

Kantone Obwalden und Nidwalden
und deren Gemeinden

Bericht über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik

Vereinbarung
Informatikstrategie

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Einleitung | 5 |
| 2. | Ausgangslage | 7 |
| 2.1 | Allgemein | 7 |
| 2.2 | Ausblick Bund | 8 |
| 2.3 | Ziele | 8 |
| 3. | Grundlagen der Regelungen | 10 |
| 3.1 | Begründung Vereinbarung und Informatikstrategie | 10 |
| 3.2 | Vereinbarung | 11 |
| 3.2.1 | Regelungsgegenstand der Vereinbarung | 11 |
| 3.2.2 | Rechtsgrundlagen | 11 |
| 3.2.3 | Regelung als interkantonale Vereinbarung mit direkter Rechtswirkung für Kantone und Gemeinden 12 | |
| 3.3 | Informatikstrategie | 12 |
| 3.4 | InformatikLeistungszentrum Obwalden und Nidwalden (ILZ) | 13 |
| 4. | Vereinbarung | 14 |
| 4.1 | Abweichung vom Prinzip "Struktur folgt der Strategie" | 14 |
| 4.2 | Ausführungen zu den einzelnen Artikeln | 14 |
| 5. | Informatikstrategie | 29 |
| 5.1 | Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen | 29 |
| 6. | Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden | 33 |
| 6.1 | Organisatorische Auswirkungen | 33 |
| 6.1.1 | Auswirkungen auf die Gemeindeautonomie | 33 |
| 6.2 | Finanzielle Auswirkungen | 34 |
| 6.3 | Neue E-Government Projekte | 35 |
| 6.4 | Bündelung der Ressourcen | 35 |
| 6.5 | Synergien | 35 |
| 6.6 | Bereit für die Zukunft | 35 |
| 7. | Weiteres Vorgehen | 37 |
| 7.1 | Terminplan | 37 |

| | | | | | |
|----------------|---|----------------|-------------|------------------------|------------|
| Titel: | Informatik Vereinbarung und Strategie | Typ: | Bericht | Version: | 02.00 (19) |
| Thema: | Bericht | Klasse: | öffentlich | Freigabe Datum: | 23.09.21 |
| Autor: | Zumstein Oskar | Status: | Freigegeben | Druck Datum: | 29.09.21 |
| Ablage: | C:\Users\STKOW16\AppData\Local\Temp\CMIAXIOMA\view_d3e7a374c0414bd087550420af8955c3\Bericht zur Informatik Vereinbarung und Strategie (Fassung E.docx | | | Registrierung: | |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 8. | Ablaufschema Projekte, Budgetprozess | 39 |
| 8.1 | Ablaufschema: Kantonale Projekte | 40 |
| 8.2 | Ablaufschema: Gemeinsame Projekte | 42 |
| 8.3 | Ablaufschema: Kommunale Projekte | 44 |
| 8.4 | Ablaufschema: Budgetprozess | 46 |
| 9. | Anhang I | 47 |
| 9.1 | Abklärungen rechtliche Grundlagen..... | 47 |
| 9.1.1 | Rechtsgrundlage | 47 |
| 9.1.2 | Rechtmässigkeit einer Rechtsgrundlage..... | 47 |
| 9.1.3 | Varianten rechtlicher Regelungen..... | 47 |
| 10. | Anhang II | 49 |
| 10.1 | Erläuterungen zu Brutto-, Nettoprinzip und Verpflichtungskredit | 49 |
| 10.1.1 | Grundsatz..... | 49 |
| 10.1.2 | Bruttoprinzip..... | 49 |
| 10.1.3 | Nettoprinzip..... | 49 |
| 10.1.4 | Verpflichtungskredit – Kredit für neue Ausgaben | 49 |
| 11. | Anhang III | 50 |
| 11.1 | Modell einer Beschaffung..... | 50 |
| 11.1.1 | Zusätzliche spätere Erweiterungen | 52 |
| 11.1.2 | Begriffserklärung | 52 |

1. Einleitung

Der Begriff "Digitales Zeitalter" ist definiert als jener Zeitraum im Verlauf der Menschheitsgeschichte, der durch digitale Informations- und Kommunikationstechnologien geprägt ist.

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.

Heute wollen die meisten Einwohnerinnen und Einwohner über digitale Medien mit der Verwaltung kommunizieren. Sie sind sich gewohnt, im Alltag digitale Mittel zu nutzen und wollen ihre Verwaltungsgeschäfte zeitlich und örtlich unabhängig digital erledigen. Medienbrüche darf es nicht mehr geben.

Für die Verwaltungen stellen sich damit neue, hoch komplexe und kostenintensive Veränderungen ein. Die Prozesse müssen konsequent digitalisiert und von der Prozesstiefe erweitert werden. Prozesse dürfen nicht mehr in der Verwaltung enden. Sie müssen die Einwohnerinnen und Einwohner und die Unternehmen einbeziehen. Damit steigen die Komplexität der Prozesse und die Anforderungen an die Informationssicherheit deutlich an.

Kleine Organisationen werden zunehmend Probleme bekommen, diese neuen, hoch komplexen und teuren IT-Infrastrukturen, IT-Services und Fachanwendungen bereitzustellen.

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.

Erreicht werden kann das durch regionale Zusammenschlüsse, wie sie in Obwalden und Nidwalden schon seit Jahren gelebt werden. Es sind aber auch verbindliche Regelungen nötig, welche die Grundlagen für eine wirtschaftliche Umsetzung überhaupt erst ermöglichen.

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. Standardisierung konnten deshalb bis heute nur schwer durchgesetzt werden. Sie sind aber für die wirtschaftliche Umsetzung von zukünftigen E-Government-Vorhaben zwingend.

Die fehlenden verbindlichen Regelungen führen heute zu unerwünschten Mehraufwänden innerhalb den Verwaltungen. Ohne verbindliche Regelungen werden mittelfristig auch die Einwohnerinnen und Einwohner und die Unternehmen tangiert sein. Wenn heute unterschiedliche Druckermodelle zu unterschiedlichen Resultaten führen, ist das ärgerlich für die Verwaltung. Wenn zukünftig unterschiedliche Authentisierungsverfahren für Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen nötig sind, weil sie heute mit einer kantonalen und morgen mit einer kommunalen Amtsstelle ihre Verwaltungsgeschäfte erledigen wollen, wird das kein Kunde mehr akzeptieren.

Verhindert werden kann das durch verbindliche Regelungen und einheitliche Strategien, welche sowohl für die kantonalen wie auch für die kommunalen Verwaltungen gelten.

Die Regierungen von Obwalden und Nidwalden haben deshalb dem InformatikLeistungsZentrum Obwalden und Nidwalden (ILZ) den Auftrag erteilt, verbindliche Regelungen und eine Strategie zu entwickeln, welche die Umsetzung der zukünftigen Anforderungen der Einwohnerinnen und Einwohner und der Unternehmen an die Verwaltungen ermöglichen.

Mit den vorliegenden Mitteln der verbindlichen Vereinbarung mit gesetzlichem Charakter und der Informatikstrategie können die Zielsetzungen der Regierungen erfüllt werden. Die rechtliche Form der Vereinbarung ist

als interkantonale Vereinbarung mit direkter Rechtswirkung für die Kantone und Gemeinden aufgebaut. Damit kann eine Entflechtung der kantonalen und kommunalen Gesetzgebungen erreicht werden. Sie stellen zwar einen Eingriff in die Gemeindeautonomien dar, können aber durch gezielte Mitwirkungspflichten der Gemeinden in vertretbarem Rahmen gehalten werden.

Vereinbarung und Informatikstrategie sind aufeinander abgestimmt. Die Vereinbarung ordnet auf lange Sicht sowohl die Finanzierung als auch die Regelungen für die Umsetzung der Informatikvorhaben und die Informatikstrategie deckt die mittelfristige Steuerung ab.

Die vorliegenden Regelungen sind ausgewogen, decken den nötigen Regelbedarf ab und binden die Kantone und Gemeinden paritätisch ein. Sie verhelfen den Kantonen und Gemeinden zu klaren, nachvollziehbaren und steuerbaren Entscheidungsprozessen. Sie bilden die Grundlagen für die wirtschaftliche Nutzung der Informatik und legen den Grundstein für zukünftige E-Government-Vorhaben.

2. Ausgangslage

2.1 Allgemein

Die Organisation der Informatik ist für die kantonalen Verwaltungen von Obwalden und Nidwalden in der Vereinbarung über ein Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden (ILZ), vom 13. November 2001, mit Nachtrag vom 4. Juli 2006, geregelt. Sie regelt die Aufgaben, Rechte und Pflichten gegenüber den Vereinbarungskantone Obwalden und Nidwalden, welche gleichzeitig die Eigentümer des ILZ sind. Zusammen mit der Vereinbarung wurde 2002 ein Leitbild und die erste gemeinsame Informatikstrategie beschlossen. Das Leitbild und die Informatikstrategie wurden letztmals im Jahr 2008 überarbeitet. Im Jahre 2012 wurde zusätzlich eine E-Government-Strategie für die Kantone erarbeitet und verabschiedet.

Die angestrebten Ziele in der Vereinbarung, dem Leitbild und den Strategien waren immer:

- Standardisierung,
- Bündelung von Beschaffungen,
- Wirtschaftlichkeit und
- Informationssicherheit.

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 gilt bis Ende 2019. Mit dieser Informatikstrategie streben die Gemeinden eine gemeinsame und effektive Entwicklung der Informatik an. Dabei stehen 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.

Grundsätzlich funktioniert diese Zusammenarbeit im Bereich der Informatik sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene mit wenigen Ausnahmen gut, und trotzdem gibt es Verbesserungs- und Optimierungsbedarf.

Zur Vorbereitung von zukünftigen E-Government Vorhaben, über welche Verwaltungsprozesse bis hin zu den Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen digital und durchgängig abgedeckt werden, müssen Grundvoraussetzungen im Bereich von gesetzlichen Vorgaben, der Standardisierung der IT-Basisinfrastrukturen sowie der Fach- und Standardanwendungen vorhanden sein. Diese Grundlagen fehlen.

Bei den Kantonen und Gemeinden sind keine verbindlichen Regelungen oder Vorgaben für die Standardisierung, die Beschaffung und den Betrieb von Produkten im Bereich der IT-Basisinfrastrukturen (PC, Notebook, Tablet, Bildschirme, Drucker, Smartphone, usw.) sowie bei Standard- (MS Office) und Fachanwendungen (NSP, Finanzwesen, usw.) vorhanden. Das führt dazu, dass einzelne Organisationen IT-Basisinfrastrukturen oder Fach- sowie Standardanwendungen beschaffen, die nicht in das standardisierte Produktsortiment passen, welches vom ILZ gepflegt und angestrebt wird.

Bei der IT-Basisinfrastruktur wirkt sich das so aus, dass für alle ausserhalb dem Standard beschafften Produkte eigene Installations- und Unterhaltsverfahren bereitgestellt werden müssen. Diese Verfahren müssen während der ganzen Nutzungsdauer dieser IT-Basisinfrastrukturen, in der Regel über Jahre, aufrechterhalten werden (spezielle Installationsroutinen, Treiber oder Einstellungen).

Nicht dem Standard entsprechende Fach- und Standardanwendungen müssen aufwendig paketiert (zu Installationspaketen vorbereitet) und installiert werden. Zusätzlich müssen solche Produkte bei Patches und Feature Updates (Erweiterungen und Behebung von Sicherheitsmängeln) auf der Ebene der Betriebssysteme (Windows)

speziell beachtet und aufwendig getestet werden. Das ILZ betreut heute über 700 Fach- und Standardanwendungen. Diese Menge könnte durch strikte und verbindliche Vorgaben reduziert werden.

Diese zusätzlichen Beschaffungs-, Installations- und Betreuungsaufwände erhöhen unnötig die Kosten, die letztlich von den Kunden getragen werden müssen. Die fehlenden verbindlichen Vorgaben in Bezug auf die Standardisierung und Beschaffung ermöglichen eine Individualisierung, welche die Wirtschaftlichkeit der Informatik, meist ohne zusätzlichen Nutzen, negativ beeinflussen.

Bei neuen Beschaffungsprojekten von Fachanwendungen, an denen sowohl die kantonalen Verwaltungen wie auch die Gemeinden beteiligt sind, gibt es ebenfalls keine Regelungen zur Bewilligung, Budgetierung und Beschaffung. Obwohl Budgetvorgaben gemacht werden, sind diese nicht verbindlich. Das kann dazu führen, dass nicht alle Gemeinden im Beschaffungsjahr die nötigen Kredite für gemeinsame Projekte im Budget haben. In dieser Situation muss die gesamte Finanzierung über alle Beteiligten neu geregelt werden. Das verursacht zusätzliche Aufwände und führt zu unnötigen Kosten.

Aufgrund dieser Erkenntnisse sind die Gemeinden an einer besseren Einbindung in die Budget- und Beschaffungsprozesse sowie einer noch weitergehenden Standardisierung interessiert. Obwohl ihre Informatikstrategie aus dem Jahr 2015 abgelaufen ist, verzichten sie auf eine Überarbeitung und warten auf die Ergebnisse der vorliegenden verbindlichen Regelungen.

Auch die kantonalen Verwaltungen sind an verbindlicheren Regelungen sehr interessiert (Verhinderung von unterschiedlichen Fachwendungen, wie z. B. im Bereich der Steuern; NW mit Scan-Center, OW mit eTax (wurde aber ab 2020 wieder vereinheitlicht)). Auch sie haben auf die Überarbeitung der Informatikstrategie verzichtet und warten auf die Ergebnisse der vorliegenden verbindlichen Regelungen.

2.2 Ausblick Bund

Die Tendenz zur Standardisierung und zentralen Bereitstellung von IT-Services hat auch in der föderalen Schweiz Einzug gehalten. Neben der Gründung von eOperations AG Schweiz, welche gemeinsame digitale Behördenleistungen für Bund, Kantone und Gemeinden zur Verfügung stellt, ist im Oktober 2019 der Schlussbericht des Bundesrates zum Thema "Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination" erschienen. Dieser Bericht hält fest:

Die Erfahrung aus dem Ausland zeigt: Erfolgskritisch ist die Bewältigung von Querschnittsherausforderungen, wie z. B. die Festlegung von verbindlichen Standards im Bereich des Datenmanagements, die Durchgängigkeit von Prozessen sowie die Identifizierung und Bereitstellung von Basisdienstleistungen wie z. B. Identitätsdienste, Dienste für Datentransporte, Stammdatenmanagement oder Transaktionsportale. Von hoher Bedeutung sind auch die Skalierbarkeit der Lösungen und die Erreichung einer kritischen Masse bei Anbietern und Nutzern. Zudem spielt der Zeitfaktor eine immer grössere Rolle.

Die heutigen organisch gewachsenen Strukturen im Bereich digitale Verwaltung / E-Government können diese Anforderungen nur noch teilweise erfüllen und führen sogar erschwerend zu einer immer aufwendigeren und komplexeren Koordination und Steuerung der Aktivitäten, Initiativen und Projekte. Der Koordinationsbedarf geht mit der digitalen Transformation auch über die bisherigen Themen hinaus.

Was der Bundesrat auf der Ebene Bund feststellt, erleben auch wir auf der Stufe Kanton und Gemeinden. Die Gesellschaft verändert sich und die Digitalisierung schreitet unaufhaltsam voran. Verwaltungen müssen sich anpassen und umfassende Modernisierungsschritte in Richtung einer digitalen Verwaltung einleiten. Das kann technisch und wirtschaftlich nur durch eine strikte Standardisierung der IT-Basisinfrastrukturen, der Fach- und Standardanwendungen sowie einer vollständigen und durchgehenden Gestaltung der Prozesse über alle föderalen Ebenen bis hin zu den Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen gelingen.

2.3 Ziele

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 das dafür vorgesehene Gremium (ISK) aufgenommen.

3. Grundlagen der Regelungen

3.1 Begründung Vereinbarung und Informatikstrategie

Damit die Grundlagen für die digitale Transformation auf der kantonalen und kommunalen Ebene der Kantone Obwalden und Nidwalden geschaffen werden können, sind gemeinsame und verbindliche Regelungen sowie eine Informatikstrategie nötig. Diese Regelungen müssen die kantonalen Verwaltungen und die Gemeinden abdecken. Nur so ermöglichen sie eine wirtschaftliche Umsetzung der Anforderungen an eine digitale Verwaltung für alle beteiligten Partner.

Die Regierungsräte von Obwalden und Nidwalden haben im Mai 2018 einem Projektantrag zur Erarbeitung von gemeinsamen Regelungen mit den Gemeinden zugestimmt. Nebst dem Auftrag wurde darin auch die Organisation mit der Projektsteuerungsgruppe als Auftraggeber und einer Projektgruppe festgelegt.

Die Mitglieder der Projektsteuerungsgruppe waren:

- Alfred Bossard (Präsidium), Direktionsvorsteher Finanzdirektion Nidwalden,
- Maya Büchi-Kaiser, Departementsvorsteherin Finanzdepartement Obwalden,
- Beat von Wyl, Gemeindepräsident Giswil,
- René Kuchler, Gemeinderat Stansstad,
- Hugo Murer, Landschreiber Nidwalden (bis 04.2020),
- Eberli Armin, Landschreiber Nidwalden (ab 05.2020),
- Nicole Frunz, Landschreiberin Obwalden,
- Marco Hofmann, Finanzverwalter Nidwalden,
- Daniel Odermatt, Finanzverwalter Obwalden.

Die Mitglieder der Projektgruppe waren:

- Baumgartner Alex, Staatsarchivar Obwalden,
- Blunski Christian, Vorsteher Rechtsdienst Nidwalden,
- Bösch Roland, Gemeindeschreiber Kerns,
- Christen Michael, Leiter Rechnungswesen Nidwalden,
- Felder Pius, Vorsteher Amt für Berufsbildung und Mittelschule Nidwalden,
- Kuchler Mathias, Kommunikationsbeauftragter Obwalden,
- Liem Lukas, Geschäftsführer/Gemeindeschreiber Stansstad (bis 09.2020),
- Nufer Marianne, Vorsteherin Steuerverwaltung Obwalden,
- Pfleghart Michael, Projektleiter ILZ,
- Welle Robert, externer Experte,
- Zumstein Oskar, Gesamtprojektleiter.

Die Projektgruppe wurde mit der Erarbeitung der Informatikstrategie beauftragt. Sie wurde dabei von einem externen Experten begleitet.

Parallel dazu wurden vom Rechtsdienst Nidwalden die rechtlichen Grundlagen einer gesetzlichen Regelung geklärt und der Entwurf einer Vereinbarung erarbeitet.

