruppe

Die Projektsteuerungsgruppe hat am 17. Januar 2022 die Rückmeldungen der Vernehmlassung besprochen. Verschiedene Punkte wurden nochmals geprüft und zum Teil aufgenommen. Es wird auf den Bericht zur Auswertung der Vernehmlassung verwiesen. Die Projektsteuerungsgruppe hat die Unterlagen am 1. Februar 2022 zuhanden des Regierungsrates freigegeben.

1.3 Strategie – durch Gemeinden genehmigt

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 91 vom 15. Februar 2022 die Informatikstrategie genehmigt und die Gemeinden um Zustimmung zur Informatikstrategie bis 18. März 2022 ersucht. Damit die Informatikstrategie 2022 in Kraft treten kann, ist die vorgängige Zustimmung von zwei Dritteln der Gemeinderäte je Kanton notwendig (siehe auch Sachverhalt 1.5). Die Schulgemeinden wurden gebeten, ihre Antwort mit der Politischen Gemeinde zu koordinieren. Für das Quorum zählen nur die Zustimmungen der Gemeinderäte. Die Gemeinden Emmetten, Ennetmoos, Stans und Stansstad lehnten die Strategie ab. Im Kanton Obwalden hat einzig die Gemeinde Engelberg die Strategie abgelehnt. Wir verweisen dazu auf die gemeinsame Medienmitteilung der beiden Kantone vom 23. März 2022.

Der Finanzdirektor hat im Auftrag des Regierungsrates verschiedene Gespräche und Diskussionen geführt. Am 23. Mai 2022 fand eine Aussprache mit je zwei Vertretern der ablehnenden Gemeinden des Kantons Nidwalden statt. An der Sitzung vom 23. Mai 2022 haben die Gemeinden eine Fristverlängerung bis Ende Jahr gewünscht. Die Finanzdirektion hat die vier Gemeinden aufgefordert, dass sie das gewünschte Vorgehen an der GSK und der GPK vom 9. Juni 2022 zur Diskussion bringen. Aufgrund der Diskussionen anlässlich der GPK ergab sich die Haltung, dass die ja-stimmenden Gemeinden an ihrem Entschluss festhalten. Die Ge-

meinden Ennetmoos, Stans und Stansstad blieben bei ihrem Entscheid. Die Gemeinde Emmetten hat sich zu einem Wiedererwägungsgesuch entschlossen und der Strategie am 21. Juni 2022 zugestimmt.

Mit dem zustimmenden Entscheid der Gemeinde Emmetten ist das erforderliche Quorum von zwei Drittel der Gemeinden erreicht und die Informatikstrategie ist somit genehmigt.

Die Finanzdirektion hat mit Schreiben vom 29. Juni 2022 die Gemeinden über den aktuellen Stand und das weitere Vorgehen informiert.

1.4 Unterlagen

Zur besseren Verständlichkeit werden nachfolgend alle relevanten Dokumente aufgeführt:

Was	Kategorie	Genehmigung	Besonderes
Botschaft/Bericht über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik	Bericht	Regierungsrat	
Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik NG 152.3	Neues Gesetz, Interkantonale Vereinbarung	Parlamente OW und NW (Genehmigung, Nichtgenehmigung oder Rückweisung)	Neu und notwendig für Umsetzung der gemeinsamen IT-Strategie
Informatikstrategie 2022	Strategie	Gemeinden und Regierungen	2/3 Quorum der Gemeinden je Kanton notwendig
Änderung der Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden NG 152.2	Änderung Gesetz, Interkantonale Vereinbarung	Parlamente OW und NW (Genehmigung, Nichtgenehmigung oder Rückweisung)	Notwendige Änderungen infolge IT-Strategie und Vereinbarung
Informatik Vereinbarung und Strategie. Zusammenfassung und Massnahmen der Rückmeldungen der Vernehmlassung	Auswertung der Vernehmlassung	Regierungsrat	15. Februar 2022
ILZ-Vereinbarung. Zusammenfassung und Massnahmen der Rückmeldungen der Vernehmlassungen	Auswertung der Vernehmlassung	Regierungsrat	15. Februar 2022

