



Gesetz über eGovernment und Informatik, Teilrevision 2019 (eGovG Rev 19)

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

A. Ausgangslage

1. Revisionsgrund und -umfang

Am 28. September 2015 reichten Kantonsrat Markus Brönnimann und Mitunterzeichnende ein Postulat zur Aufsicht und Entschädigung der AR Informatik AG (ARI) ein. Mit dem Postulat wurde der Regierungsrat beauftragt, Bericht zu folgenden Themen zu erstatten: Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Strategiekommission Informatik; Aufgaben und Organisation der Strategiekommission Informatik (ISK); Zusammensetzung des Verwaltungsrates der ARI; Aufsicht des Regierungsrates über die ARI; Einhaltung der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen durch die ARI. Nach Diskussion erklärte der Rat das Postulat für erheblich (Auszug aus Amtsblatt Nr. 49 vom 4.12.15, S. 1376).

An der Sitzung des Kantonsrates vom 28. November 2016 unterbreitete der Regierungsrat den Bericht und Antrag zum Postulat über Aufsicht und Entschädigung von ARI und ISK mit dem Antrag auf Kenntnisnahme und Abschreibung des Postulats. Der Rat nahm vom Bericht des Regierungsrates Kenntnis und schrieb das Postulat ab (Auszug aus dem Kurzprotokoll vom 28.11.2016).

Im Bericht des Regierungsrates vom 25. Oktober 2016 sind die folgenden Erwägungen enthalten:

a) Nach vier Jahren Betrieb kann eine positive Bilanz über die Neugestaltung der Informatik von Kanton und Gemeinden gezogen werden. Die Informatik hat einen guten technischen und datensicheren Standard erreicht. Die erwünschten Synergieeffekte in der kantonalen Verwaltung, in den Gemeinden, im Spitalverbund und in den kantonalen sowie den Volksschulen bezüglich Speicher- und Betriebssysteme, Datensicherheit, Rechenzentrum, Infrastruktur, Arbeitsplätze, Standardprogramme, Netzwerke, Servicedesk, usw. haben sich durch die Konzentration in der Leistungserbringung von vielen auf einen Anbieter eingestellt.

b) Die ARI ist durch das Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG; bGS 142.3) als spezialgesetzliche, selbständige Aktiengesellschaft errichtet worden und verfügt über die folgenden Organe: Generalversammlung, Verwaltungsrat, Geschäftsleitung und externe Kontrollstelle.

Sie ist in je hälftigem Besitz von Kanton und Gemeinden und erbringt definierte Informatikleistungen für diese beiden Staatsebenen.

c) Die Entwicklung der Informatik wird gesteuert durch die Informatik-Strategie, welche von der Informatikstrategie-Kommission (ISK) als gemeinsames Organ von Kanton und Gemeinden vorbereitet wird. Die Strategie enthält einen Sach- und Terminplan zur Steuerung sowie zur Umsetzung gemeinsamer Projekte. Die

Strategie sowie der Sach- und Terminplan werden sowohl durch den Regierungsrat als auch durch die einzelnen Gemeinden genehmigt. Die Strategie wird verbindlich, wenn das gesetzlich vorgeschriebene Quorum (Zustimmung des Regierungsrates und von zwei Dritteln der Gemeinden, welche mindestens fünfzig Prozent der Bevölkerung vertreten) erreicht ist. Ebenfalls zu den Aufgaben der ISK gehört die Vorbereitung von Entscheidungen über gemeinsame Projekte von Kanton und Gemeinden oder der Gemeinden. Über die Realisierung von Projekten entscheiden die Körperschaften alsdann in einem vorgegebenen Verfahren.

Gemäss einem Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich, welches im Zusammenhang mit der Beantwortung des Postulats in Auftrag gegeben wurde, ist die Aufsicht und Oberaufsicht über die ARI gemäss eGovG grundsätzlich in Ordnung und zweckmässig. Diese gesetzliche Konzeption einer indirekten Aufsicht durch die StwK (Beaufsichtigung des Regierungsrates bezüglich seiner Tätigkeit im Zusammenhang mit der Informatik/ARI) erscheint als durchaus genügend.

Aufgrund der Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Umsetzung des eGovG sowie der Ausgestaltung und Zusammenarbeit der verschiedenen Gremien besteht nach Ansicht des Regierungsrates ein punktueller Regelungsbedarf auf Gesetzesebene. Es geht dabei um Zusammensetzung, Aufgaben und Zuständigkeiten der ISK und des VR ARI sowie die Berichterstattung der ARI (Aufsicht).