Beide Grundlagen konnten im Frühjahr 2020 abgeschlossen werden. Sie wurden von der Projektgruppe beraten und von der Projektsteuerungsgruppe für die Vernehmlassung verabschiedet.

3.2 Vereinbarung

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.

Die Vereinbarung hat gesetzlichen Charakter und stellt deshalb eine längerfristige Grundlage dar.

Die Vereinbarung wurde unter folgenden Vorgaben erarbeitet:

- Die rechtlichen Vorgaben sollen für beide Kantone und alle Gemeinden verbindlich sein.
- Informatikprojekte werden je nach Trägerschaft in Kategorien unterteilt.
- Abhängig von der Kategorie gelten vorgegebene Quoren für die Zustimmung und die Kreditbeschlüsse.
- Für alle Projekte wird die Finanzierung einheitlich geregelt.
- Das ILZ bleibt weiterhin eine eigene Rechtspersönlichkeit.
- Ein Miteigentum der Gemeinden am ILZ wird gemäss Beschluss der Regierungen vorläufig nicht angestrebt.

Die Vereinbarung ist von der Projektgruppe erarbeitet, von der Projektsteuerungsgruppe und von beiden Regierungen beraten und verabschiedet worden.

3.2.1 Regelungsgegenstand der Vereinbarung

Die Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik regelt die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Obwalden und Nidwalden sowie den Gemeinden. Das ILZ ist in dieser Vereinbarung nur indirekt mit einbezogen.

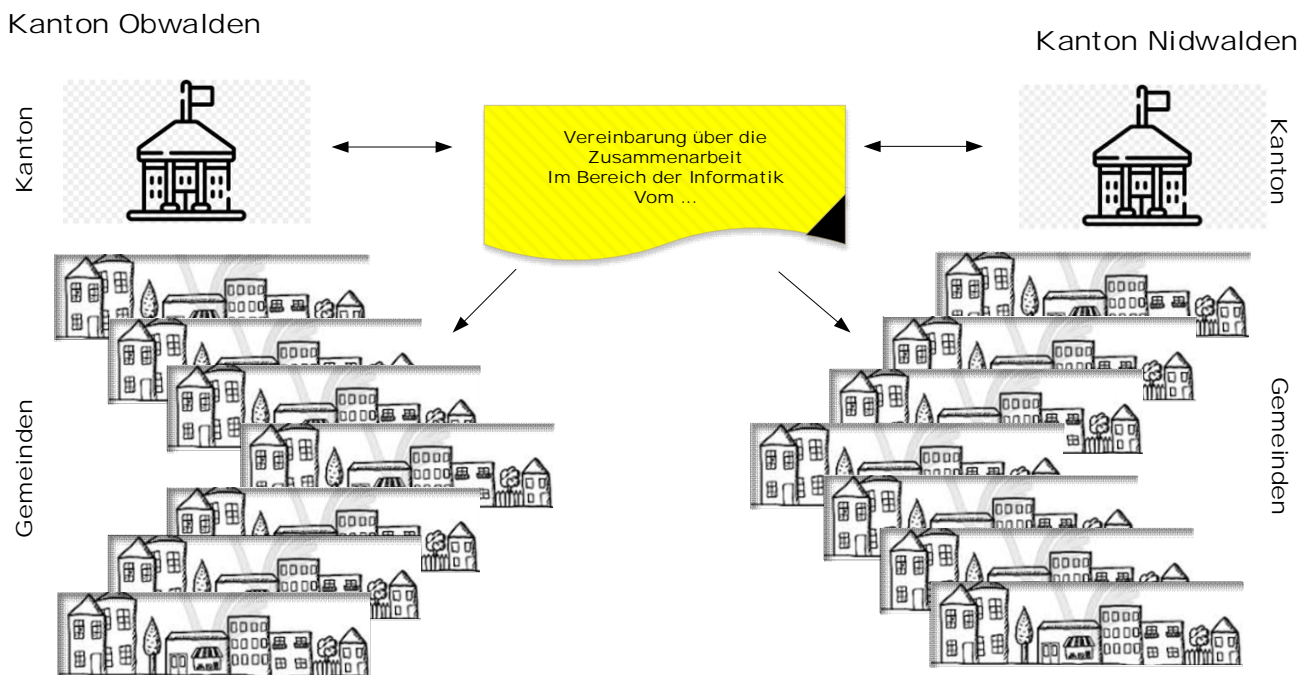


Abbildung 1: Regelungsgegenstand Vereinbarung

3.2.2 Rechtsgrundlagen

Die Projektgruppe hat unter Begleitung des Rechtsdienstes des Kantons Nidwalden die rechtlichen Grundlagen und Möglichkeiten zur Umsetzung einer rechtsverbindlichen Regelung umfassend abgeklärt und aufbereitet worden. Als geeignetste Variante ergab sich eine Regelung als interkantonale Vereinbarung mit direkter Rechtswirkung für Kantone und Gemeinden.

Die geprüften (und teils verworfenen) Umsetzungsvarianten sind in der nachfolgenden Grafik dargestellt:



Die einzelnen Optionen sind unter 9.1 Abklärungen rechtliche Grundlagen auf Seite 47 detailliert ausgeführt.

3.2.3 Regelung als interkantonale Vereinbarung mit direkter Rechtswirkung für Kantone und Gemeinden

Die beiden Kantone Obwalden und Nidwalden schliessen eine interkantonale Vereinbarung ab. Es handelt sich um eine rechtsetzende Vereinbarung, die durch die beiden Kantonsparlamente genehmigt werden muss. Vorgängig erfolgt eine Vernehmlassung, bei der auch die Gemeinden teilnehmen können.

Die Vereinbarung wird zum einzigen Regelwerk im Bereich der IT-Zusammenarbeit für die beiden Kantone und die Gemeinden (vorbehalten bleibt die Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden). Sie soll durch den Gesetzgebungsprozess zu einem relativ statischen Regelwerk werden und über längere Zeit Gültigkeit haben.

Diese Form der rechtsetzenden interkantonalen Vereinbarung ist geeignet, die vorliegende rechtliche Problemstellung zu lösen. Einerseits führt sie sowohl für die Kantone als auch die Gemeinden zu einer rechtsverbindlichen Regelung. Die Rechtssicherheit für die Planung und Umsetzung von IT-Projekten wird sichergestellt. Andererseits führt sie zu einer Harmonisierung der Prozesse. Die Zustimmung zu Projekten und die Kreditkompetenzen sollen möglichst vereinheitlicht und vereinfacht werden. Weitere kantonale oder kommunale Erlasse sind nicht erforderlich, womit letztlich – trotz der Komplexität der Materie – eine verhältnismässig schlanke gesetzliche Regelung bestehen würde. Die Kantone können die Zielsetzungen der IT-Strategie mit der Vereinbarung umsetzen (insbesondere Koordination und Steuerung, Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, Standardisierung, verbindliche Bewilligungs- und Kreditgenehmigungsprozesse, Schaffung einer IT-Basisinfrastruktur).

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. Bei rein kommunalen Projekten sind sie zudem weiterhin für die Zusicherung der erforderlichen Kredite zuständig. Diese Mitwirkungsrechte und Kompetenzen der Gemeinden sind ausdrücklich in der Vereinbarung verankert. Die entsprechenden Detailausführungen folgen in diesem Bericht.

3.3 Informatikstrategie

Die Informatikstrategie gibt die Leitlinien, strategischen Ziele und Handlungsfelder vor, welche mittelfristig angestrebt werden. Gleichzeitig gibt sie die Richtung vor, in die die Kantone Obwalden und Nidwalden mit den

Gemeinden ihre Informatik entwickeln wollen. In der Informatikstrategie wird der Informatik-Grundbedarf festgelegt, der für alle Bezügerinnen und Bezüger verbindlich ist, und in welchen Bereichen sie selber Beschaffungen vornehmen können. Im Anhang 1, Informatikstrategie, wird zusätzlich festgehalten, in welchen Anwendungsbereichen einheitliche Fachanwendungen verbindlich sind.

Die Informatikstrategie stellt eine dynamische Grundlage dar. Sie wird jeweils für einen Zeitraum von fünf Jahren durch die beiden Regierungen der Kantone Obwalden und Nidwalden in Abstimmung mit den Gemeinden festgelegt. Die Kantone und die Gemeinden sind direkt in die Erarbeitung und Verabschiedung der Informatikstrategie eingebunden.

Die Informatikstrategie ist von der Projektgruppe erarbeitet und von der Projektsteuerungsgruppe beraten und verabschiedet worden.

3.4 InformatikLeistungsZentrum Obwalden und Nidwalden (ILZ)

Das heutige Informatikleistungszentrum Obwalden und Nidwalden basiert auf der Vereinbarung über ein Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden, vom 13. November 2001, mit Nachtrag vom 4. Juli 2006.

Es handelt sich um eine Vereinbarung zwischen den beiden Kantonen Obwalden und Nidwalden, welche Eigentümer der selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalt ILZ sind. Das ILZ erbringt Informatikdienstleistungen gegenüber den Kantonen Obwalden und Nidwalden. Es kann auch gegenüber den Gemeinden Informatikdienstleistungen erbringen. Die Vereinbarung enthält dazu aber keine verbindlichen Regelungen.

Mit der vorliegenden, neu zu beschliessenden Vereinbarung und der Informatikstrategie ergibt sich eine neue Ausgangslage, die Auswirkungen auf die Vereinbarung der Kantone aus dem Jahre 2001 haben wird. Sie muss deshalb angepasst werden (Aufgaben und Zuständigkeiten, die neu anders geregelt sind, wie z. B. die Erarbeitung der Finanzplanung, Budgets oder Vorgaben für die Informationssicherheit usw.). Sie soll gleichzeitig mit der Informatikstrategie und der dazugehörenden Vereinbarungen in die Vernehmlassung gegeben werden.

In der vorliegenden, neu zu beschliessenden Vereinbarung und der Informatikstrategie wird von einem Informatikleistungszentrum als Leistungserbringer gesprochen. Mit diesem Begriff ist das heutige ILZ gemeint. Mittelfristig werden die Aufgaben des Informatikleistungszentrums sicher vom heutigen ILZ übernommen. Es ist aber denkbar, dass sich der Auftrag des ILZ über die Jahre verändern könnte. Es könnte vom Leistungserbringer, welcher selber die Leistungen produziert, zum Service-Vermittler werden, der die Leistungen von Dritten bezieht und vermittelt. Mit dieser neutraleren Formulierung kann den bereits sichtbaren Entwicklungen auf dem Informatikmarkt in Richtung Cloud Services besser Rechnung getragen werden.

Die Vereinbarung über ein Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden, vom 13. November 2001, mit Nachtrag vom 4. Juli 2006, regelt die Organisation, Aufgaben, Organe und Zuständigkeiten zwischen den Kantonen Obwalden und Nidwalden als Eigentümer gegenüber dem InformatikLeistungsZentrum OW und NW (ILZ). Die Gemeinden sind in dieser Vereinbarung nur indirekt mit einbezogen.

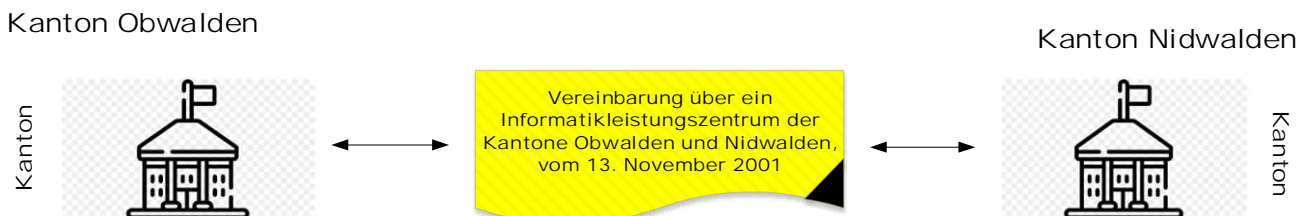


Abbildung 2: Regelungsgegenstand heutiges ILZ, Vereinbarung vom 13. November 2001

4. Vereinbarung

4.1 Abweichung vom Prinzip "Struktur folgt der Strategie"

Klassischerweise gilt im strategischen Management die Annahme, dass zuerst die Strategie entwickelt und danach die Organisation an die Strategie angepasst wird („structure follows strategy“).

Diese Reihenfolge ist allerdings nicht zwingend. Bestehende Strukturen, oder im Verwaltungsbereich gesetzliche Regelungen, können durchaus erheblichen Einfluss auf die Strategie haben. Gesetzliche Regelungen können weit länger Bestand haben als strategische Überlegungen. Gesetzliche Regelungen werden dadurch zu statischen Regeln und strategische Grundsätze eher zu dynamischen Vorgaben. In diesen Fällen spielt die Ausgestaltung der Organisation, also der Strukturen, eine wichtige Rolle für den Strategieprozess.

Das trifft auch im vorliegenden Fall zu. Aus diesem Grund erläutern wir in diesem Bericht zuerst die Vereinbarung und nachher die Informatikstrategie. Weil die Vereinbarung längerfristig wirkt als die Informatikstrategie, wird die Vereinbarung umfassender kommentiert.

4.2 Ausführungen zu den einzelnen Artikeln

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Mit dieser Vereinbarung wird die Zusammenarbeit der kantonalen und kommunalen Verwaltungen in Obwalden und Nidwalden im Bereich der Informatik umfassend geregelt. Die Vereinbarung soll alle Phasen der Zusammenarbeit, von der langfristigen Planung bis zur Jahresplanung, der Beratung, der Beschaffung, der Betreuung und dem Betrieb sowie der Finanzierung und den dafür erforderlichen Kompetenzen für alle Organisationen im Geltungsbereich regeln.

Der Begriff "Informatik" wird als Oberbegriff für jede Form der digitalen Datenverarbeitung benutzt. Er umfasst auch die damit in Verbindung stehenden Prozesse und Informationen (Verarbeitungsregelwerk, Daten und Informationssicherheit). Nebst der langfristigen Verfügbarkeit in der Betriebsphase umfasst der Begriff "Informatik" im Sinne dieser Vereinbarung auch die Archivierung sowie Vernichtung von Informationen und die Entsorgung von IT-Basisinfrastrukturen.

Art. 2 Geltungsbereich

Die Vereinbarung gilt für die Behörden sowie die öffentlichen Verwaltungen der Kantone Obwalden und Nidwalden und der Verwaltung der Rechtspflege. Sie gilt somit neben den öffentlichen Verwaltungen auch für die Kantonsparlamente und Regierungen sowie die Gerichte.

Ebenso gilt sie für die Behörden (Gemeinderäte) sowie die Verwaltungen der Gemeinden der Kantone Obwalden und Nidwalden.

Kirch- und Kapellgemeinden sowie Bürger- und Bezirksgemeinden sind dieser Vereinbarung nicht unterstellt, ebenso keine Korporationen, da sie keine Gemeinden sind. Das Kantonsspital Obwalden ist gemäss Art. 23 des Gesundheitsgesetzes OW eine öffentlich-rechtliche Anstalt ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Damit das Kantonsspital Obwalden als unselbständige Anstalt nicht in den Geltungsbereich der Vereinbarung fällt, muss es deshalb ausdrücklich davon ausgenommen werden.

Bei den Schulen wird eine Aufteilung in den Schulbetrieb (pädagogischer Bereich) und die Administration (administrativer Bereich) vorgenommen. Die Informatik für den Schulbetrieb wird dieser Vereinbarung nicht unterstellt, da sie sich stark von den administrativen Aufgaben einer Verwaltung unterscheidet. Sie muss aufgrund pädagogischen Vorgaben und dem Lehrplan 21 getrennt organisiert werden. Mittelfristig kann auch die Unter-

stellung der Schulinformatik, in Abstimmung mit den Bildungsdirektionen und Schulen, unter diese Vereinbarung angestrebt werden. Das wird im Wesentlichen davon abhängig sein, ob es dem Informatikleistungszentrum gelingt, den Schulen attraktive Angebote zu unterbreiten.

Die Schuladministration wird hingegen der Vereinbarung unterstellt. Sie entspricht einer normalen Verwaltungseinheit.

Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten sind grundsätzlich von dieser Vereinbarung ausgenommen. Sie können aber über die Regierung des zuständigen Kantons zur Anwendung dieser Vereinbarung, nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gemeinde, unterstellt werden. Damit können sowohl die Kantone, wie auch die Gemeinden ihre selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten einbinden. Die Regierungen können solche Verpflichtungen mittels generell-abstraktem Erlass, Verordnung oder Regierungsratsbeschluss, der in die Gesetzesammlung aufgenommen wird, beschliessen. Das Einbinden von weiteren selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten kann wirtschaftlich von Bedeutung sein, damit einerseits Synergien von bestehenden Fachanwendungen genutzt und andererseits Doppelspurigkeiten bei Beschaffungen verhindert werden können.

Über Abs. 4 können selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalten, wie das InformatikLeistungszentrum OW/NW (ILZ), die Nidwaldner Sachversicherung (NSV) oder das Verkehrssicherheitszentrum OW/NW (VSZ), durch Beschlüsse der Regierungen ebenfalls dieser Vereinbarung unterstellt werden.

Art. 3 Zweck

Der Hauptzweck dieser Vereinbarung ist die Standardisierung der Fach- (z. B. NSP als Finanzanwendung) und Standardanwendungen (z. B. MS Office) sowie des Informatik-Grundbedarfs (IT-Basisinfrastruktur, Kommunikation, PC, Notebooks, Drucker). Damit kann einer der grössten Mängel in der heutigen losen Zusammenarbeit entscheidend verbessert werden. Auf dieser Grundlage können später auch Prozesse über die föderalen Ebenen Gemeinden, Kanton und Bund vereinheitlicht und wirtschaftlich umgesetzt werden.

Durch die konsequente Standardisierung werden die Qualität und die Wirtschaftlichkeit des staatlichen Handelns verbessert und auf allen Ebenen die Voraussetzungen für die digitale Transformation der Prozesse in den Verwaltungen gelegt.

Zusätzlich werden mit dieser Vereinbarung einheitliche Entscheidungs- und Kreditkompetenzen bei der Auswahl und dem Bezug von Informatikmitteln (IT-Basisinfrastruktur und Leistungsbezug von IT-Services) sowie der Einführung von neuen Fach- und Standardanwendungen festgelegt.