1.5 Inkrafttreten Strategie und Vereinbarung

Die Informatikstrategie 2022 tritt gleichzeitig mit der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik in Kraft, sofern das erforderliche Quorum gemäss Vereinbarung erreicht wird. Dies ist in der Informatikstrategie festgehalten. In der IT-Vereinbarung (NG 152.3) ist in Art. 18 Abs. 3 festgehalten, dass für die Verabschiedung der Informatikstrategie in beiden Kantonen vorgängig die Zustimmung von je zwei Drittel der Gemeinderäte erforderlich ist.

Im Weiteren ist zu erwähnen, dass die IT-Vereinbarung (NG 152.3) nur in Kraft tritt, wenn auch die Änderung der Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden (NG 152.2) in Kraft tritt. Die ILZ-Vereinbarung ihrerseits tritt ebenfalls nur in Kraft, wenn auch die IT-Vereinbarung in Kraft tritt.

Die beiden Vereinbarungen können vom Landrat nicht geändert, sondern genehmigt, nicht genehmigt oder zurückgewiesen werden. Gegen die Genehmigungsentscheide kann das fakultative Referendum ergriffen werden. Nach Ablauf der Referendumsfrist legen die beiden Regierungsräte gemeinsam das Inkrafttreten der IT-Vereinbarung und der Änderung der ILZ-Vereinbarung fest.

2 Erwägungen

2.1 Anpassungen nach der externen Vernehmlassung

2.1.1 IT-Vereinbarung (NG 152.3)

Im Geltungsbereich gemäss Art. 2 Abs. 3 wurde aufgenommen, dass die Vereinbarung für Informatiksysteme, die ausschliesslich dem Schulunterricht dienen, nur anwendbar ist, wenn der Regierungsrat dies beschliesst. Die Gemeinden sind vorgängig anzuhören. Dieser Punkt wurde angepasst, damit die Möglichkeit zur Aufnahme der Informatiksysteme für den Schulunterricht besteht, ohne dass eine Anpassung der Vereinbarung und damit eine Genehmigung durch die Parlamente erforderlich sind. Die neue Regelung ist flexibler.

Im selben Artikel wurde in Abs. 4 präzisiert, dass für die Unterstellung von selbständigen Anstalten und Organisationen die betroffenen Gemeinden und Organisationen vorgängig anzuhören und in den Entscheid einzubeziehen sind. Die Mitwirkungsrechte der Gemeinden und Organisationen werden dadurch weiter gestärkt.

In Art. 4 wurde die Regelung der Zuständigkeiten vereinfacht. Die Zuständigkeiten richten sich nach dieser Vereinbarung und subsidiär nach dem kantonalen beziehungsweise kommunalen Recht. Dadurch wird der Gemeindeautonomie Rechnung getragen. Die Vereinbarung soll möglichst wenig, in die gemeindeinterne Organisation eingreifen. Nur strategische Entscheide werden in der Vereinbarung direkt dem Gemeinderat zugewiesen.

In Art. 23 Abs. 3 werden für die Zustimmung zu kommunalen Projekten nicht mehr die Gemeinderäte, sondern die Gemeinden als zuständig bezeichnet. So kann dem Geschäftsleitungsmodell Rechnung getragen werden, sofern dies in einer Gemeinde zur Anwendung kommt.

In Art. 33 Abs. 3 wurde präzisiert, dass zwei Drittel der Gemeinderäte eines Kantons die Kündigung der Vereinbarung verlangen können. In der Version gemäss externer Vernehmlassung war von Gemeinden die Rede. Diese Regelung hätte zu Unklarheiten geführt, da in Nidwalden neben den Politischen Gemeinden teils auch Schulgemeinden bestehen.