3. Entschädigung Verwaltungsrat ARI

Die Generalversammlung der ARI hat am 14. Juni 2017 mit Zustimmung des Verwaltungsrates beschlossen, die Kompetenz zum Festlegen der Entschädigung des VR an die GV zu übertragen. Der Auftrag ist, eine entsprechende Statutenänderung auf die GV 2018 vorzubereiten und gleichzeitig die Entschädigung überprüfen zu lassen.

B. Erwägungen

1. Wichtigste Neuerungen

Die Anzahl Mitglieder der ISK und des VR ARI wird reduziert. Der Kanton wird mit bereits bestehenden Mitteln eine Anlaufstelle betreiben, welche die Informatik- und eGovernmentvorhaben koordiniert, insbesondere bezüglich der rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen sowie der interkantonalen Zusammenarbeit mit eGovernment Schweiz. Im Weiteren wird der Grundbedarf im Strategiebericht definiert und Informatikprojekte, welche nicht zum Grundbedarf gehören, werden näher umschrieben. Die Berechnung der Preise der ARI basiert wie bis anhin auf einer transparenten Vollkostenrechnung. Im eGovG wird festgehalten, dass der Geschäftsbericht der ARI dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht wird.

2. Erläuterung zu einzelnen Artikeln im Entwurf eGovG Rev 19

Art. 3 Grundsatz

Die Ansprechstelle koordiniert die Informatikvorhaben der verschiedenen Organisationen gemäss eGovG und stellt die eGovernment-Weiterentwicklung im Kanton sowie in Zusammenarbeit mit dem Bund und der interkantonalen Fachstelle eGovernment sicher. Diese Koordinationsstelle vertritt den Kanton und die Gemeinden in der Organisation „eGovernment Schweiz“ (eGov CH), in welcher über die Entwicklungen sowie die bevorstehenden Projekte auf interkantonomer sowie nationaler Ebene informiert wird. eGov CH wurde als Geschäfts-

stelle von Bund und Kantonen gemeinsam gegründet, um das eGovernment auf allen Staatsebenen zu ermöglichen und voranzutreiben.

Die eGov Bedürfnisse der Verwaltungsstellen von Kanton und Gemeinden sowie der Anstalten werden ab 2019 bei der bereits bestehenden Koordinationsstelle im Sekretariat Departement Finanzen betreut. Aktuell werden die unterschiedlichen Aufgaben und die Aussenbeziehungen durch das DS DF, durch die Kantonskanzlei oder die ARI wahrgenommen. Die neue Lösung hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen. Die Koordinationsstelle hat keine Eigenständigkeit. Sie ist Ansprechstelle für Kanton, Gemeinden und Anstalten, insbesondere ist durch die Fachstelle zu klären, ob rechtliche Grundlagen erarbeitet werden müssen, damit Projekte (z.B. eUmzug) umgesetzt werden können. Die Fachstelle fungiert zudem als Sekretariat der ISK. Damit ist sichergestellt, dass die Koordinationsbemühungen der Fachstelle in die Arbeit der ISK einfließen können. Die Koordinationsstelle sichert so die Anbindung der ISK an die interkantonale Ebene.

Art. 4 Datenschutz und -sicherheit

Zu den Informatik- und Kommunikationsmitteln gehört auch das kantonale Netzwerk, das die ARI betreibt. Für das Netzwerk hat sie eine Netware Security Policy (NSP) erstellt, um auch in diesem Bereich die notwendige Sicherheit zu gewährleisten.

Für einen sicheren elektronischen Geschäftsverkehr der Verwaltungen von Kanton und Gemeinden sowie mit der Bevölkerung und der Wirtschaft sind zusätzlich Sicherheitsverfahren zu bestimmen. Diese sollen einheitlich für den ganzen Kanton festgelegt werden, damit der Zugang zu Daten und Systemen geschützt ist. Die Gemeinden sind von den gleichen Sicherheitsbedingungen betroffen. Für sie sind keine besonderen Rahmenbedingungen zu beachten.

Es bedarf besonderer Regelungen über die Zugriffsberechtigungen, die Identifikationsverfahren, die Verwaltung von Passwörtern und Protokolldateien, die Datenverschlüsselung, die Löschung von Verkehrsdaten usw., welche durch die ARI als Informatikanbieter festgelegt werden. Dies ist auch notwendig für den Zugriff auf Geschäftsdaten von ausserhalb des Arbeitsplatzes sowie mit mobilen Geräten. In speziellen Anwendungen wie bspw. im Verkehr mit dem Handelsregister oder polizeilichen Datenbanken sind solche Sicherheitsverfahren systemimmanent und übergeordnet (Bund) festgelegt.