II. Organisation

Art. 4 Regierungs- und Gemeinderäte

Oberste leitende Behörden sind und bleiben die Regierungs- und Gemeinderäte. Ihre Zuständigkeit richtet sich nach dem geltenden Recht. Die Gemeindeautonomie wird mit dieser Vereinbarung, begründet mit der grösseren Wirtschaftlichkeit und Standardisierung, etwas beschnitten. Die Gemeinden sind aber in die Erarbeitung der Informatikstrategie einbezogen, ihre Mitsprache ist jederzeit gewährleistet. Auch bei den Projekten haben sie ein Mitspracherecht und müssen für die Umsetzung ihre Zustimmung erteilen, bevor die Kredite eingeholt werden können.

Die Schulräte der Schulgemeinden in Nidwalden werden nur bei Geschäften mit einbezogen, welche direkt mit ihnen in Verbindung stehen (Umsetzung, Anwendung). In diesen Fällen nehmen sie die Stelle der Gemeinderäte ein. Es ergibt sich daraus kein doppeltes Quorum.

Art. 5 Bezügerinnen und Bezüger

Als Bezügerinnen und Bezüger gelten die Trägerschaften der Organisationseinheiten, welche Dienstleistungen im Bereich der Informatik beziehen und somit für die Budgets zuständig sowie verantwortlich sind.

Sie sind von den Benutzerinnen und Benutzer zu unterscheiden, welche als Nutzer die bezogenen Dienstleistungen einsetzen.

Art. 6 Informatikleistungszentrum; 1. Grundsatz

Alle Körperschaften und Organisationen, die dieser Vereinbarung unterstehen, beziehen die Dienstleistungen im Bereich der Informatik über ein Informatikleistungszentrum. Das Informatikleistungszentrum wird vorerst das heutige InformatikLeistungszentrum Obwalden und Nidwalden (ILZ) sein. Es könnte aber genauso ein anderer Anbieter von Informatikdienstleistungen sein, der von den Kantonen dafür beauftragt wird. Mit dieser Regelung können Entwicklungen im Bereich der Anbieter von kantonalen und kommunalen Informatikdienstleistungen unabhängig vom heutigen ILZ genutzt werden.

In Abs. 2 wird explizit darauf hingewiesen, dass die Organisation des Informatikleistungszentrums in einer separaten Vereinbarung geregelt wird (siehe 3.4 InformatikLeistungszentrum Obwalden und Nidwalden (ILZ), Seite 13).

Art. 7 2. Aufgaben

Für Beschaffungen, Implementierungen, Betrieb und Beratungen ist grundsätzlich das Informatikleistungszentrum zuständig. Ebenso für die Umsetzung von Projekten. Es regelt und koordiniert diese Tätigkeiten.

Es kann diese Tätigkeiten selber erbringen, aber auch, unter Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben, von Dritten beziehen. Projektdienstleistungen und IT-Services können somit vom Informatikleistungszentrum selber angeboten und betrieben werden, oder von Dritten bezogen werden, wenn sie wirtschaftlicher angeboten werden und der Informationssicherheit genügen.

Damit wäre es möglich, dass das Informatikleistungszentrum eher zum Servicevermittler und Projektumsetzer wird, während die betrieblichen Strukturen wirtschaftlich und sicher ausgelagert werden (Cloud Services).

Art. 8 3. Beschaffungsrecht

Das Informatikleistungszentrum untersteht der Submissionsgesetzgebung. Es wird die Gesetzgebung am Sitz des Informatikleistungszentrums angewandt. Damit wird sichergestellt, dass Beschaffungen im Bereich der Informatik gesetzeskonform von einer Stelle ausgeschrieben werden.

Das Informatikleistungszentrum tritt gegen aussen als Beschaffungsstelle auf. Es hat die Kompetenzen, beschaffungsrechtliche Entscheide zu treffen und übernimmt dafür die Verantwortung.

Art. 9 Informatikstrategie-Kommission

Die Informatikstrategie-Kommission (ISK) übernimmt ausschliesslich beratende und planerische Aufgaben. Sie unterstützt die zuständigen Instanzen (Parlamente, Regierungen und Gemeinderäte) in ihren Entscheidungen. Die ISK trifft selber keine Entscheidungen.

Die ISK setzt sich aus je einer gewählten Person von den Regierungen von Obwalden und Nidwalden, je einer von den Gemeinderäten von Obwalden und Nidwalden, dem Leiter des Informatikleistungszentrums sowie zwei zusätzlichen externen und unabhängigen Personen zusammen. Eine externe Person wird von den beiden Regierungen von Obwalden und Nidwalden gemeinsam und eine von den Gemeinderäten von Obwalden und Nidwalden gemeinsam gewählt. Der Vorsitz wird jener externen Fachperson zugeteilt, welche gemeinsam von den Regierungen von Obwalden und Nidwalden gewählt wurde. Damit soll eine bessere Unabhängigkeit erreicht werden. Die ISK besteht somit aus 7 Personen und ist paritätisch zusammengesetzt. Die Mitglieder der ISK werden jeweils für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.

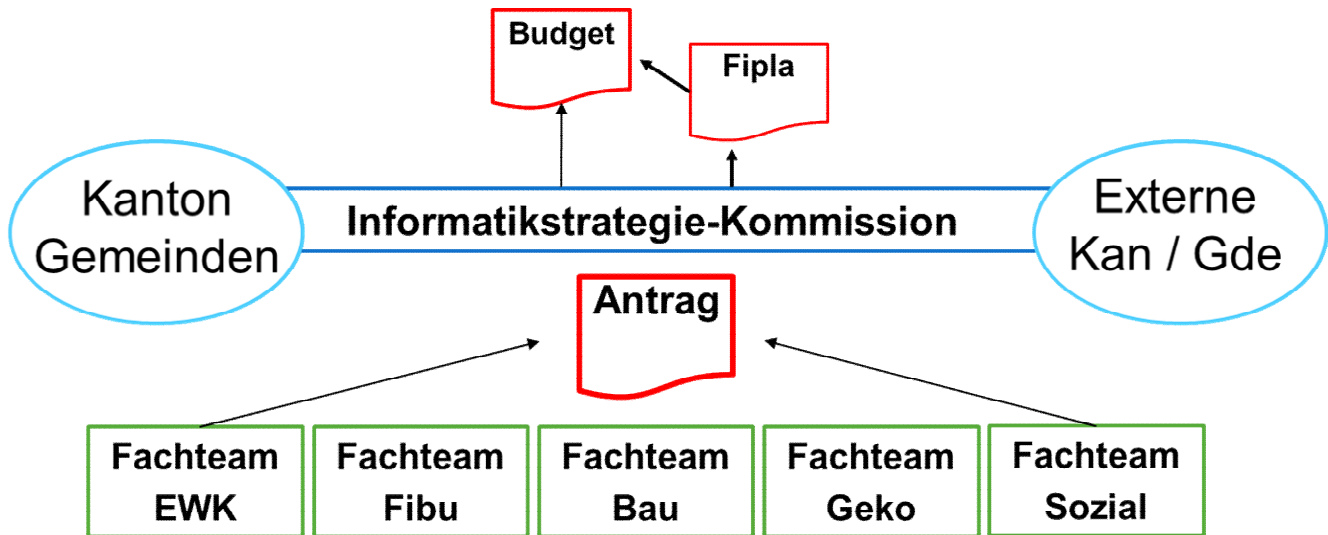
Bei den Wahlen durch die Gemeinderäte haben die Schulgemeinden in Nidwalden kein Mitbestimmungsrecht, können aber angehört werden.

Den zuständigen Wahlbehörden steht es frei, Behördenmitgliedern, Angestellte der Organisationseinheiten oder weitere externe Fachkräfte in die ISK zu wählen.

Die Entschädigung der externen Mitglieder der ISK wird vom Informatikleistungszentrum getragen. Die Entschädigungshöhe wird im Geschäftsreglement festgelegt.

Die ISK arbeitet mit den Kantonen und Gemeinden auf der Grundlage eines Geschäftsreglements (3.2.1 Informatikstrategie-Kommission, Informatikstrategie). Die Regierungsräte der beiden Kantone Obwalden und

Nidwalden verabschieden das Geschäftsreglement auf Antrag der ISK. Für die Verabschiedung ist in beiden Kantonen die vorgängige Zustimmung von je zwei Drittel der Gemeinderäte erforderlich. Das Geschäftsreglement wird erst ausgearbeitet und beschlossen, wenn diese Vereinbarung in Kraft getreten ist. Das Geschäftsreglement wird, unter anderem, folgende Zusammenhänge regeln:



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. Die ISK prüft diese Anträge auf ihre Strategiekonformität, gibt Empfehlungen für die Umsetzung ab und übernimmt diese Anträge in die Finanzplanung oder die jährlichen Budgets. Damit sind die Fachabteilungen direkt in die Weiterentwicklung ihrer Fachanwendungen einbezogen.

III. Leistungsbezug

Art. 10 Bezug von Informatik-Dienstleistungen

Grundsätzlich müssen Informatik-Dienstleistungen über das Informatikleistungszentrum bezogen werden. Dazu gehört auch der Bezug von Mitteln für den Informatik-Grundbedarf (2.5.3 Architektur und Standards, Abs. 3., Informatikstrategie).

Die Bezügerinnen und Bezüger können im Rahmen der in der Informatikstrategie festgelegten Bereichen technische IT-Basisinfrastrukturen selber beschaffen (2.5.3. Architektur und Standards, Abs. 4, Informatikstrategie). Sie müssen sich dabei allerdings an die technischen Vorgaben des Informatikleistungszentrums halten (Art. 10 und insbesondere Art. 11, Abs. 3, Vereinbarung). Beschafft eine Bezügerin oder ein Bezüger selber Systemelemente, dann ist die beschaffende Stelle für die korrekte Beschaffung nach den technischen Vorgaben des Informatikleistungszentrums verantwortlich. Im Störungs- und Garantiefall ist das Informatikleistungszentrum zur Mithilfe verpflichtet. Die betriebliche Verantwortung und Haftung liegt jedoch bei der beschaffenden Stelle.

Einerseits können durch diese Regelungen lokale Händler von den Bezügerinnen und Bezüger berücksichtigt werden, ohne dass die Standardisierung darunter leidet und andererseits kann damit Engelberg zugesichert werden, dass sie ihre seit Jahren bestehende und bestens funktionierende eigenständig Informatik-Grundinfrastruktur weiterhin benutzen können.

Mit dieser Regelung wird die heute gelebte und seit Jahren bewährte Praxis grundsätzlich aufrechterhalten.

Diese Regelung darf aber kein Freipass sein. Ausnahmen sollen restriktiv gehandhabt werden. Die obersten Ziele müssen immer noch die Standardisierung und eine möglichst hohe Wirtschaftlichkeit sein. Nur wenn diese Ziele langfristig und konsequent verfolgt werden, ergeben sich für alle Beteiligten im Geltungsbereich Synergien und wirtschaftliche Verbesserungen.

Die ISK und das Informatikleistungszentrum müssen bemüht sein, solche Ausnahmefälle möglichst gering zu halten und periodisch überprüfen, ob sie noch zeitgemäss und im Sinne aller Beteiligten vertretbar sind.

Weitere Ausnahmen von der Bezugspflicht sind möglich, wenn sie begründet sind und von den Regierungsräten genehmigt wurden. Solche Ausnahmen betreffen beispielsweise Beschaffungen oder Vorgaben, welche vom Bund erlassen werden und nur von einem bestimmten Lieferanten beschafft werden können. Sie können aber auch durch technische Voraussetzungen innerhalb einem Fachgebiet, bzw. einer Fachanwendung begründet sein (Passbüro, Drucker für Ausweise, spezielle Kommunikationsanlagen der Blaulichtorganisationen, usw.).

Art. 11 Informatik-Grundbedarf

Damit eine konsequente Standardisierung und damit eine hohe Wirtschaftlichkeit im Betrieb erreicht werden kann, werden die Elemente des Informatik-Grundbedarfs in der Informatikstrategie festgelegt (2.5.3 Architektur und Standards, Informatikstrategie). Damit sind alle Bezügerinnen und Bezüger in den Entscheid, was zum Informatik-Grundbedarf gehört, mit einbezogen (Regierungen, Gemeinderäte).

Die einheitlichen und verbindlichen Informatikmittel, die im Rahmen des Informatik-Grundbedarfs zur Verfügung stehen, werden vom Informatikleistungszentrum unter Miteinbezug der Bezügerinnen und Bezüger festgelegt. Zum Informatik-Grundbedarf gehören Hardware und Software. Für die Beschaffungen des Informatik-Grundbedarfs erstellt das Informatikleistungszentrum technische Vorgaben, welche laufend aktualisiert werden.

Die Standardisierung im Informatik-Grundbedarf ist sehr wichtig und ein entscheidender Faktor für die Wirtschaftlichkeit der Informatik. In vielen Fachanwendungen können teilweise nur "firmenweite" Einstellungen für z. B. Darstellungen oder Printvorlagen erstellt werden. Sobald einzelne Bezügerinnen oder Bezüger eigene Geräte beschaffen, sind in der Regel Kompromisse nötig, damit alle Bezügerinnen und Bezüger vernünftig nutzbare Mittel haben. So können z. B. unterschiedliche Bildschirme dazu führen, dass für die Benutzer einer Fachanwendung nicht die idealsten Einstellungen für die Darstellung genutzt werden können, sondern, dass sie so angepasst werden müssen, damit für alle Benutzer ein befriedigendes Ergebnis erreicht werden kann (Case Viewer im Steuerbereich). Ähnliches gilt für Drucker. Und bei all diesen individuellen Wünschen und Beschaffungen liegt immer die gleiche Anforderung vor – ein gutes Ergebnis in der Darstellung, ob auf dem Bildschirm oder auf dem Drucker, zu wirtschaftlichen Kosten.

Die Standardisierung wirkt sich zudem sehr positiv auf den Betriebsaufwand über die Nutzungsdauer aus. Wird die Standardisierung konsequent eingehalten, so können Fachanwendungen oder technische Mittel wie z. B. Druckertreiber bei Sicherheits- oder Feature-Updates am Betriebssystem Windows einmal getestet und dann an hunderte von Geräten ausgerollt werden. Sind aber individuelle Geräte und Treiber vorhanden, dann müssen diese bei praktisch jedem Update speziell getestet werden, obwohl sie nur von einigen wenigen Bezügerinnen und Bezügern genutzt werden. Durch solche Individualisierungen wächst der Aufwand für die Betreuung der Geräte sowie Fach- und Standardanwendungen enorm, ohne dass daraus ein Mehrwert entsteht. In der Regel werden so einmalig eingesparte Ausgaben bei der Erstbeschaffung über die Nutzungsdauer um ein Mehrfaches wieder ausgegeben.

Art. 12 Einheitliche Fachanwendungen; 1. Anwendungsbereiche

In der Informatikstrategie werden jene Anwendungsbereiche festgelegt (Anhang 1, Informatikstrategie), in denen nur einheitliche Fachwendungen eingesetzt werden dürfen. Für jeden Anwendungsbereich wird eine Fachanwendung festgelegt (Art. 13, Vereinbarung).

Bezügerinnen und Bezüger müssen, wenn sie in einem der festgelegten Anwendungsbereiche eine Fachanwendung nutzen wollen, die für diesen Anwendungsbereich festgelegte Fachanwendungen einsetzen.

Beispiel: Im Bereich der Finanzbuchhaltung ist es für eine kleine Gemeinde aus wirtschaftlichen Gründen fraglich, ob sie einen Kreditorenworkflow einsetzen will oder nicht, sofern nicht ein verbindliches Projekt vorliegt. Möchte sie aber einen Kreditorenworkflow einsetzen, dann kann sie nur die für diesen Anwendungsbereich einheitliche Fachanwendung einsetzen.

Fachanwendungen der Rechtspflege sind von diesem Artikel ausgenommen. Die Informatik der Rechtspflege liegt in der Selbstverwaltung der Gerichte. Entsprechend sind sie für ihre Fachanwendungen auch selber zuständig.

Art. 13 2. Festlegung der Fachanwendungen

Eine Fachanwendung für ein Anwendungsbereich wird grundsätzlich über ein verbindliches Projekt festgelegt (Art. 22, Vereinbarung). Ebenso ist der Austausch einer bestehenden Fachanwendung in einem Anwendungsbereich auch nur wieder über ein verbindliches Projekt möglich.

Mit diesem Vorgehen ist sichergestellt, dass immer alle Bezügerinnen und Bezüger in den Zustimmungsprozess für eine verbindliche Fachanwendung in einem Anwendungsbereich einbezogen sind.

Kann das Quorum für ein verbindliches Projekt zur Festlegung einer Fachanwendung in einem Anwendungsbereich nicht erreicht werden, dann kann ein freiwilliges Projekt gestartet werden. Die durch das freiwillige Projekt bestimmte Fachanwendung gilt solange als verbindliche Fachanwendung, bis entweder ein verbindliches Projekt für diesen Anwendungsbereich durchgeführt wird, oder 2/3 der Bezügerinnen und Bezüger, welche die durch das freiwillige Projekt festgelegte Fachanwendung nutzen, dem Austausch zustimmen.

Mit diesem Vorgehen werden Bezügerinnen und Bezüger, die zeitlich früher eine Fachanwendung einführen wollen, nicht gestoppt, während die Verbindlichkeit für die Nutzung dieser freiwilligen Fachanwendung trotzdem erreicht werden kann.

Art. 14 Besondere Bedürfnisse

In der Informatikstrategie werden der Informatik-Grundbedarf und die einheitlichen Anwendungsbereiche festgelegt. Es werden aber nicht alle Bedürfnisse des Informatik-Grundbedarfs und auch nicht alle Anwendungsbereiche festgelegt.

Diese besonderen Bedürfnisse können die Bezügerinnen und Bezüger im Rahmen der technischen Vorgaben, welche durch das Informatikleistungszentrum festgelegt werden, frei bestimmen. Die Beschaffung muss aber immer über das Informatikleistungszentrum koordiniert werden. Koordiniert heisst in diesem Fall, dass das Informatikleistungszentrum in die technische und terminliche Planung einbezogen werden muss. Die Beschaffung muss aber nicht zwingend über das Informatikleistungszentrum laufen (z. B. Bezugsvorgaben durch den Bund).

Art. 15 Kostentragung

Einmalige Investitionskosten sollen in Zukunft durch das Informatikleistungszentrum finanziert und den Bezügerinnen und Bezüger über jährliche Nutzungsgebühren zu kostendeckenden und marktgerechten Preisen verrechnet werden.

Die kreditrechtlichen Auswirkungen daraus sind, dass bei gemeinsamen Projekten immer Verpflichtungskredite über mehrere Jahre nötig sind. Das hat Auswirkungen auf die Budgets der Bezügerinnen und Bezüger. Es werden keine Investitionskosten mehr anfallen. Hingegen muss der jährliche Mittelbedarf für die Informatik als Aufwand in die Budgets aufgenommen werden.