2.1.2 Informatikstrategie 2022

In der Informatikstrategie wird einzig ein Kapitel zum Inkrafttreten ergänzt. Dies hält fest, dass die Strategie gleichzeitig mit der Vereinbarung in Kraft tritt, sofern das erforderliche Quorum erreicht wird. Die Informatikstrategie 2022 bedarf der Zustimmung der beiden Kantone sowie je zwei Drittel der Gemeinderäte beider Kantone.

2.1.3 Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum (NG 152.2)

Diese Vereinbarung enthält keine Anpassungen gegenüber der externen Vernehmlassung.

2.2 Weitere Punkte aus der Vernehmlassung

Verschiedentlich wurde in der Vernehmlassung erwähnt, dass die Gemeinden zu wenig Mitspracherechte haben, eine Beteiligung am ILZ gewährt werden müsse oder die Gemeinden auch Personen in den Verwaltungsrat delegieren können sollten.

2.2.1 IT-Vereinbarung

Das Mitspracherecht für die Gemeinden wurde nach der Konsultation im ersten Halbjahr 2021 bereits erweitert. In Art. 33 der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik wurde aufgenommen, dass der Regierungsrat verpflichtet ist, die Vereinbarung zu kündigen, wenn zwei Drittel der Gemeinderäte eines Kantons die Kündigung beantragen. Zudem ist die Regierung gemäss Art. 32 verpflichtet, unter Einbezug der Gemeinden, alle fünf Jahre einen Wirksamkeitsbericht zu erstellen. Die Vereinbarung sichert den Gemeinden auch zahlreiche weitere Mitwirkungs- bzw. Mitbestimmungsrechte zu. Sie können beispielsweise je Kanton eine Vertretung in die Informatikstrategie-Kommission delegieren. Zahlreiche Quoren, wie bei der Festlegung der verbindlichen Fachanwendung gemäss Art. 13 Abs. 2 oder der Zustimmung zu verbindlichen gemeinsamen und kommunalen Projekten gemäss Art. 23 Abs. 2 und 3, sichern ab, dass die Gemeindeautonomie nicht in Frage gestellt wird. Sowohl für die verbindliche Festlegung von einheitlichen Fachanwendungen als auch von verbindlichen Projekten ist jeweils ein Quorum von zwei Drittel der Gemeinden jedes Kantons erforderlich. Auch für die Verabschiedung der Informatikstrategie ist ein Quorum von je zwei Drittel der Gemeinderäte beider Kantone erforderlich. Somit haben die Gemeinden insbesondere weitgehende Rechte in Bezug auf die Informatikstrategie, die Festlegung der einheitlichen Fachanwendungen, die verbindlichen Projekte und die Kündigung der Vereinbarung durch einen Kanton.

2.2.2 ILZ-Vereinbarung

Bezüglich der Eigentumsverhältnisse haben sich die beiden Regierungsräte bereits im Vorfeld geäussert, dass zum jetzigen Zeitpunkt eine Anpassung nicht angebracht ist. Eine Beteiligung und zudem ein Recht auf Kündigung der Vereinbarung würde zu neuen Problemen führen. Es gilt zudem zu beachten, dass die beiden Kantone nach wie vor einen Umsatzanteil von 80 Prozent und die Gemeinden von 15 Prozent haben. Die Regierungen haben aber erkannt, dass die Gemeinden vom Gewinn des ILZ auch profitieren sollten und haben daher in der Vereinbarung über das ILZ eine Anpassung vorgenommen, damit Preisrabatte zulasten der Jahresrechnung gewährt werden können.