Art. 5 Grundbedarf

Nach den Aufbaujahren ist der Umfang des Grundbedarfs bestimmt und wird im Strategiebericht festgehalten. Der Bericht ist die Grundlage für die periodische Genehmigung der eGovernment- und Informatikstrategie durch den Kanton und die Gemeinden. Mit der ergänzten Bestimmung kann auch die Erweiterung des Grundbedarfs aufgrund der Entwicklung erfasst und im Strategiebericht festgehalten werden (bspw. IP-Telefonie oder Informatik in Schulsekretariaten). Die ISK bereitet die Informatik- und eGovernmentstrategie unter Anhörung der Betroffenen vor. Anschliessend wird die Strategie dem Regierungsrat und den Gemeinderäten zur Genehmigung unterbreitet. Mit der Zustimmung werden der Grundbedarf und die Entwicklung von eGovernment und Informatik festgelegt. Näheres dazu folgt in der Erläuterung zu Art. 6 unten.

Die Ausgaben für den Grundbedarf sind gebunden. Die bestehende Bestimmung wird aus systematischen Gründen von Art. 9 Abs. 1 nach Art. 5 Abs. 3 verschoben. Die Anstalten und Schulen müssen nicht besonders erwähnt werden, da die selbständigen Anstalten und die Schulen als Verwaltungsabteilungen im Geltungsbereich des Gesetzes eingeschlossen sind. Die Kompetenz der ISK, über Ausnahmen für Organisationen zu entscheiden, hat zu Diskussionen über die Aufgaben und Zuständigkeiten geführt. Die ISK

soll grundsätzlich eine beratende Kommission ohne gesetzliche Entscheidkompetenzen sein. Aus diesem Grund wird die Kompetenz zur Festlegung des Grundbedarfs der ISK entzogen und den politischen Gremien (Regierungsrat, Gemeinderäte) im Rahmen der Festlegung der Informatik- und eGovernmentstrategie übertragen.

Abs. 4 kann aufgehoben werden, da nach Abs. 2 der Grundbedarf mit der Strategie festgelegt wird.

Art. 6 eGovernment- und Informatikstrategie

In Abs. 1 soll explizit aufgeführt werden, dass die Weiterentwicklung von eGovernment ein strategisches Ziel und demzufolge auch konkret in die Planung aufzunehmen ist.

Die Einordnung der ISK wird oft missverstanden. Deshalb soll in Abs. 3 festgelegt werden, dass eine gemeinsame Kommission von Kanton und Gemeinden – aber nicht der ARI –, die strategische Planung für die Bedürfnisse von Kanton und Gemeinden erarbeitet. Die ISK ist nicht das Strategieorgan der ARI sondern von Kanton und Gemeinden für den Bereich der Informatik und des eGovernment. Im Rahmen der Vorbereitung der Informatik- und eGovernmentstrategie sind der Kanton und die Gemeinden anzuhören, was dem klassischen Vernehmlassungsverfahren entspricht.

Mit der formellen Zustimmung des Regierungsrat und einer qualifizierten Mehrheit der Gemeinden wird die Strategie verbindlich (Abs. 4). Die Verbindlichkeit ist wesentlich, weil dadurch die vorgesehenen Leistungen innerhalb eines definierten Zeitraums spezifiziert, geplant, beschafft und bereitgestellt werden können. Die Auslösung Projekten, seien es gemeinsame oder eigene Projekte des Kantons oder der Gemeinden, bedarf in jedem Einzelfall eines selbständigen Ausgabenbeschlusses aufgrund eines spezifischen Kredits. Die Sach- und Terminplanung, welche Bestandteil der Strategie ist, gibt keine Legitimation für Ausgaben. Das bedeutet, dass mit der Zustimmung zur Strategie noch keine Ausgaben beschlossen sind. Für Ausgabenbeschlüsse sind die Bestimmungen im Finanzhaushaltsgesetz (bGS 612.0) massgeblich.

Art. 7 Informatikstrategie-Kommission (ISK)

Die ISK kann aufgrund der Erfahrungen und der mittlerweile eingespielten Prozesse verkleinert werden. Wichtig ist, dass die Vertretungen von Kanton und Gemeinden sehr gute Sachkenntnisse über den Verwaltungsbereich (bspw. KVAR, Gemeindeverwaltung oder Anstalt) haben, damit eine Mitarbeit bei der Planung von strategischen Vorhaben möglich und zielführend ist. Zudem gilt es, die Strategie durch die Kommissionsmitglieder auch in den von ihnen vertretenen Organisationen verständlich weiterzuvermitteln, damit die zuständigen Gremien in Kanton und Gemeinden gute Entscheidungen treffen und angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.