Investitionskosten entstehen durch die Beschaffung und Einführung von neuen Fachanwendungen oder durch den Bedarf an neuen Infrastrukturen (Server, Kommunikation, Storage, Datensicherung, Datenbanken, Tools und Hilfsmittel), welche das Informatikleistungszentrum für den Betrieb der Fachanwendungen benötigt.

Bei Fachanwendungen, welche durch verbindliche oder freiwillige Projekte festgelegt werden, sind die Bezügerinnen und Bezüger in die Beschaffung einbezogen und kennen die Offerten der Anbieter. Vor den Kreditbeschlüssen muss die jährliche Nutzungsgebühr errechnet werden, welche sich aus der Abschreibung der Investition, einem kalkulatorischen Zins aus der Investition sowie den jährlich wiederkehrenden externen Kosten (Wartung und Support durch den Lieferanten) und den Betriebs- und Betreuungskosten durch das Informatikleistungszentrum ergeben. Die Nutzungsgebühr wird mit dem Projektantrag bekannt gegeben. Die Bezügerinnen und Bezüger kennen somit die genauen Beschaffungskosten und die daraus abgeleiteten Nutzungsgebühren. Sie sind in der Lage die korrekte Kostendeckung durch Kenntnisse der Lieferantenverträge zu beurteilen.

Die Kontrolle der marktgerechten Preise muss unterschiedlich vorgenommen werden. Bei Fachanwendungen errechnen sich die Nutzungsgebühren aus den von den Lieferanten offerierten Kosten. Diese kommen in der Regel durch Submissionen oder Einladungsverfahren zustande. Dadurch ergeben sich bereits aus dem Verfahren der Beschaffung marktgerechte Preise. Zusätzlich werden die Kosten von Fachanwendungen über Benchmarks mit vergleichbaren Institutionen sichergestellt (z. B. SIK Kennzahlen). Normale IT-Services im Informatik-Grundbedarf (Office- und Standardanwendungen, E-Mail, Datenablagemengen usw.) können teilweise im Internet überprüft werden. Die Bezügerinnen und Bezüger sind somit durchaus in der Lage, die Marktkonformität der Preise des Informatikleistungszentrums laufend zu überprüfen.

Die Weiterverrechnung der Kosten für Dienstleistungen im Rahmen des Informatik-Grundbedarfs erfolgt in der Regel nach Mengen, wie Benutzer, Anzahl Computer, Diskbelegung, oder andere sachgerechte Kriterien.

Die Bezügerinnen und Bezüger sind selber dafür verantwortlich, dass der jährliche Mittelbedarf in ihre jeweiligen Budgets aufgenommen wird.

Art. 16 Informationssicherheit

Informationssicherheit bezeichnet die Eigenschaften von informationsverarbeitenden und -lagernden (technischen oder nicht-technischen) Systemen, die die Schutzziele Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität sicherstellen. Informationssicherheit dient dem Schutz vor Gefahren bzw. Bedrohungen, der Vermeidung von wirtschaftlichen Schäden und der Minimierung von Risiken.

Informationssicherheit regelt aber auch den Umgang mit zu schützenden Informationen. Informationen sind Daten und Datenbanken, Office Dokumente, aber auch Verarbeitungs-, Speicherungs- und Visualisierungsprozesse (Verfügbarkeit und Integrität/Unversehrtheit). Über die Informationssicherheit müssen auch die Verteilung und Einsicht in Informationen geregelt werden (wer hat auf welche Informationen Zugriff und wie müssen diese behandelt werden - Vertraulichkeit).

Informationssicherheit kann in einem Verbund mit Bezügerinnen und Bezüger nur zentral und für alle identisch sowie verbindlich geregelt werden. Jeder Kanton wird deshalb im Rahmen seiner Zuständigkeit Regelungen zur Informationssicherheit erlassen. Andere Körperschaften und Organisationen, welche dieser Vereinbarung unterliegen, können diese Regelungen vom Kanton übernehmen oder müssen selber Regelungen mit dem gleichen Schutzziel erlassen.

Das ILZ ist für die Umsetzung und Kontrolle der kantonalen Regelungen im Bereich der technischen Informationssicherheit zuständig. Für die Umsetzung und Kontrolle von Regelungen, welche von anderen Körperschaften und Organisationen erlassen wurden, sind diese selber verantwortlich.

IV. Planung

Art. 17 Grundsatz

Die Planung umfasst die Instrumente Informatikstrategie, welche einen Zeitraum von fünf Jahren abdeckt und eher grundsätzliche Bereiche regelt, die Mittelfristplanung, welche drei Jahre abdeckt und als operative Massnahmenplanung dient, sowie die Jahresplanung, welche die jährlich umzusetzenden Massnahmen enthält. Mit diesen Planungsinstrumenten können von den strategischen Ausrichtungen bis zu den jährlichen Umsetzungsmassnahmen alle Prozessschritte transparent und nachvollziehbar geplant, dargestellt und umgesetzt werden.

Die Erarbeitung der Strategie ist in der Vereinbarung verbindlich geregelt. Für die Erarbeitung der Mittelfrist- und Jahresplanung müssen noch zusammen mit den Bezügerinnen und Bezüger Richtlinien erarbeitet werden.

Art. 18 Informatikstrategie

Die Informatikstrategie dient zur Festlegung der gemeinsamen Ausrichtung sowie Steuerung und Koordination der Entwicklung der Informatik in den Kantonen Obwalden und Nidwalden. Sie legt aber auch den verbindlichen Bereich des Informatik-Grundbedarfs (2.5.3 Architektur und Standards, Informatikstrategie) und die Anwendungsbereiche für einheitliche Fachanwendungen fest (siehe 0 Art. 11 Informatik-Grundbedarf und 0 Art. 12 Einheitliche Fachanwendungen; 1. Anwendungsbereiche, Seite 18).

Die Informatikstrategie wird alle fünf Jahre überarbeitet. Damit kann sie aktuelle strategische Tendenzen zeitnah abbilden und die nötigen Veränderungen einleiten.

Für die Erarbeitung der Informatikstrategie ist die ISK zuständig. Zum gültigen Beschluss sind die Zustimmungen von 2/3 der Gemeinderäte je Kanton sowie beider Regierungen nötig (es ist nicht vorgesehen, dass Schulräte und andere Organisationen ebenfalls zustimmen müssen). Damit sind die Kantone und die Gemeinden in die Erarbeitung und Verabschiedung direkt einbezogen und mit den zusätzlichen externen Experten ist Gewähr vorhanden, dass die gesellschaftlichen und technischen Veränderungen frühzeitig erkannt und eingebracht werden.

Art. 19 Mittelfristplanung

Die Mittelfristplanung dient als rollendes Planungsinstrument. Darin werden geplante Projekte und Beschaffungen als Vorhaben mit Kosten und Nutzen frühzeitig, in der Regel drei Jahr vor der Umsetzung, aufgenommen. Diese Vorhaben können dadurch politisch und finanziell frühzeitig priorisiert werden, sodass sie zum optimalen Zeitpunkt bewilligt sind und umgesetzt werden können.

Für die Erarbeitung ist die ISK zuständig, welche seinerseits wieder auf die Eingaben der Bezügerinnen und Bezüger und die Aufarbeitung der Projekte durch das Informatikleistungszentrum angewiesen ist. Die Fachbereiche haben bei der Erarbeitung der Mittelfristplanung eine ganz wichtige Rolle. Sie sind zuständig für die frühzeitige Erkennung und Einleitung von strategischen Entwicklungen in ihrem Fachbereich. Die Fachbereiche müssen ihre strategischen Überlegungen und Planungen frühzeitig melden, damit sie über die Mittelfristplanung koordiniert und priorisiert werden können.

Damit ein Vorhaben aus der Mittelfristplanung später umgesetzt werden kann, muss laut der Vereinbarung (Art. 23, Vereinbarung) die Zustimmung der Bezügerinnen und Bezüger vorliegen und das nötige Quorum erreicht werden, bevor der erforderliche Kredit eingeholt werden kann. Die Zustimmung muss somit im Idealfall ein Jahr vor der Umsetzung vorliegen, damit das Vorhaben in die Jahresplanung aufgenommen werden kann.

Der Zustimmungsprozess ist in folgenden Schritten geplant: Die Bezügerinnen und Bezüger melden dem Informatikleistungszentrum neue Vorhaben. Das Informatikleistungszentrum bereitet daraus einen Projektantrag vor. Der Projektantrag wird von der ISK auf Strategiekonformität geprüft und mit einer Empfehlung oder Ablehnung für die Umsetzung ergänzt. Der Projektantrag wird den zuständigen Gremien zur Beschlussfassung der Zustimmung gestellt. Je nach erreichtem Quorum wird das Vorhaben als "zugestimmt" oder "abgelehnt" in der Mittelfristplanung registriert.

Die Mittelfristplanung wird jährlich überarbeitet und an alle Bezügerinnen und Bezüger verteilt.

Der schematische Ablauf der Mittelfristplanung ist in den Ablaufschemas unter den Prozessen Zustimmung abgebildet (siehe 8.1 Ablaufschema: Kantonale Projekte, Seite 39 / 8.2 Ablaufschema: Gemeinsame Projekte, Seite 42 / 8.3 Ablaufschema: Kommunale Projekte, Seite 44).

Art. 20 Jahresplanung

Die Jahresplanung beinhaltet die jährlich wiederkehrenden Kosten der Fach- und Standardanwendungen, den zusätzlichen IT-Services aus dem Informatik-Grundbedarf und den Kosten für neue Vorhaben, welche jährlich aus der Mittelfristplanung hinzukommen.

Die Jahresplanung bildet die Grundlage für die Budgetierung durch die Bezügerinnen und Bezüger.

Für neue Vorhaben ist je nach Zuständigkeit ein Verpflichtungskredit nötig. Dieser muss vor der Umsetzung eingeholt werden. Das Einholen des Verpflichtungskredits ist in folgenden Schritten geplant: Für jedes neue Vorhaben muss je nach Zuständigkeiten eine Botschaft für den Kantons- und Landratsbeschluss, oder ein Regierungs- und/oder Gemeinderatsantrag für die Gewährung des Verpflichtungskredits erarbeitet werden. Dieser wird den zuständigen Gremien zur Beschlussfassung über den Verpflichtungskredit unterbreitet. Wird das Quorum erreicht, kann das Vorhaben für die Umsetzung im Budgetjahr freigegeben werden, sofern die zuständige Instanz das gesamthafte ordentliche Budget freigegeben hat.

Der schematische Ablauf der Jahresplanung ist in den Ablaufschemas unter dem Prozess Zustimmung abgebildet (siehe 8 Ablaufschema Projekte, Seite 39).

Das Jahresbudget der Informatikmittel muss je nach Zuständigkeit in jeder Organisation zusätzlich den ordentlichen politischen Budgetprozess durchlaufen. Der schematische Ablauf der ordentlichen Budgetprozesse ist im Ablaufschema 8.4 Ablaufschema: Budgetprozess auf Seite 46 abgebildet.

V. Informatikprojekte

A. Allgemein

Art. 21 Grundsatz

Grundsätzlich ist für die Neubeschaffung oder den Ersatz einer Fachanwendung immer ein Projekt mit Zustimmung und Kredit nötig, ausser es handle sich um eine gebundene Ausgabe (Wiederbeschaffung einer bestehenden Fachanwendung).

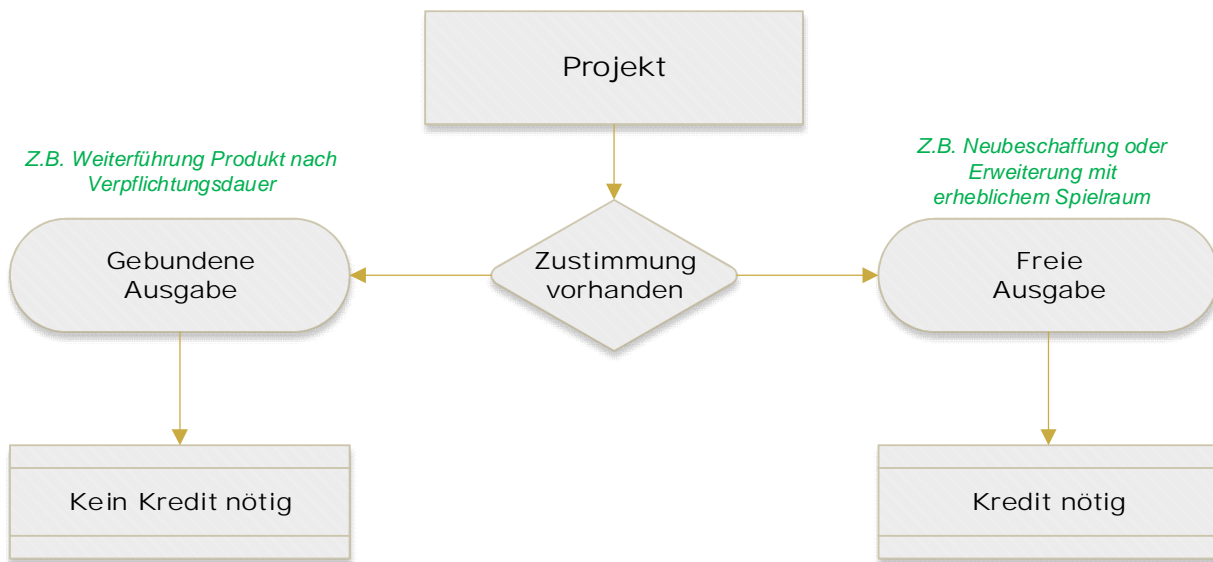


Abbildung 3: Wann ist ein Kredit nötig.

Der Austausch einer verbindlichen Fachanwendung muss differenzierter betrachtet werden. Wird eine bestehende verbindliche Fachanwendung mit dem gleichen Funktionsumfang wie die bestehende ersetzt, weil sie z. B. durch den Lieferanten nicht mehr unterstützt wird, dann handelt es sich um eine gebundene Ausgabe. In diesem Fall wird die neue Fachlösung über ein Projekt zusammen mit den Bezügerinnen und Bezüger bestimmt und über die normale Jahresplanung in die Budgets aufgenommen. Ein Kredit ist nicht mehr notwendig, da es sich um eine gebundene Ausgabe handelt.

Handelt es sich um eine Neubeschaffung oder um eine funktionelle Erweiterung an einer bestehenden verbindlichen Fachanwendung, dann ist ein Projekt mit den normalen Prozessen der Zustimmung und der Gewährung des Verpflichtungskredits nötig.

Durch diese strikte Trennung kann jeder Verpflichtungskredit einzeln kontrolliert und über die Verpflichtungsdauer nachgewiesen werden. Die Abrechnung eines Verpflichtungskredites kann nach der Verpflichtungsdauer durch das Informatikleistungszentrum erstellt werden.

Funktionelle Erweiterungen könnten z. B. die Ergänzung der Fachlösung NSP (Finanzwesen der Kantone und Gemeinden) mit einem zusätzlichen Kreditorenworkflow, oder die Ergänzung der Fachlösung NEST (Steuern) mit einem zusätzlichen Portal für die Steuerpflichtigen, sein.

B. Zustimmung zu Projekten

Art. 22 Verbindliche Projekte; 1. Grundsatz

Verbindliche Fachanwendungen werden über verbindliche Projekte pro Anwendungsbereich festgelegt. Die verbindlichen Anwendungsbereiche sind im Anhang 1, Informatikstrategie, festgelegt.

Bevor ein verbindliches Projekt durchgeführt werden kann, bedarf es der Zustimmung aller beteiligten Bezügerinnen und Bezüger. Je nach Kategorie des Projektes unterscheiden sich die Bezügerinnen und Bezüger und somit die nötigen Zustimmungen.

Wird das Zustimmungsquorum erreicht, sind alle Bezügerinnen und Bezüger zur Beteiligung an diesem Projekt verpflichtet, sofern bei den später nötigen Kreditbeschlüssen das Quorum ebenfalls erreicht wird. Ein Projekt, das bei der Zustimmung das Quorum erreicht, kann somit immer noch scheitern, wenn bei den Kreditbeschlüssen das nötige Quorum nicht erreicht wird.

Wir das Zustimmungsquorum zu einem verbindlichen Projekt oder später zum Kredit nicht erreicht, dann können die zustimmenden Bezügerinnen und Bezüger ein freiwilliges Projekt starten.

Der schematische Ablauf der Zustimmung ist in den Ablaufschemas unter den Prozessen abgebildet (siehe 8.1 Ablaufschema: Kantonale Projekte, Seite 39 / 8.2 Ablaufschema: Gemeinsame Projekte, Seite 42 / 8.3 Ablaufschema: Kommunale Projekte, Seite 44).

Art. 23 2. Erforderliche Zustimmungsquoren

Je nach der Kategorie des Projektes ergeben sich unterschiedliche Zuständigkeiten.

Bei kantonalen Projekten, an denen nur die beiden Kantone beteiligt sind, müssen die beiden Regierungen zustimmen, bzw. wenn nur ein Kanton beteiligt ist, nur dieser Kanton.

Sinnesgemäss sind bei gemeinsamen oder kommunalen Projekten die Zustimmungen der Regierungsräte und/oder Gemeinderäte zu ermitteln. Sind anstelle der Gemeinderäte bei einzelnen Vorhaben die Schulräte der Schulgemeinden zuständig (Vorhaben, welche nur die Schulgemeinden betreffen), dann ist deren Zustimmung nötig und nicht jene der Gemeinderäte der betroffenen Gemeinde (kein doppeltes Quorum).

Bei gemeinsamen und kommunalen Projekten müssen mindestens 2/3 der Gemeinderäte des jeweiligen Kantons zustimmen. Ist nur ein Kanton betroffen, muss das Quorum in diesem Kanton erreicht werden.

Art. 24 Freiwillige Projekte

Kann durch fehlende Zustimmung oder durch nicht bewilligte Kreditbeschlüsse ein verbindliches Projekt nicht gestartet werden, dann kann ein freiwilliges Projekt eingeleitet werden.

Bei freiwilligen Projekten ist die Zustimmung aller beteiligten Bezügerinnen und Bezüger nötig.

Auch freiwillige Projekte müssen je nach Zuständigkeit in die ordentlichen Budgetprozesse aufgenommen und beschlossen werden.

Art. 25 Spezialfälle

Spezialfälle stellen die Schulgemeinden von Nidwalden, aber auch selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten dar.

Sind solche Organisationen betroffen, dann treten diese grundsätzlich an die Stelle der Körperschaft, welche die öffentliche Aufgabe übertragen hat. Damit ist auch in diesen Fällen gewährleistet, dass nur immer eine Körperschaft für das Quorum zählt.