Bei der Besetzung des Verwaltungsrates des ILZ ist auf eine fach- und zeitgerechte Zusammensetzung zu achten. Die Mitglieder müssen entsprechende Fachgebiete abdecken und sind nicht nach politischen Gesichtspunkten zu besetzen. Dies zeigt sich auch dadurch, dass kein Regierungsmitglied vertreten ist. Die aktuelle Grösse mit fünf Verwaltungsräten wird als passend beurteilt.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer haben sich dahingehend geäussert, dass die Verzinsung des Dotationskapitals zu hoch sei. Die Verzinsung des Eigenkapitals ist eine Entschädigung für das eingegangene Risiko. Der Zinssatz muss neben einer risikofreien langfristigen Anlage auch einen Anteil für das Unternehmerrisiko, erschwerte Verkäuflichkeit und nur partielle Gewinnausschüttung berücksichtigen. In der vorgeschlagenen Änderung zur Vereinbarung wurde der bisherige fixe Zinssatz von 5.5 Prozent auf einen Mindestzinssatz von 3.0 Prozent reduziert. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass durch die Gewährung von Rabatten an die Gemeinden und Kantone eine Gewinnausschüttung an die Eigner bereits reduziert wurde und daher eine risikobasierte Verzinsung des Eigenkapitals in dieser Höhe gerechtfertigt und notwendig ist. Die Regierungen lehnen eine weitere Reduktion ab.

Entscheidend für das Funktionieren und die Umsetzung der Informatikstrategie wird die Rolle der Informatikstrategiekommission sowie das Zur-Verfügung-Stellen von genügend Ressourcen in den Fachteams sein. Hier bestehen auch die grössten Mitwirkungsmöglichkeiten.

2.3 Würdigung der vorliegenden Lösung

Der Regierungsrat erachtet die vorliegende Informatikstrategie 2022 und die Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik als sehr gute Ausgangslage für die kommenden Jahre. Er ist sich aber bewusst, dass eine Strategie einem steten Wandel unterliegt.

Mit der Schaffung der Informatikstrategiekommission (ISK) wird ein Instrument geschaffen, damit externes Fachwissen zu Gunsten von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung einfließen kann.

Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden ist dem Regierungsrat sehr wichtig. Entscheidend ist, dass gegenüber den Anspruchsgruppen kostengünstige und effiziente Lösungen angeboten werden können, die allen einen Mehrwert bringen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass bei den verschiedenen Partnern auch unterschiedliche Vorstellungen bestehen können, wie die Zusammenarbeit in Zukunft aussehen sollte. Für die Anpassungen und Veränderungen braucht es den Einsatz und die Offenheit aller Teilnehmern. Dem Regierungsrat ist es ein grosses Anliegen, dass die vorliegende Lösung auf Zustimmung stossen wird. Eine allfällige Ablehnung würde uns sicher weiter zurückwerfen, als spätere Anpassungen in der Strategie.

2.4 Vorbehalte der ablehnenden Gemeinden

Seitens der ablehnenden Gemeinden stand unter anderem die Kompetenzfrage für die Zustimmung zur Informatikstrategie zur Diskussion, sprich muss diese vor die Gemeindeversammlung oder kann der Gemeinderat entscheiden. Der kantonale Rechtsdienst wurde zu diesem Thema zu einer Prüfung und Beantwortung eingeladen. Mit der Zustimmung zur Informatikstrategie werden noch keine Aufgaben an das ILZ übertragen. Die Aufgabenübertragung an ein Informatikleistungszentrum bzw. konkret an das ILZ erfolgt ausschliesslich in der IT-Vereinbarung bzw. in der ILZ-Vereinbarung. Diese beiden interkantonalen Vereinbarungen sind konstitutiv und nicht die Zustimmung zur IT-Strategie. Dementsprechend ist in der IT-Vereinbarung ausdrücklich vorgesehen, dass die Gemeinderäte (und nicht die Gemeindeversammlungen) der IT-Strategie zustimmen. Es braucht somit keinen Beschluss der Gemeindeversammlung.

Eine weitere Frage lautete, inwiefern die Bezugspflicht der Gemeinden beim ILZ submissionsrechtlich relevant ist. Es handelt sich hier um eine In-State-Vergabe, weshalb der Bezug der IT-Leistungen durch die Gemeinden beim ILZ nicht dem Submissionsrecht unterliegt. Es gibt auch künftig Bereiche, in denen die Gemeinden zum Bezug auf dem freien Markt berechtigt sind. Ob eine Beschaffungsstelle, einen Auftrag selbst intern erfüllt, In-State vergibt oder durch Dritte extern (mit öffentlicher Ausschreibung) erledigen lässt, steht der Beschaffungsstelle in der Regel frei. Die IT-Vereinbarung ist submissionsrechtlich zulässig.