Je nach interner Zuständigkeit können das Schulräte, Verwaltungsräte oder andere Personen aus den betreffenden Organisationen sein.

Sind in einem Gemeindegebiet mehrere kommunale Körperschaften oder Organisationen betroffen, dann muss unter diesen eine Einigung erzielt werden. Das könnte der Fall sein, wenn eine Fachanwendung, wie Sclaris (Schuladministration für kantonale und kommunale Stellen) beschafft wird, welche bei der Verwaltung der Gemeinde und der Verwaltung der Schulgemeinde eingesetzt werden muss. Kann keine Einigung erzielt werden, gilt die Zustimmung als nicht erteilt.

Projekte für die Rechtspflege fallen immer unter diesen Artikel und liegen in der Kompetenz und Zuständigkeit der Gerichte.

C. Kredite

Art. 26 Grundsatz

Für Projekte sind nach der Zustimmung durch die Bezügerinnen und Bezüger immer die notwendigen Kredite einzuholen. Bei gebundenen Ausgaben werden sie direkt ins Budget eingestellt. Bei freien Ausgaben muss zusätzlich bei der zuständigen Instanz ein Verpflichtungskredit eingeholt werden. Der Mittelbedarf aus dem Verpflichtungskredit muss ebenfalls ins Budget eingestellt werden.

Projekte werden für die Einführung und Nutzung von Fachanwendungen (Neu- oder Ersatzbeschaffungen) über eine bestimmte Betriebsdauer durchgeführt. Aus diesem Grund sind Kredite immer als Verpflichtungskredite über die gesamte Verpflichtungsdauer einzuholen. Über jeden Verpflichtungskredit wird vor der Umsetzung diskutiert und entschieden. Jährliche Diskussionen und Entscheidungen über die Anteile aus Verpflichtungskrediten können später nicht mehr geführt werden. Die Bezügerinnen und Bezüger stellen die anteilmässigen Kosten aus den Verpflichtungskrediten in ihre jährlichen Budgets ein. Die jährlichen Anteile aus den Verpflichtungskrediten stellen gebundene Ausgaben dar und können nicht verändert werden. Nur so hat das Informatikleistungszentrum Gewähr, dass es die von ihm getätigte Investition amortisieren und mit seinen Lieferanten Verträge über die Verpflichtungsdauer abschliessen kann.

In Abs. 2 wird die Unterscheidung von freien Ausgaben, welche zwingend ein Projekt mit den Prozessen Zustimmung und Verpflichtungskredit benötigen, und gebundenen Ausgaben, die bei der Weiterführung einer bestehenden Fachanwendung nach der Befristung durch den Verpflichtungskredit entstehen, unterschieden.

Bei kantonalen und gemeinsamen Projekten wird das Bruttoprinzip und bei kommunalen und freiwilligen das Nettoprinzip angewandt. Die beiden Verfahren sind unter 10.1 Erläuterungen zu Brutto-, Nettoprinzip und Verpflichtungskredit auf der Seite 49 detailliert erklärt.

Beim Bruttoprinzip werden die gesamten Investitions- und Betriebskosten von allen Bezügerinnen und Bezüger (Obwalden und Nidwalden) zusammengenommen und pro Jahr ausgewiesen. Der Verpflichtungskredit beinhaltet somit die gesamten Kosten aller Bezügerinnen und Bezüger und ist für beide Kantone gleich hoch. Die Zuständigkeiten über die Gewährung der Verpflichtungskredite sind in beiden Kantonen gleich geregelt (Art. 28, Vereinbarung). Damit kann sichergestellt werden, dass in beiden Kantonen die gleiche Instanz für den Beschluss des Verpflichtungskredits zuständig ist. Ohne diese Regelung könnte die Situation eintreten, dass in einem Kanton die Regierung und im anderen Kanton das Parlament zuständig wären. Diese ungleiche Behandlung soll mit dem Bruttoprinzip und der Regelung, dass die Parlamente unabhängig der verfassungsmässigen Finanzkompetenzen abschliessend für die Gewährung von Verpflichtungskrediten zuständig sind, verhindert werden.

Beim Nettoprinzip werden die gesamten Investitions- und Betriebskosten aufgezeigt, aber über einen Verteilungsschlüssel auf alle beteiligten Bezügerinnen und Bezüger aufgeteilt.

Durch die strikte Trennung der einzelnen Projekte und Verpflichtungskredite kann das Informatikleistungszentrum die einzelnen Verpflichtungskredite sehr einfach überwachen und abrechnen. Das verlangt aber, dass spätere Erweiterungen konsequent über neue Projekte abgewickelt werden.

Verpflichtungskredite werden am Ende der Verpflichtungsdauer durch das Informatikleistungszentrum abgerechnet.

Nach dem Ablauf der Verpflichtungsdauer müssen die Nutzungsgebühren bei einer Weiterführung einer Fachanwendung neu berechnet und festgelegt werden. In der Regel werden die neuen Nutzungsgebühren nach der Verpflichtungsdauer tiefer, weil die Abschreibungen und Zinsen wegfallen. Die so entstehenden neuen Nutzungsgebühren gelten als gebundene Ausgaben.

Die Verwaltung und Abrechnung der Verpflichtungskredite können über jährliche Rechenschaftsberichte des Informatikleistungszentrums sichergestellt werden.

Art. 27 Kreditgewährung; 1. Sachliche Zuständigkeit

Für die Gewährung der Kredite für kantonale und gemeinsame Projekte sind die Kantone zuständig. Je nach der Höhe des Verpflichtungskredits sind das die Parlamente oder die Regierungen. Liegen diese Beschlüsse rechtsgültig vor, gelten die dadurch anfallenden jährlichen Nutzungsgebühren für alle Bezügerinnen und Bezüger als

gebundene Ausgaben. Damit kann das Verfahren für die Gewährung der Verpflichtungskredite einfacher gestaltet werden. Ohne diese Regelung wären sowohl die Kantone wie auch die Gemeinden für die Gewährung der Verpflichtungskredite zuständig. Mit demzufolge 20 zuständigen Instanzen (2 Kantone und 18 Gemeinden) wären solche Verfahren nicht mehr durchführbar, zumal in einzelnen Gemeinden je nach Höhe des Betrages unterschiedliche Zuständigkeiten vorhanden sind (Gemeinderat oder Gemeindeversammlung).

Der schematische Ablauf für kantonale Projekte ist unter 8.1 Ablaufschema: Kantonale Projekte, Seite 40, und für gemeinsame Projekte unter 8.2 Ablaufschema: Gemeinsame Projekte, Seite 42, abgebildet.

Diese Bestimmung stellt einen Eingriff in die Gemeindeautonomie dar. Er wird jedoch relativiert, indem jede Gemeinde vor der Einholung des Verpflichtungskredits die Zustimmung zu einem gemeinsamen Projekt geben muss. Zusätzlich muss bei kommunalen Projekten das nötige Quorum von 2/3 aller Gemeinden in beiden Kantonen für die Kreditgewährung erreicht werden.

Kommunale Projekte können nur umgesetzt werden, wenn auch bei der Kreditgewährung das Zustimmungsquorum gemäss Art. 23. Abs. 3, Vereinbarung, erreicht wird (siehe 8.3 Ablaufschema: Kommunale Projekte, Seite 44).

Ein Projekt kann somit am nicht erreichten Quorum bei der Kreditgewährung scheitern, auch wenn vorher bei der Zustimmung zum Projekt das Quorum erreicht worden ist. In diesen Fällen kann von den zustimmenden Bezügerinnen und Bezüger ein freiwilliges Projekt gestartet werden.

Bei einem freiwilligen Projekt müssen immer alle beteiligten Bezügerinnen und Bezüger die Kredite nach ihren Zuständigkeiten einholen.

Art. 28 2. funktionale Zuständigkeit; a) in den Kantonen

In den Kantonen sind die Parlamente für Verpflichtungskredite von jährlich wiederkehrenden Ausgaben über Fr. 200'000.- zuständig. Sie sind dies abschliessend und unabhängig der verfassungsmässigen Finanzkompetenz für die Gewährung der Verpflichtungskredite. Für die Gewährung von Verpflichtungskrediten unter Fr. 200'000.- sind die Regierungen zuständig. (Siehe 8.1 Ablaufschema: Kantonale Projekte, Seite 40).

Die Höhe von Fr. 200'000.- wird durch die jährlichen Betriebskosten ermittelt, welche sich durch die Abschreibung der Investition, einem kalkulatorischen Zins aus der Investition sowie den jährlich wiederkehrenden externen Kosten (Wartung und Support durch den Lieferanten) und den Betriebs- und Betreuungskosten durch das Informatikleistungszentrum ergeben. Bei einem Verpflichtungskredit wird immer von den jährlich wiederkehrenden Kosten ausgegangen. Sie werden den Bezügerinnen und Bezüger über die jährlichen Nutzungsgebühren verrechnet. Die einmaligen Investitionskosten werden vom Informatikleistungszentrum getragen und sind nur für die Berechnung der jährlichen Betriebskosten relevant.

| Investitions- und Betriebskosten; OW, NW und Gemeinden | | | | Kosten pro Jahr | Verteilung | Kosten pro Jahr | Kosten pro Jahr |
|--|---------------------------------------|-----|----------------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| | | | | | | OW (46%) | NW (54%) |
| Brutto Prinzip 2 Kantone, 18 Gemeinden | Investition | Fr. | 571'428 Absch/5 Jahr | 114'286 | | 52'571 | 61'714 |
| | Betriebskosten / Jahr | | | | | | |
| | Wartung / Hotline | | 22% | 285'714 | 62'857 | 28'914 | 33'943 |
| | <i>ca. 50% der Inv. sind Lizenzen</i> | | | | | | |
| | Betrieb RZ | | 8% | 285'714 | 22'857 | 10'514 | 12'343 |
| Verpflichtungskredit | | | | Fr. | 200'000 | | |
| Kosten über 5 Jahre Verpflichtungsdauer | | | | | 999'999 | | |
| | | | | | Nur Kantone | 92'000 | 108'000 |
| | | | | | Mit Gemeinden | | |
| | | | | | Kanton | 46'000 | 54'000 |
| | | | | | Gemeinden | 46'000 | 54'000 |

Abbildung 4: Definition Verpflichtungskredit

Das Beispiel geht davon aus, dass die Kosten mit dem Verteilschlüssel nach Einwohner verteilt werden (46 % Obwalden und 54 % Nidwalden).

Laut heutiger Kompetenzregelungen sind die Regierungen für jährlich wiederkehrende Ausgaben in der Höhe von Fr. 50'000.- zuständig (OW FHG 610.1, NW kFHG 511.1). Die Höhe von Fr. 200'000.- ergibt sich aus der Überlegung, dass bei einem gemeinsamen Projekt die beiden Kantone und alle Gemeinden in beiden Kantonen teilnehmen. Insgesamt ergibt das 4 Partner. Abgeleitet von der heutigen Kompetenz führt das zu einer Summe von Fr. 200'000.- (Fr. 50'000.- je Partner). Damit wird praktisch die heutige Kompetenzregelung eingehalten.

Wie unter C. Kredite - Art. 26 Grundsatz, Seite 24, ausgeführt, muss bei der Kreditgewährung bei kantonalen und gemeinsamen Projekten das Bruttoprinzip angewandt und die Kompetenz den Parlamenten oder Regierungen zugeteilt werden.

Bei gemeinsamen Projekten werden die Ausgaben nach dem Beschluss des Verpflichtungskredits zu gebundenen Ausgaben. Deshalb ist kein weiterer Kredit mehr notwendig.

Art. 29 b) in den Gemeinden

Die funktionale Zuständigkeit innerhalb der Gemeinden richtet sich nach der Finanzkompetenz der jeweiligen Gemeinde.

D. Finanzierung

Art. 30 Grundsatz

Investitionskosten werden durch das Informatikleistungszentrum vorfinanziert und den Bezügerinnen und Bezüger über jährliche Nutzungsgebühren zu kostendeckenden Preisen verrechnet.

Wie die kostendeckenden Preise durch die Bezügerinnen und Bezüger zu kontrollieren sind, ist bereits in den Erläuterungen zum Art. 15 abgehandelt (siehe 0 Art. 15 Kostentragung, Seite 19).

Die Nutzungsgebühren werden über einen Verteilschlüssel an die Bezügerinnen und Bezüger verrechnet. Der Verteilschlüssel wird von der ISK vor der Phase der Zustimmung bestimmt und mit dem Projektantrag kommuniziert. Die Bezügerinnen und Bezüger kennen somit den Verteilschlüssel bereits, bevor sie zu einem Projekt zugestimmt haben.

Art. 31 Verteilschlüssel

Bei Fachanwendungen wird der Verteilschlüssel in aller Regel nach der Einwohnerzahl festgelegt. Bei speziellen Lizenzierungsmodellen von Fachanwendungen oder IT-Services des Informatik-Grundbedarfs kann der Verteilschlüssel aber auch aus Mengen bestehen (z. B. Anzahl Benutzer, Anzahl Computer, Anzahl installierte Lizenzen, usw.).

Sobald die Kantone ebenfalls beteiligt sind, muss zusätzlich festgelegt werden, welchen Anteil die Kantone zu tragen haben. Das ist vor allem dann nötig, wenn die Einwohnerzahl als Verteilschlüssel benutzt wird. Werden Mengen als Verteilschlüssel benutzt, dann können damit auch die Kantone abgedeckt werden.

Bei der Festlegung der Kantonsanteile müssen die betroffenen Aufgaben und deren direkter und indirekter Nutzen berücksichtigt und abgewogen werden.

Bei der Beschaffung der Finanzlösung NSP (gesamtes Finanzwesen und Einwohnerkontrolle) wurde im Jahr 2010 festgelegt, dass die Kantone 50 % der Betriebskosten übernehmen, und die restlichen 50 % über alle Gemeinden nach Einwohnerzahlen umgelegt werden. Hier wurde speziell berücksichtigt, dass die Kantone zwar keine Einwohnerkontrollen führen, aber indirekt durch die Einwohnermutationen, welche von den Gemeinden ausgeführt werden, die Kantone zu laufend aktualisierten Adressen kommen und diese nutzen können.

VI. Verfahrens- und Schlussbestimmungen

Art. 32 Wirksamkeitsprüfung

Unter den Verfahrens- und Schlussbestimmungen ist eine Wirksamkeitsprüfung aufgenommen worden. Sie verlangt eine regelmässige Überprüfung der Auswirkungen dieser Vereinbarung und soll die Erreichung der angestrebten Ziele periodisch aufzeigen.

Mit diesem Vorgehen müssen die Anwendbarkeit und die Wirksamkeit dieser Vereinbarung unter Einbezug der Gemeinden laufend überprüft werden. Als Resultat können Änderungen eintreten, oder eine Kündigung der Vereinbarung eingeleitet werden.

Art. 33 Dauer und Kündigung

Grundsätzlich gilt diese Vereinbarung auf unbestimmte Zeit.

Die Regierungen haben aber die Möglichkeit, unter Einhaltung einer zweijährigen Kündigungsfrist, jeweils auf ein Jahresende zu kündigen. Grundsätzlich müsste die Kündigung durch das jeweilige Parlament genehmigt werden. Im Parlamentsbeschluss bei der Verabschiedung der Vereinbarung kann die Kündigung jedoch abschliessend an den Regierungsrat delegiert werden.

Da die Vereinbarung von den Parlamenten beschlossen wird, besteht keine direkte Kündigungsmöglichkeit für die Gemeinden. Durch Abs. 3 können aber 2/3 der Gemeinden eines Kantons die jeweilige Regierung verpflichten, die Vereinbarung zu kündigen.

Art. 34 Streitigkeiten; 1. Zwischen Bezügerinnen und Bezüger

Streitigkeiten sollen soweit nötig intern und mit einfachen und bekannten Verfahren geregelt werden. Dazu dient ein Schiedsgericht, das aus einer paritätischen Anzahl Mitgliedern, gewählt von den Streitparteien und einem gemeinsam gewählten Präsidenten, zusammengesetzt wird.

Das Verfahren wird sinnesgemäss nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung durchgeführt.

Art. 35 2. Mit dem Informatikleistungszentrum

Streitigkeiten zwischen Bezügerinnen und Bezüger und dem Informatikleistungszentrum werden immer nach den kantonalen Rechtsschutzbestimmungen am Sitz des Informatikleistungszentrums entschieden.

Art. 36 Inkrafttreten

Es ist vorgesehen, die Vereinbarung auf den 1. Januar 2022 Inkrafttreten zu lassen. Voraussetzung ist, dass auch die Vereinbarung über ein Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden (ILZ), vom 13. November 2001, überarbeitet ist und ebenfalls in Kraft tritt.

5. Informatikstrategie

Die Informatikstrategie hat zum Ziel, die strategische Entwicklung der Informatik in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen der beiden Kantone gemeinsam vorzugeben und zu steuern, sowie die Zusammenarbeit verbindlich zu festigen. Sie legt die strategische Ausrichtung fest und fokussiert sich vorerst auf die Organisation der Zusammenarbeit. Die konkrete Umsetzung ist nicht Inhalt der Informatikstrategie. Die Umsetzungsplanung wird mit der Mittelfristplanung aufgenommen und wird in den nächsten Jahren die wichtigste Aufgabe der ISK sein.

Die Informatikstrategie muss in einem Zyklus von 5 Jahren überarbeitet werden. Damit kann sie den mittelfristigen Entwicklungstendenzen der Gesellschaft und der Technik gerecht werden.

In die Erarbeitung und Überarbeitung der Informatikstrategie sind die Kantone und die Gemeinden eingebunden. Sie können direkten Einfluss auf die strategische Entwicklung der Informatik nehmen. Damit kann die Akzeptanz zur gemeinsamen Steuerung und Umsetzung der Informatik verbessert werden.

Zum besseren Verständnis der Informatikstrategie sind darin Aussagen zu Regelungen enthalten, welche in der Vereinbarung konkretisiert sind.

5.1 Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen

1 Einleitung

In der Einleitung wird die heutige Ausgangslage im Bereich der Informatik in den Kantonen Obwalden und Nidwalden beschrieben. Sie zeigt auf, dass sowohl auf der kantonalen als auch auf der kommunalen Ebene Informatikstrategien vorhanden sind, dass diese aber nicht abgestimmt und nicht mehr aktuell sind. In der Ausgangslage wird darauf hingewiesen, dass die heutige Zusammenarbeit der kantonalen Verwaltungen und der Gemeinden im Bereich der Informatik nur auf den jahrelangen guten Erfahrungen beruhen.

Unter den Begriffen wird festgehalten, dass unter dem Begriff "Informatik" die gesamtheitliche digitale Verarbeitung verstanden wird.

2 Strategie

2.1 Gegenstand und Geltungsbereich

Der Geltungsbereich umfasst analog zur Vereinbarung die Behörden und die öffentlichen kantonalen und kommunalen Verwaltungen der Kantone Obwalden und Nidwalden, einschliesslich der Rechtspflege.

Bei Schulen gilt sie für den administrativen Teil, nicht aber für den pädagogischen Teil (siehe 0 Art. 2 Geltungsbereich, Seite 14). Kirch- und Kapellgemeinden, Einwohnergemeinden und Bezirksgemeinden sowie das Kantonsspital Obwalden sind nicht unterstellt.

Die Informatikstrategie gilt für einen begrenzten Zeitraum von 5 Jahren.

2.2 Vision 2026

Die Vision wird bewusst offen und nicht absolut bindend formuliert. Damit kann die Informatikstrategie 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.
- Bevölkerung und Wirtschaft sind einbezogen.
- Keine Mehrfacherfassung von Daten.
- Keine Medienbrüche.

2.3 Leitlinien

Mit der Informatikstrategie soll die Zusammenarbeit in der Informatik verbindlich und systematisch geregelt werden.

Die Zusammenarbeit soll mit einem partnerschaftlichen und paritätischen Modell die gemeinsame Umsetzung der Ziele konsequent und zielstrebig, zum Nutzen der Einwohnerinnen und Einwohner und der Unternehmen, unterstützen.

Dabei sollen vorhandene nationale Entwicklungen berücksichtigt, anerkannte Standards eingehalten sowie die Informationssicherheit (Datenschutz und Datensicherheit) gewährleistet werden.

2.4 Strategische Ziele

Hauptziele sind die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen, Gerichte und Institutionen aus der Sicht der Bezügerinnen und Bezüger sowie der Einwohnerinnen und Einwohner und der Unternehmen.

Prozesse sollen möglichst vereinheitlicht und elektronisch durchgängig gestaltet werden. Damit kann die gesamte Wirtschaftlichkeit verbessert werden.

Das kann durch die Standardisierung von Systemen, Fach- und Standardanwendungen, der Vereinheitlichung von Prozessen sowie der Bereitstellung, Bündelung und Koordination der personellen und finanziellen Ressourcen erreicht werden.

2.5 Handlungsfelder

Die Handlungsfelder behandeln organisatorische, technische, sicherheitsrelevante, rechtliche und ablauftechnische Bereiche.

2.5.1 Staatsebenen-übergreifende Zusammenarbeit

Der gezielte Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie stellt die Grundlage für die Zusammenarbeit über die drei föderalen Ebenen Bund, Kanton und Gemeinden sicher.

Die staatsebenen-übergreifende Zusammenarbeit ermöglicht medienbruchfrei und durchgängige Prozesse.

2.5.2 E-Government

E-Government unterstützt Prozesse, bei denen staatliche Stellen, aber auch Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen vollständig in die Prozessschritte eingebunden werden.

E-Government stellt eine Verbundaufgabe dar und kann nur mit einer engen Zusammenarbeit der Kantone und Gemeinden mit dem Bund erreicht werden.

E-Government Vorhaben gewinnen stark an Bedeutung. Sie müssen prioritär umgesetzt werden.

Für sicherheitskritische Anwendungen werden zwei wichtige Voraussetzungen genannt:

- Sichere Authentifizierung.
- Gültige Rechtsgrundlagen.

Beides sind Grundvoraussetzungen, welche für die Umsetzung von E-Government-Vorhaben nötig sein werden.

2.5.3 Architektur und Standards

Es stehen Prozesse und Anwendungen im Vordergrund, nicht die Technologie.

Durch eine hohe Standardisierung mit bewährten Fachanwendungen soll eine wirtschaftliche und homogene Abdeckung für gleichartige Probleme erreicht werden, ohne dass innovative oder spezifische Ansätze verunmöglicht werden.

Die Architektur legt die Bereiche des Informatik-Grundbedarfs fest, bei denen einheitliche Lösungen verbindlich sind. Es können aber für Ausnahmefälle spezielle Regelungen getroffen werden, welche den gesamten Bereich des Informatik-Grundbedarfs umfassen können. Damit können spezielle Ausgangslagen oder Vorgaben (z.B. durch den Bund) von Ämtern und Gemeinden abgedeckt werden.

Die Bezügerinnen und Bezüger haben aber auch die Möglichkeit, in bestimmten Bereichen, unter Einhaltung der technischen Vorgaben, selber Beschaffungen vorzunehmen. Es sind das vor allem PC, Notebooks, Beamer, Drucker und ähnliche Gegenstände. Diese Regelung entspricht der bis heute angewandten Praxis.

Wo immer möglich sollen für die gleiche Aufgabenstellung die gleichen Fachanwendungen eingesetzt werden. Für besondere Bedürfnisse, die nicht über den Informatik-Grundbedarf oder die einheitlichen Fachanwendungen aus den im Anhang 1, Informatikstrategie, festgelegten Anwendungsbereichen abgedeckt sind, können Spezialanwendungen eingesetzt werden. Für den Einsatz von Spezialanwendungen sind die Organisationseinheiten zuständig.

2.5.4 Informationssicherheit

In der Informationssicherheit werden konkrete Bereiche der Sicherheit angesprochen, welche mit unterschiedlichen Mitteln abzudecken sind. Sie müssen für alle dieser Informatikstrategie unterstehenden Bezügerinnen und Bezüger einheitlich geregelt werden.

Der Regelungsbedarf reicht über Weisungen zum Umgang mit Informatikmitteln durch die Benutzerinnen und Benutzer, bis zu gesetzlichen Vorgaben zum technischen und organisatorischen Schutz der Einrichtungen, der Daten und dem Umgang mit den Daten.

Ein ganz wichtiges Instrument für die Informationssicherheit stellt die Sensibilisierung dar. Die Benutzerinnen und Benutzer sind die wichtigsten Akteure, welche die Informationssicherheit täglich beeinflussen können. Ihr Verhalten muss durch gezielte Schulung von Wissen und Verhaltensregeln laufend verbessert werden.

2.6 Hinweise zur Strategie-Umsetzung

2.6.1 Informatikstrategie-Kommission

Die Informatikstrategie-Kommission ist paritätisch zusammengesetzt. Die einzelnen Mitglieder werden von den Regierungen und den Gemeinden bestimmt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Regierungen und Gemeinden EDV-affine Vertreter wählen werden und so die direkte Einbringung der Anliegen der Departemente und Ämter sicherstellen werden.

Die Informatikstrategie-Kommission hat die Aufgabe, die Informatikstrategie periodisch, mindestens aber alle fünf Jahre, zu überarbeiten und die Zustimmung dazu von den Kantonen und den Gemeinden neu einzuholen. Ebenso obliegt ihr die Erarbeitung der rollenden Mittelfristplanung und die Prüfung der Projektanträge auf Konformität mit der Informatikstrategie. Sie hat dabei ausschliesslich beratende und planerische Funktion.

2.6.2 Rollende Mittelfristplanung

Die rollende Mittelfristplanung dient als Planungsinstrument zur Umsetzung der Strategie. Sie wird von der ISK in enger Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen und dem Informatikleistungszentrum erarbeitet. Geplante Projekte sollen so früh wie möglich aufgenommen werden, um die terminliche und finanzielle Planungssicherheit zu unterstützen.

2.6.3 Koordination

Die Planung und Koordination der längerfristigen Entwicklung der Informatik muss von den Fachabteilungen übernommen werden. Sie tragen die Verantwortung über die Entwicklung der Informatik in ihrem Bereich und das Informatikleistungszentrum trägt die Verantwortung über den Betrieb der Informatik.

Die Organisationseinheiten der Kantone (Departemente, Direktionen) und der Gemeinden sollten dazu Informatikkoordinatoren bestimmen, welche die Entwicklung der Informatik in ihrem eigenen Bereich steuern. Für diese Aufgabe eignen sich Informatik affine Personen, welche die Organisation und die Prozesse in ihrem Bereich sehr gut kennen und sich gewohnt sind, verwaltungsübergreifend zu denken. Das Prozesswissen in den Fachbereichen steht dabei im Vordergrund. Fragen der technischen Umsetzung werden vom Informatikleistungszentrum übernommen.

Die operative Umsetzung kann dann wieder dem Informatikleistungszentrum übergeben werden.

2.6.4 Projekt-Management

Informatikprojekte müssen grundsätzlich nach einer anerkannten Projektmanagement-Methode durchgeführt werden. Die Fachabteilungen werden immer in die Projektverantwortung eingebunden. Im Idealfall stellt die Fachabteilung den Projektleiter und wird durch das Informatikleistungszentrum unterstützt.

2.6.5 Change-Management

Die digitale Transformation wird Verwaltungsabläufe verändern. Das wird von Verwaltungsangestellten eine hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit verlangen. Die Mitarbeitenden sind deshalb frühzeitig in die Veränderungsprozesse mit einzubeziehen. Das muss durch Informationen und Bereitstellung von finanziellen und personellen Ressourcen ebenso wie durch umsichtiges und vorausschauendes Projektmanagement unterstützt werden.

3 Rechtliche und organisatorische Grundlagen

3.1 Vereinbarung

Die rechtliche Grundlage stellt die Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Informatik dar, welche gleichzeitig mit dieser Informatikstrategie in Vernehmlassung geht und verabschiedet wird.

3.2 Geschäftsreglement

Das einzige Organ, welches durch die Vereinbarung und die Informatikstrategie eingerichtet wird, ist die Informatikstrategie-Kommission (ISK). Sie ersetzt die bestehenden Informatikkommissionen der kantonalen Verwaltungen und die heutige ISK der Gemeinden.

Die heutige ISK der Gemeinden ist damit vollständig abgedeckt und kann aufgelöst werden.

Für die Informatikkommissionen der Kantone bleiben einige wenige intern zu koordinierende Aufgaben (Abstimmung der kantonalen Informatikvorhaben über Departemente und Direktionen), welche über die Direktionssekretären-Konferenzen (DSK) abgedeckt werden können. Die Informatikkommissionen können deshalb grundsätzlich ebenfalls aufgelöst werden.

Für die ISK ist ein Reglement nötig, das später noch erarbeitet und verabschiedet werden muss.

Anhang Einheitliche Fachanwendungen

Im Anhang einheitliche Fachanwendungen sind die Fachanwendungsbereiche definiert, in denen nur einheitliche Fachanwendungen zu Anwendung kommen können. In den meisten Fachanwendungsbereichen sind heute schon einheitliche Fachanwendungen im Einsatz. Wo das noch nicht der Fall ist, müssen diese noch über verbindliche Projekte bestimmt werden (z. B. Recordsmanagement, Archivierung).

6. Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

6.1 Organisatorische Auswirkungen

Mit den vorgeschlagenen Regelungen wird die Informatik in den Kantonen Obwalden und Nidwalden über die kantonalen und kommunalen Verwaltungen einheitlich sowie wirtschaftlich organisiert.

An die Stellen der heutigen Informatikkommissionen der Kantone und der heutigen ISK der Gemeinden tritt die mit dieser Vereinbarung neu zu gründende ISK. Die Informatikkommissionen der Kantone und die heutige ISK der Gemeinden können nach Inkrafttreten dieser Vereinbarung aufgelöst werden.

Die neue ISK übernimmt als beratendes Organ für die Kantone und die Gemeinden die Aufgaben der strategischen, mittelfristigen und kurzfristigen Planung.

Die ISK ist paritätisch mit Vertretern der Kantone und der Gemeinden zusammengesetzt. Die Vertreter sind somit durchaus in der Lage die Interessen der Kantone und Gemeinden einzubringen und zu steuern. Zusätzlich werden durch die weiteren externen Vertreter einerseits die Objektivität sichergestellt und andererseits das Fachwissen von ausserhalb den Verwaltungen eingebracht.

Durch diese zentrale Planung kann eine einheitliche und standardisierte Entwicklung über alle dieser Vereinbarung unterstellten Bezügerinnen und Bezüger erreicht werden.

Die vorgeschlagenen Regelungen stellen in wenigen Bereichen einen Eingriff in die Gemeindeautonomie dar. Sie sind aber vertretbar. Die Gemeinden sind in die 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 kantonalen und kommunalen Fachbereiche sind eingebunden. Sie sind die treibenden Kräfte für Innovationen und müssen ihre Verantwortung bei Umsetzungen übernehmen. Die Fachbereiche geben ihre Beschaffungsanforderungen direkt über Anträge oder indirekt über Arbeitsgruppen (gemeinsame Projekte) in die ISK ein. Das Informatikleistungszentrum übernimmt die Koordination, trifft unter Einbezug der Fachbereiche weitere Abklärungen und bereitet mit ihnen die Anträge zuhanden der ISK auf. Dazu kann das Informatikleistungszentrum bestehende Strukturen nutzen. Bei den Kantonen sind das die Direktionssekretären-Konferenzen und bei den Gemeinden die Gemeindeschreiber-Konferenzen.

Die Fachbereiche müssen aber auch weiterhin ihre Koordinationsaufgaben und Verantwortungen über die Entwicklung und den Betrieb der Informatik in ihrem Zuständigkeitsbereich sicherstellen.

6.1.1 Auswirkungen auf die Gemeindeautonomie

Die Kreditbeschlüsse für gemeinsame Projekte werden je nach Höhe der Kosten von den Regierungen oder den Parlamenten beschlossen.

Wir sind uns bewusst, dass bei dieser Projektart die Gemeindeautonomie tangiert wird.

Aus folgenden Gründen und Überlegungen scheint dies jedoch auch für die Gemeinden vertretbar:

- Betroffen sind nur gemeinsame Projekte, an welchen die beiden Kantone und alle Gemeinden mitmachen.
- Bei der Erarbeitung der Projektgrundlagen (Evaluation eines Produktes) sind die Gemeinden über Arbeitsgruppen direkt eingebunden und können mitwirken.
- Bevor der Kredit beschlossen wird, müssen die Gemeinden ihre Zustimmung zum Projekt geben. Sie sind dadurch direkt in die Mitwirkung während der ersten Phase der Beschlussfassung eingebunden.

- Vor der Zustimmung zu einem Projekt müssen die Investitionskosten und der Verteiler der Betriebskosten bekannt sein. Die Gemeinden kennen somit vor der Zustimmung zu einem Projekt die anfallenden Kosten.
- Der Kreditbeschluss bei gemeinsamen Projekten wird von den Regierungen oder den Parlamenten getroffen.
 - Ohne diese Regelung gäbe es verschiedene Finanzkompetenzen, die einzuhalten wären:
 - Bei den Kantonen könnte in einem Kanton die Regierung und im anderen Kanton das Parlament zuständig sein.
 - Bei den Gemeinden könnten bei einigen Gemeinden der Gemeinderat und bei anderen Gemeinden die Gemeindeversammlung zuständig sein.
 - Es wären 20 Beschlüsse nötig (2 Regierungen, 18 Gemeinden).
 - Die Koordination und der zeitliche Aufwand dazu wären sehr hoch und für Informatikprojekte ungeeignet.
 - Ändert eine betroffene Organisation in ihrem Beschluss eine wichtige Grundlage, wie z. B. den Verteiler, müsste das Verfahren neu beginnen, weil das Auswirkungen auf alle anderen beteiligten Organisationen hätte.
 - Dort wo Gemeindeversammlungen zuständig wären, könnte in der Regel zweimal pro Jahr über solche Vorhaben abgestimmt werden, was für Informatikprojekte nicht förderlich wäre.
- Kommt das Quorum für ein gemeinsames Projekt nicht zu Stande, muss ein freiwilliges Projekt gestartet werden, bei dem die beteiligten Bezügerinnen und Bezüger ihre Kredite selber einholen müssen.

Da nur eine Projektart betroffen ist, und die Gemeinden in die Vorbereitung und die Projektzustimmung direkt eingebunden sind, ist dieser Eingriff in die Gemeindeautonomie vertretbar. Die langwierigen und unterschiedlichen Verfahren ohne diese Regelung rechtfertigen diesen Schritt.

6.2 Finanzielle Auswirkungen

Die Ausgangslage in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen in Bezug auf die Standardisierung der Fach- und Standardanwendungen ist sehr gut. Und trotzdem können die vorliegende Vereinbarung und die Informatikstrategie helfen, die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen noch effizienter zu bündeln und noch wirtschaftlicher damit umzugehen. Sie werden aber nicht zu tieferen Kosten in der Informatik führen.

Informatikkosten bestehen einerseits aus Betriebskosten aus bestehenden Fachanwendungen und IT-Services und andererseits aus Kosten für neue Projekte. Bestehende Fachanwendungen werden auch in Zukunft nötig sein. Sie können nicht einfach gestrichen werden und Verwaltungen können nicht stehen bleiben, sie müssen sich entwickeln. Dazu sind die vorliegende Vereinbarung und die Informatikstrategie als Grundlagen nötig. Soll die Informatikstrategie umgesetzt werden, dann werden neue E-Government Projekt entstehen, welche zu höheren Informatikkosten führen werden.

Durch die konsequente Standardisierung der Prozesse, Fach- und Standardanwendungen kann zwar optimiert werden, auf die Kostenentwicklung wird das aber nur marginale Auswirkungen haben.

Mit dieser Vereinbarung wird eine vollständig neue Art der Finanzierung von Fachanwendungen eingeleitet. Investitionen werden vom Informatikleistungszentrum getragen und über jährliche Nutzungsgebühren den Bezügerinnen und Bezüger verrechnet. Damit wird auch die Mitfinanzierung von gemeinsamen Projekten, an denen die kantonalen und kommunalen Verwaltungen beteiligt sind, neu geregelt.

Aus diesem Grund können bei den kantonalen Verwaltungen die ehemaligen Regierungsbeschlüsse (OW RZ Vereinbarung von 1996, NW RRB Nr. 599 vom 16. Oktober 2007), welche bis heute die Mitbeteiligung der Kantone an gemeinsamen Projekten regelten, aufgehoben werden.

6.3 Neue E-Government Projekte

Wichtige Ziele der Vereinbarung und der Informatikstrategie sind die Standardisierung der IT-Basisinfrastruktur sowie der Fach- und Standardanwendungen. Damit wird die Grundlage für zukünftige E-Government Prozesse geschaffen.

E-Government Prozesse stellen in der Regel Erweiterungen von bestehenden Fachanwendungsbereichen dar. In den meisten Fällen steht das medienbruchfreie Einbinden der Einwohnerinnen und Einwohner und der Unternehmer in die Verwaltungsprozesse im Vordergrund.