Ebenso wurde die Mitsprache als ungenügend taxiert und die Forderung gestellt, dass das Kündigungsrecht einer einzelnen Gemeinde zustehen muss. Der Kanton ist der Ansicht, dass die Gemeinden über die Vereinbarung und über die Informatikstrategiekommission in der Mitsprache und Mitwirkung gut eingebunden sind. Der Antrag an den Kanton zur Kündigung der Vereinbarung wurde bereits nach der ersten Konsultation angepasst und kann mit einem entsprechenden Quorum erfolgen. Eine Kündigungsmöglichkeit einer einzelnen Gemeinde ist nicht angebracht und ist für den Kanton keine Option. Interkantonale Vereinbarungen stellen formelle Gesetze des Kantons dar. Es ist verfassungsrechtlich unzulässig, wenn eine einzige Gemeinde eine Kündigung einer interkantonalen Vereinbarung verlangen könnte.

Die Gemeinde Emmetten hat sich zu einem Wiedererwägungsgesuch entschlossen und der Strategie am 21. Juni 2022 zugestimmt. Der Gemeinderat vertrat zuerst eine ablehnende Haltung, weil unter anderem die Ablauforganisation im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strategie noch nicht definiert wurde. Der Rat erwartet dies weiterhin, ist aber zum Schluss gekommen, dass er im Sinne einer guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit der Informatikstrategie zustimmt. Seitens Projektgruppe wurde jeweils darauf hingewiesen, dass die erwähnte Ablauforganisation nicht Gegenstand der Vereinbarung ist und erst mit der Umsetzung erarbeitet wird.

2.5 Weiteres Vorgehen

Am 21. Juni 2022 hat die Gemeinde Emmetten der Informatikstrategie zugestimmt. Da das erforderliche Quorum für die Genehmigung der Informatikstrategie erreicht wurde, kann der Regierungsrat die beiden Vereinbarungen zuhanden des Landrates verabschieden. Die Informatikstrategie ist nicht Bestandteil der Genehmigung im Landrat.

Beschluss

1. Der Regierungsrat nimmt zur Kenntnis, dass die «Informatikstrategie 2022» von acht Gemeinden des Kantons Nidwalden genehmigt und somit das erforderliche Quorum im Kanton Nidwalden erreicht wurde.
2. Der Regierungsrat nimmt zur Kenntnis, dass die «Informatikstrategie 2022» von sechs Gemeinden des Kantons Obwalden und durch den Kanton Obwalden genehmigt und somit das erforderliche Quorum im Kanton Obwalden erreicht wurde.
3. Der Regierungsrat stellt fest, dass die IT-Strategie gemäss Art. 36 der Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik (NG 152.2) mit Datum vom 30. August 2022 als verabschiedet gilt; vorbehalten bleibt das Inkrafttreten der IT-Vereinbarung.
4. Die Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik (NG 152.3) wird zuhanden der Genehmigung durch den Landrat verabschiedet.
5. Die Änderung der ILZ-Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden (NG 152.2) wird zuhanden der Genehmigung durch den Landrat verabschiedet.
6. Dem Landrat wird beantragt, auf die Vorlagen einzutreten und sowohl die IT-Vereinbarung als auch die Änderung der ILZ-Vereinbarung zu genehmigen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Regierungsrat des Kantons Obwalden
- Finanzdepartement des Kantons Obwalden
- Landratssekretariat
- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS)
- Finanzkommission
- Politische Gemeinden (postalisch und elektronisch)
- Schulgemeinden
- Informatikleistungszentrum OW/NW
- Staatskanzlei
- Finanzdirektion (elektronisch)
- Rechtsdienst

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