Solche E-Government Vorhaben werden zusätzliche Kosten verursachen. Diese Kosten können aber im Moment noch nicht quantifiziert werden. Sowohl beim Bund, wie auch bei den Fachabteilungen bestehen noch grosse Unsicherheiten, in welchen Bereichen die digitale Transformation bis wann und wie vorangetrieben werden soll.

6.4 Bündelung der Ressourcen

Mit den vorgeschlagenen Regelungen werden die personellen und finanziellen Ressourcen gebündelt und zielgerichteter eingesetzt.

Die personellen Aufwände der Bezügerinnen und Bezüger können optimiert werden. Es ist nicht für jedes Projekt nötig, dass immer alle Bezügerinnen und Bezüger in allen Projektphasen eingebunden sind. Durch gezielt bestückte Arbeitsgruppen können die Aufwände für alle Beteiligten tiefer gehalten werden. Trotzdem sind alle Bezügerinnen und Bezüger in die Entscheidungsprozesse eingebunden. Ihre Mitwirkung und damit auch die Akzeptanz der Entscheidungen sind sichergestellt.

Erreicht werden kann das vor allem durch die angestrebte Standardisierung der verbindlichen Fachanwendungen. Damit werden die Grundpfeiler für die optimierte und wirtschaftliche Nutzung der Informatikmittel gelegt.

6.5 Synergien

Durch die konsequente Standardisierung auf verbindliche Fach- und Standardanwendungen können weitere Synergien freigesetzt werden.

Verbindliche Rechtsgrundlagen können für alle Bezügerinnen und Bezüger einmal erarbeitet und für alle geltend beschlossen werden. Grundlagen für die Umsetzung von E-Government-Vorhaben, wie sichere Autorisierungs- und Authentifizierungsverfahren sowie Portale, können einmal beschafft und implementiert werden.

Themen der Informationssicherheit können zentral einmal vorgegeben sowie umgesetzt und allen Bezügerinnen und Bezüger zur Verfügung gestellt werden. Die Umsetzung der Informationssicherheit wird dadurch, trotz ihrer zunehmenden Komplexität, wesentlich vereinfacht.

Beschaffungen können frühzeitig erkannt und koordiniert werden. Teure Mehrfach- und Doppelbeschaffungen von unterschiedlichen Produkten für die gleiche Aufgabenstellung lassen sich verhindern. Dadurch reduzieren sich die Anzahl der Fach- und Standardanwendungen.

Das führt insgesamt zu einfacheren Betriebsstrukturen und dadurch zu optimierten Unterhaltskosten. Es senkt die Komplexität der IT-Infrastruktur und damit die Risiken.

6.6 Bereit für die Zukunft

Die Gesellschaft entwickelt und verändert sich. Die digitale Transformation (auch „digitaler Wandel“) führt zu fortlaufenden, in digitalen Technologien begründeten Veränderungsprozessen. Verwaltungen können und wollen sich diesem Trend nicht entziehen. Die Digitalisierung hält Einzug, es gilt sich zu rüsten.

Für die Verwaltungen stellen sich damit neue, hoch komplexe und kostenintensive Veränderungen ein. Die Prozesse müssen konsequent digitalisiert und bis zu den Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen erweitert werden.

Kleine Organisationen werden zunehmend Probleme bekommen, diese neuen, hoch komplexen und teuren IT-Infrastrukturen, IT-Services und Fachanwendungen bereitzustellen.

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.

Wir müssen heute auf den Weg gehen, damit wir morgen gerüstet sind.

7. Weiteres Vorgehen

Nach der Verabschiedung der Vereinbarung, der Informatikstrategie und diesem Bericht durch die Projektsteuerungsgruppe wird eine breit angelegte Konsultation mit den Kantonen und Gemeinden stattfinden. Die politischen Parteien werden im Rahmen der Gesetzgebung später in die Vernehmlassung einbezogen.

7.1 Terminplan

| | Aufgabe | Wer ist einbezogen | Zeitraum | Unt.¹ |
|-----|---|--|--|-------------------------|
| 1. | Überarbeitung - Vereinbarungen - Informatikstrategie - Bericht | Projektgruppe | Ende September 2020 | V/S |
| 2. | Verabschiedung | Projektsteuerungsgruppe | Ende Oktober 2020 | V/S |
| 3. | Infoveranstaltung | Teilnehmer Konsultation | Anfang November 2020 | V/S |
| 4. | Konsultation | Departemente und Direktio- nen der Kantone Gemeinden Rechtspflege | November 2020 bis Ende Feb- ruar 2021 | V/S |
| 5. | Bereinigung der Konsultation | Projektgruppe | Ende Mai 2021 | V/S |
| 6. | Verabschiedung z. Hd. RR | Projektsteuerungsgruppe | Ende August 2021 | V/S |
| 7. | Verabschiedung Vereinbarung und Strategie zur Vernehmlassung | Regierungen | September 2021 | V/S |
| 8. | Infoveranstaltung | Teilnehmer Vernehmlassung | Oktober 2021 | V |
| 9. | Vernehmlassung | Gemeinden Rechtspflege Politische Parteien OW/NW | Oktober 2021 bis 23. Dezem- ber 2021 | V |
| 10. | Bereinigung der Vernehmlassung und Verabschiedung z. Hd. RR | Projektsteuerungsgruppe | Januar 2022 | V |
| 11. | Verabschiedung Strategie z. Hd. Gemeinden | Regierungen | Februar 2022 | S |
| 12. | Zustimmung Informatikstrate- gie (Quorum) | Gemeinden | 18. März 2022 | S |
| 13. | Verabschiedung z. Hd. Parla- mente (Vereinbarung, Strate- gie zur Kenntnis) | Regierungen | März 2022 | V/S |

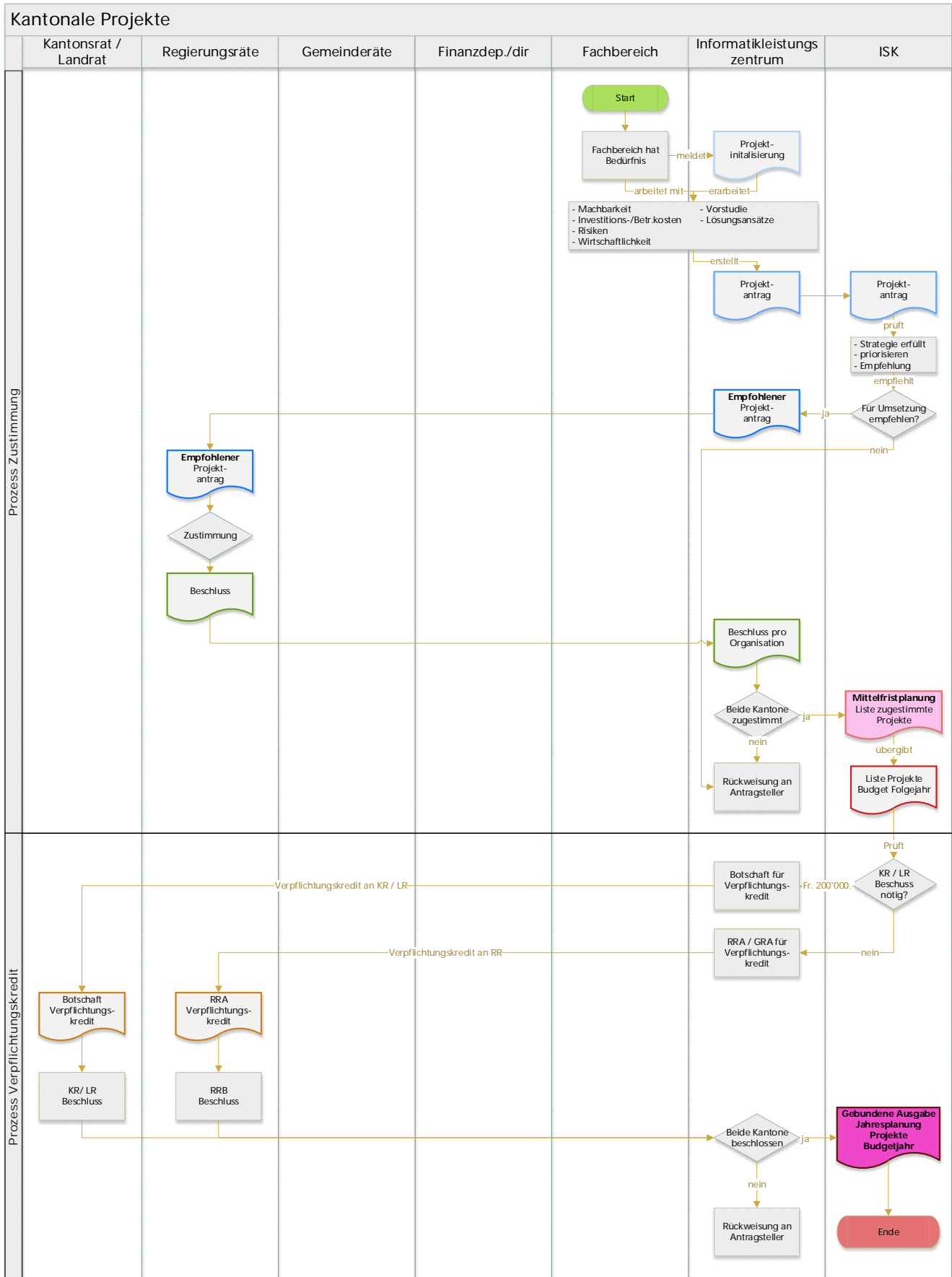
| | | | | |
|-----|---|------------------|---------------------|-----|
| 14. | Gesetzgebungsprozess OW/ NW - Vereinbarung: Genehmigung - Strategie: Kenntnisnahme | Parlamente OW/NW | April bis Juni 2022 | V |
| 15. | Inkrafttreten | | Herbst 2022 | V/S |

Legende Unterlagen¹: V = Vereinbarung, S = Informatikstrategie

8. Ablaufschema Projekte, Budgetprozess

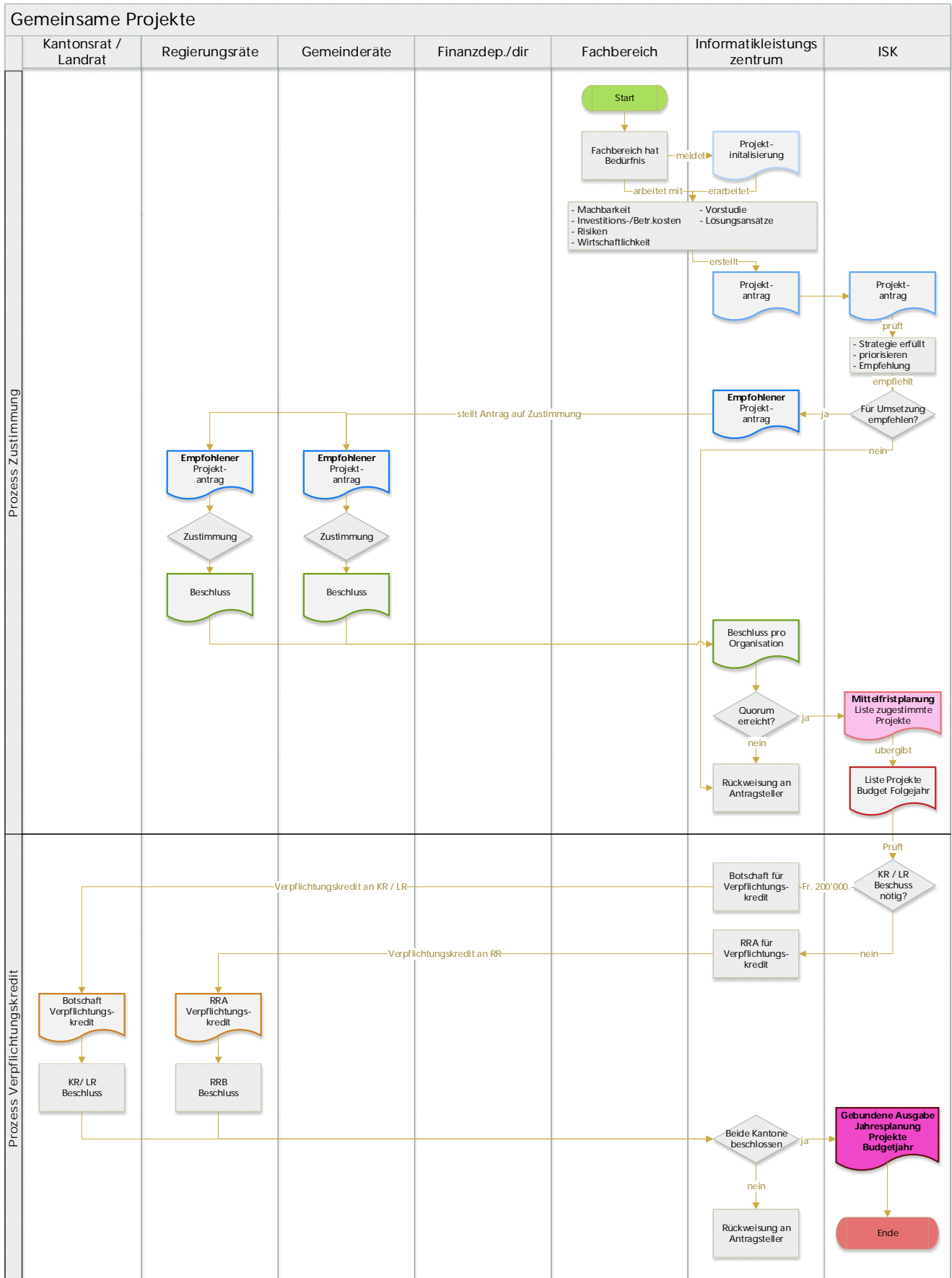
8.1 Ablaufschema: Kantonale Projekte

Beispiele: Grundstückbewertung GemDat, Grundbuch Terris, Einsatzleitzentrale HP ELS



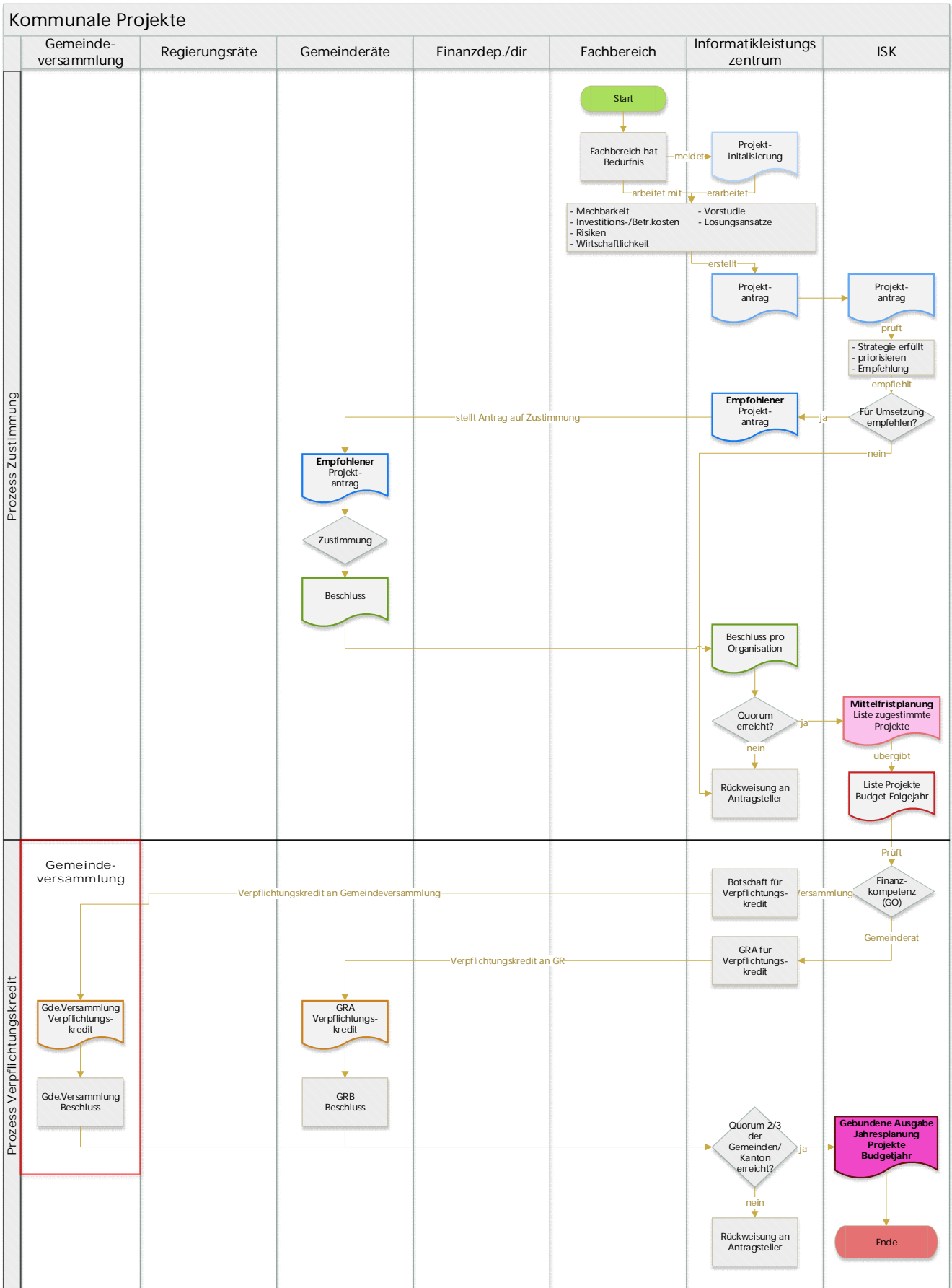
8.2 Ablaufschema: Gemeinsame Projekte

Beispiele: Finanzwesen NSP, Geschäftskontrolle Axioma, Bauadministration GemDat, Soziallösung Tutoris



8.3 Ablaufschema: Kommunale Projekte

Beispiele: Einwohnerkontrolle NSP, eUmzug CH NSP



9. Anhang I

9.1 Abklärungen rechtliche Grundlagen

9.1.1 Rechtsgrundlage

Die Kantone können gemäss Art. 48 Abs. 1 – 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können ihre Binnengliederung selber bestimmen, wobei sie allerdings die Gemeindeautonomie beachten müssen (Kommentar BV, Art. 47 N 15).

9.1.2 Rechtmässigkeit einer Rechtsgrundlage

Grundsätzlich kann ein Kanton in einer interkantonalen Vereinbarung verbindliche Vorschriften gegenüber den Gemeinden erlassen. Er hat dabei allerdings die Gemeindeautonomie zu beachten. Die Gemeinden sind befugt, ihre Organisation frei zu bestimmen und die in ihrem Wirkungsbereich fallenden Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen. Diese Organisationsfreiheit wird in den Kantonsverfassungen aber insofern eingeschränkt, als diese nur im Rahmen der Gesetzgebung besteht (Art. 83 Abs. 1 KV OW bzw. Art. 71 Abs. 2 KV NW). Die Kantone dürfen die Organisationsfreiheit der Gemeinden somit mittels kantonaler Gesetze beschränken.

Auch eine interkantonale Vereinbarung stellt eine formell-gesetzliche Grundlage dar. Sie wird durch die Parlamente genehmigt und unterliegt dem fakultativen Referendum. Folglich können die Kantone die Organisationsfreiheit der Gemeinden auch durch interkantonale Vereinbarungen beschränken.

9.1.3 Varianten rechtlicher Regelungen

Vor der Erarbeitung der vorliegenden Vereinbarung sind folgende möglichen Varianten rechtlicher Regelungen juristisch geklärt worden:

9.1.3.1 Kantonale Gesetzgebung ohne interkantonale Vereinbarung, mit direkter Rechtswirkung nur für die Kantone oder für Kantone und Gemeinden

Bei dieser Variante würden sowohl der Kanton Obwalden als auch der Kanton Nidwalden je ein kantonales Gesetz erlassen; auf eine rechtsetzende Vereinbarung zwischen den beiden Kantonen würde verzichtet. Mit diesem Vorgehen wäre nicht sichergestellt, dass die beiden kantonalen Gesetze identisch sind. Die Kantone könnten ihre Gesetze jederzeit ändern. Das Ziel der verbindlichen Vereinheitlichung der Prozess, Kompetenzen etc. namentlich für Projekte würde langfristig nicht erreicht. Diese Variante stellt somit keine geeigneten Optionen dar.

9.1.3.2 Rechtsetzende Vereinbarung zwischen den beiden Kantonen und allen Gemeinden

Der Regierungsrat prüfte, ob eine rechtsetzende Vereinbarung abgeschlossen werden kann, bei der neben den beiden Kantonen auch die Gemeinden als Vertragspartei der (interkantonalen) Vereinbarung auftreten. Eine solche Regelung erweist sich jedoch als rechtlich unzulässig. Die Gesetzgebungskompetenzen und –verfahren von Kanton und Gemeinden sind klar abzugrenzen. Eine Vermischung darf nicht stattfinden. Gemeinsame Gesetze von Kanton und Gemeinden gibt es nicht. Eine rechtsetzende Vereinbarung, bei der sowohl Kanton als auch Gemeinden beteiligt sind, führt zu einer Vermischung dieser Gesetzgebungskompetenzen. Die Gemeinden könnten den Rechtsetzungsprozess (beispielsweise bei einer späteren Änderung der Vereinbarung) blockieren, was offensichtlich einen verfassungswidrigen Eingriff in die Zuständigkeiten der kantonalen Gewalten (Regierung, Parlament, Volk) darstellen würde. Zudem gilt eine klare Stufenhierarchie. Die Gemeinden sind nur insoweit zur Gesetzgebung ermächtigt, als es sich um einen kommunalen Aufgabenbereich handelt und der Kanton keine Regelung erlassen hat. Betrifft die Vereinbarung unter anderem einen Regelungsgegenstand, für den der Kanton zuständig ist, ist eine gemeinsame rechtsetzende Vereinbarung von Kanton und Gemeinden deshalb per se ausgeschlossen. Eine allfällige rechtsetzende Vereinbarung muss somit ausschliesslich zwischen den beiden

Kantone Ob- und Nidwalden abgeschlossen werden. Die Variante mit dem Einbezug der Gemeinden als Vertragspartei stellt somit keine geeignete Option dar.

9.1.3.3 Interkantonale Vereinbarung und jeweils ein kantonales Gesetz in beiden Kantonen, mit direkter Rechtswirkung nur für die Kantone oder für Kantone und Gemeinden

Die Kantone würden eine interkantonale Vereinbarung abschliessen und zusätzlich je ein kantonales Gesetz erlassen. Bei dieser Variante wäre wiederum nicht sichergestellt, dass die beiden Kantone die gleichen Gesetze erlassen. Auch könnten die Kantone ihre Gesetze jederzeit ändern. Zusätzlich müsste geklärt werden, was in der interkantonalen Vereinbarung und was in den kantonalen Gesetzen abgebildet wird. Das Regelwerk würde durch das Nebeneinander diverser Erlasse unnötig verkompliziert. Insgesamt stellt dies keine geeignete Option dar.

Schliessen die Kantone eine Vereinbarung mit direkter Rechtswirkung nur für die Kantone ab, können die Gemeinden nicht verpflichtet werden. Die Verbindlichkeit für die Gemeinden würde nicht erreicht. Zwar könnten die Gemeinden eine interkommunale Vereinbarung treffen, in der dann aber beispielsweise gemischte Projekte (Kanton und Gemeinden) nicht abgedeckt wären. Das Zusammenspiel zwischen der interkantonalen und interkommunalen Vereinbarung sowie den beiden kantonalen Erlassen wäre zudem höchst anspruchsvoll. Eine solch komplizierte Lösung ist nicht zeitgerecht.

Diese Variante stellt somit keine geeigneten Optionen dar.

9.1.3.4 Interkantonale Vereinbarung mit und ohne zusätzliche kantonale Gesetze, mit direkter Rechtswirkung nur für die Kantone oder für Kantone und Gemeinden

Diese Variante sieht vor, dass die massgebenden Regelungen in der interkantonalen Vereinbarung verankert sind. Auf zusätzliche kantonale Gesetze zur IT-Zusammenarbeit wird verzichtet. Dabei sind zwei Formen denkbar. Einerseits eine interkantonale Vereinbarung, welche nur direkte Rechtswirkung für die beiden Kantone hat. Andererseits eine Vereinbarung, die auch für die Gemeinden Wirkung entfaltet. Aus rechtlicher Sicht sind beide Formen zulässig.

Schliessen die Kantone eine Vereinbarung mit direkter Rechtswirkung nur für die Kantone ab, können die Gemeinden nicht verpflichtet werden. Die Verbindlichkeit für die Gemeinden würde nicht erreicht. Zwar könnten die Gemeinden eine interkommunale Vereinbarung treffen, in der dann aber beispielsweise gemischte Projekte (Kanton und Gemeinden) nicht abgedeckt wären. Das Nebeneinander der beiden Vereinbarungen würde zu einer komplizierten und unübersichtlichen Regelung führen. Deshalb stellt diese Form keine zweckmässige Option dar.

Als beste Lösung verbleibt eine interkantonale Vereinbarung ohne zusätzliche kantonale Gesetze, aber mit direkter Rechtswirkung für Kantone und Gemeinden. Das Regelwerk wird durch die beiden kantonalen Parlamente genehmigt. Mit der interkantonalen Vereinbarung greifen die Kantone zwar in die Gemeindeautonomie ein. Durch die in der Vereinbarung verankerten Mitgestaltungs- und Mitspracherechte der Gemeinden (sowohl bei der IT-Strategie als auch bei den Projekten) erweist sich dieser Eingriff aber als verhältnismässig. Mit dieser Form kann aus operationeller Sicht mit einem einzigen Regelwerk eine gute Lösung erreicht werden. Alle massgebenden Regelungen betreffend die IT-Zusammenarbeit sind in der Vereinbarung abgebildet. Die bestehende Vereinbarung über das Informatikleistungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden beschränkt sich auf die Organisation des Informatikleistungszentrums (ILZ).

10. Anhang II

10.1 Erläuterungen zu Brutto-, Nettoprinzip und Verpflichtungskredit

In Art. 26, Abs. 3, der Vereinbarung wird festgelegt, dass für neue Ausgaben immer Verpflichtungskrediten einzuholen sind, und in Abs. 4, dass bei kantonalen und gemeinsamen Projekten das Bruttoprinzip und bei kommunalen und freiwilligen Projekten das Nettoprinzip gelten.

10.1.1 Grundsatz

In Art. 30, Abs. 1 der Vereinbarung wird festgelegt, dass Investitionskosten durch das Informatikleistungszentrum getragen werden. Kosten, die sich aus den Investitionen und dem Betrieb von Projekten bzw. Produkten ergeben (Projekte werden nach der Einführung abgeschlossen und dem Betrieb übergeben, sie werden damit zu Produkten), werden den Bezügerinnen und Bezüger über die jährlichen Nutzungsgebühren (Betriebskosten) verrechnet. Diese Betriebskosten nehmen die Bezügerinnen und Bezüger als jährlichen Mittelbedarf in den Aufwand der jeweiligen Budgets auf.

Bei den Betriebskosten handelt es sich somit um wiederkehrende Ausgaben. Die Dauer wird mit der Zustimmung zu einem Projekt in der Regel über 5 Jahre festgelegt und mit dem nötigen Verpflichtungskredit über die Verpflichtungsdauer beschlossen.

10.1.2 Bruttoprinzip

Beim Bruttoprinzip werden die gesamten Investitions- und Betriebskosten für alle Bezügerinnen und Bezüger als eine gesamte Summe über die Verpflichtungsdauer ausgewiesen. Der Bruttokredit entspricht somit der gesamten Summe an Investitions- und Betriebskosten, welche alle Bezügerinnen und Bezüger gemeinsam tragen müssen.

Das Bruttoprinzip wird bei kantonalen und gemeinsamen Projekten angewandt. Die Begründung für dieses Verfahren ist unter **Art. 26 Grundsatz**, Seite 24, ausgeführt.

Für die Gewährung des Verpflichtungskredits nach dem Bruttoprinzip sind je nach der Höhe die Parlamente oder Regierungen zuständig. Sie entscheiden somit bei gemeinsamen Projekten auch für die Gemeinden.

10.1.3 Nettoprinzip

Beim Nettoprinzip werden die gesamten Investitions- und Betriebskosten für alle Bezügerinnen und Bezüger nach einem Verteilschlüssel auf die einzelnen Bezügerinnen und Bezüger umgelegt. Der Nettokredit entspricht somit der Teilsumme an den Investitions- und Betriebskosten, welche jede Bezügerin und jeder Bezüger selber tragen muss.

Das Nettoprinzip wird bei kommunalen und freiwilligen Projekten angewandt.

Für die Gewährung der Verpflichtungskredite sind bei kommunalen Projekten die Gemeinden zuständig.

Bei freiwilligen Projekten ist die Zahl der teilnehmenden Kantone und Gemeinden unbestimmt. Aus diesem Grund müssen alle teilnehmende Bezügerin und Bezüger dem Projekt zustimmen.

Beim Nettoprinzip müssen die Gemeinden nach ihren Kompetenzregelungen die nötigen Verpflichtungskredite bei ihren zuständigen Instanzen einholen.

10.1.4 Verpflichtungskredit – Kredit für neue Ausgaben

Kredite für neue Projekte sind immer in Form von Verpflichtungskrediten einzuholen (Art. 26, Abs. 3, Vereinbarung). Verpflichtungskredite sind laut den beiden Finanzhaushaltsgesetzen (OW FHG 610.1, Art. 37, Abs. 4, NW FHG 511.1 Art. 38, Abs. 4) notwendig für einmalige und wiederkehrende neue Ausgaben für einen bestimmten Zweck.

11. Anhang III

11.1 Modell einer Beschaffung

Das vorgestellte Modell geht von einer Beschaffung aus, welche folgende Ausgangslage hat:

1. Es wird ein Produkt für die beiden Kantone und insgesamt 18 Gemeinden (20 Bezüger) beschafft.
2. Die Beschaffung verursacht totale Kosten (Abschreibung und Zins aus der Investition, Wartungs- und Supportkosten sowie Betriebskosten des Informatikleistungszentrums) über 5 Jahre, von Fr. 2.0 Mio. (Annahme Fr. 1.0 Mio. einmalige Investition und Fr. 200'000.- betriebliche Kosten pro Jahr über 5 Jahre für alle 20 Bezüger).
3. Die totalen Kosten von Fr. 2.0 Mio. über die 5 Jahre werden vom Informatikleistungszentrum übernommen.
4. Den Bezüger*innen wird die Nutzungsgebühr daraus pro Jahr verrechnet.
5. Es ergeben sich ca. Fr. 400'000.- Kosten pro Jahr für alle Bezüger zusammen (vereinfacht Fr. 2.0 Mio. / 5 Jahre).
→ **Verpflichtungskredit für die Bestimmung der funktionalen Zuständigkeit bei den Kantonen = Fr. 400'000.- (Zuständigkeit beim Kantons- und Landrat).**
6. Die Kosten von Fr. 400'000.- pro Jahr, teilen sich auf die Bezüger wie folgt auf (vereinfacht):
 - a. Kantone OW / NW; zusammen Fr. 200'000.- (50 % der Kosten); **Nutzungsgebühr OW Fr. 100'000.- und Nutzungsgebühr NW Fr. 100'000.-.**
→ **Jährliche Nutzungsgebühr aus dem Verpflichtungskredit für jeden Kanton.**
 - b. Gemeinden von OW / NW: Zusammen Fr. 200'000.- (50 % der Betriebskosten); ca. **Fr. 11'111.-** pro Gemeinde (Annahme, alle sind gleich gross, Fr. 200'000.- / 18 Gemeinden).
→ **Jährliche Nutzungsgebühr aus dem Verpflichtungskredit für jede Gemeinde.**
7. Die Nutzungsgebühr muss von jedem Bezüger über die Verpflichtungsdauer ins jährliche Budget eingestellt werden.
8. Die Beschaffung wird über ein verbindliches Projekt abgehandelt. Mit dem Projekt wird ein Pflichtenheft mit den genauen Anforderungen erarbeitet und ausgeschrieben (Submission). Nach der Submission ist der Beschaffungsgegenstand genau definiert (Pflichtenheft, Anforderungskatalog und Offerte mit den zu beschaffenden Gegenstände; Art/Modul, Mengen, Einführungs-/Schulungskosten und Betriebskosten). Der Beschaffungsgegenstand wird später zum Leistungsgegenstand, der gegenüber den Bezüger*innen vom Informatikleistungszentrum erbracht werden muss.
→ **Leistungsgegenstand, der mit dem Verpflichtungskredit über die Verpflichtungsdauer abgedeckt werden muss.**

Nach dem Modell der Vereinbarung wären mit dieser Ausgangslage folgende Schritte nötig:

1. Es handelt sich um eine Beschaffung der Kategorie "gemeinsames Projekt" (Art. 22, Vereinbarung).
2. Zustimmung zum Projekt einholen (Art. 23, Vereinbarung):

- a. Bei beiden Regierungen und allen Gemeinden muss die Zustimmung zum Projekt eingeholt werden.
 - b. Das Quorum ist erreicht, wenn beide Regierungen und in beiden Kantonen mindestens 2/3 der Gemeinden pro Kanton zustimmen (Art 23, Abs. 2, Vereinbarung).
3. Kredit einholen (Art. 26. Abs. 1, Vereinbarung):
- a. Es handelt sich um eine neue Ausgabe, ein Verpflichtungskredit ist nötig (Art. 26, Abs. 3, Vereinbarung).
 - b. Da es sich um ein gemeinsames Projekt handelt, wird das Bruttoprinzip angewandt (Art. 26. Abs. 4, Vereinbarung).
 - c. Die Zuständigkeit liegt beim Kantons- und Landrat, da es sich um ein gemeinsames Projekt mit einem Verpflichtungskredit von über Fr. 200'000.- handelt (Art. 27, Abs. 1, bzw. Art. 28. Abs. 1, Vereinbarung).
 - d. Kantons- und Landrat beschliessen den Verpflichtungskredit von **Fr. 400'000.-**, über die 5 Verpflichtungsjahre und gleichzeitig über die Nutzungsgebühren, welche sich durch den Verteilungsschlüssel pro Bezüger und Jahr exkl. Teuerung ergeben (Art. 28, Abs. 1, Vereinbarung).
 - e. Für die Gemeinden handelt es sich um gebundene Ausgaben (Art. 27. Abs. 1, Vereinbarung). Weitere Kreditbeschlüsse sind nicht mehr nötig.
4. Haben beide Parlamente zugestimmt, kann das Projekt mit der jährlichen Nutzungsgebühr von den Kantonen und den Gemeinden in den nächsten 5 Jahren ins jährliche Budget aufgenommen und mit dem ordentlichen Budgetprozess genehmigt werden.
5. Danach erfolgt die Einführung des Beschaffungsgegenstandes, der nach Abschluss des Projektes zum Leistungsgegenstand wird, der gegenüber den Bezügeren erbracht werden muss. Gleichzeitig wird damit eine verbindliche Fachanwendung in einem Anwendungsbereich festgelegt.
6. Jährlich Abrechnung der Nutzungsgebühr pro Bezüger:
- a. Die Nutzungsgebühren werden den Bezügeren jährlich in der vereinbarten Höhe in Rechnung gestellt.
 - b. Zusätzliche Kosten für individuelle personelle externe (Lieferant) oder interne (Informatikleistungszentrum) Kosten, werden den Bezügeren direkt in Rechnung gestellt.
7. Abrechnung des Verpflichtungskredits:
- a. Der offene Verpflichtungskredit wird über die Verpflichtungsdauer von 5 Jahren im jährlichen Rechenschaftsbericht des Informatikleistungszentrums ausgewiesen.
 - b. Nach der Verpflichtungsdauer von 5 Jahren wird der Verpflichtungskredit vom Informatikleistungszentrum abgerechnet.
 - c. Die Abrechnung zeigt auf, dass mit dem Verpflichtungskredit der Leistungsgegenstand über die Verpflichtungsdauer betrieben werden konnte (exkl. Teuerung).

11.1.1 Zusätzliche spätere Erweiterungen

Ein Projekt mit einem Verpflichtungskredit kann nach der Einführung nicht unter demselben Verpflichtungskredit erweitert werden. Ist eine Erweiterung nötig, dann muss ein neues Projekt gestartet und ein neuer Verpflichtungskredit eingeholt werden.

Nur damit kann sichergestellt werden, dass ein Verpflichtungskredit über die Verpflichtungsdauer eingehalten wird.

11.1.2 Begriffserklärung

Mit der oben beschriebenen Ausgangslage können folgende Begriffe festgelegt werden:

- Investitionshöhe über alle Bezüger: Fr. 2'000'000.-
- Verpflichtungskredit über alle Bezüger: Fr. 400'000.-
- Nutzungsgebühr pro Kanton und Jahr: Fr. 100'000.-
- Nutzungsgebühr pro Gemeinde und Jahr: Fr. 11'111.-