Insgesamt bringt Art. 7 in der revidierten Fassung stärker zum Ausdruck, dass es sich bei der ISK um eine Kommission handelt, die auf kantonalen Grundlagen beruht, in der die Gemeinden aber eine wichtige, gesetzlich garantierte Stellung haben. Die ISK ist kein Organ der ARI sondern ein Koordinationsorgan, welches der Abstimmung zwischen Kanton und Gemeinden dient.

Wie bisher sollen zwei Vertretungen des gemeinsamen Informatikbetriebs (ARI) und neu eine vom Regierungsrat ernannte externe Fachperson, die sich in der Informatiktechnologie und der Erstellung und Umsetzung von Informatikstrategien auskennt, der Kommission angehören.

Die Mitglieder der ISK sollen wie bei anderen Kommissionen für eine ordentliche Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden.

Aufgrund der Bedeutung als Informatikanwender und -einkäufer soll der Regierungsrat den Vorsitz der ISK bestimmen, normalerweise in Absprache mit den Gemeinden (Gemeindepräsidienkonferenz) (Abs. 2). Die kantonale Verwaltung (inkl. Gerichte und Finanzkontrolle) trägt 50% zum Umsatz der ARI bei (die Gemeinden inkl. Schule Herisau 25%, der SVAR 13%, weitere Betriebe (PK, Betreibungsämter, Grundbuchamt, RAV, usw. 12%). Die Erfahrung und die Anforderungen an die ISK zeigen, dass eine Geschäftsstelle eingerichtet werden muss. Diese Aufgabe übernimmt die Koordinationsstelle eGovernment (s.a. Art. 2). Damit die Arbeit der Kommission formell richtig gesteuert wird und die vielseitigen Prozesse zielgerichtet ablaufen, hat die ISK eine Geschäftsordnung zu erlassen.

Der Kanton trägt nach Abs. 3 die Kosten für die Entschädigung der Kommissionsmitglieder nach Art. 41a der Organisationsverordnung (OrV; bGS 142.121). Die Vertretungen des Kantons erhalten nach Art. 3 Abs. 6 der Besoldungsverordnung (BVO; bGS 142.211) keine Entschädigung; ebenso die Mitglieder der ARI, welche die Kosten selber trägt.

Die ISK ist eine gesetzliche, gemischt zusammengesetzte Kommission aus Vertretungen von Kanton und Gemeinden wie bspw. die Staatssteuerkommission oder die Finanzausgleichskommission. Die Kommission konstituiert sich nach Abs. 4 selber gemäss den Bestimmungen über regierungsrätliche Kommissionen (Art. 24 f. Organisationsgesetz; bGS 142.12), soweit das eGovG die Organisation nicht bereits vorgibt.

Art. 8 Projekte

Die Voraussetzungen für die Umsetzung von gemeinsamen Projekten werden definiert. Sofern erforderlich, müssen zuerst rechtliche Grundlagen geschaffen werden. Die Auslösung von Projekten bedarf in jedem Fall eines selbständigen Ausgabenbeschlusses nach den Regeln des Finanzhaushaltsgesetzes (bGS 612.0). Der Ausgabenbeschluss kann Bestandteil der Projektgenehmigung sein. Die Projektkosten werden gemäss Projektantrag verteilt.

Die Zustimmung über gemeinsame Projekte der Gemeinden unter sich wird neu in Abs. 3 geregelt, weil dafür im geltenden Recht eine Lücke besteht. Für die Genehmigung von gemeinsamen Projekten der Gemeinden wird das bekannte Quorum angewendet werden.

Die Umsetzung von Projekten unter Berücksichtigung der Voraussetzungen in Abs. 1, welche der Projekteigner zu erfüllen hat, obliegt wie bis anhin der ARI. Diese Bestimmung wird neu systematisch richtig in Art. 5 Abs. 4 platziert (vorher Art. 9 Abs. 3)

Art. 9 Kosten

Zwecks Finanzierung der Infrastruktur, des Betriebs und des Grundbedarfs muss eine Vollkostenrechnung geführt werden (Abs. 1). Dabei sind Amortisation und Verzinsung von Investitionen zu berücksichtigen, damit Reinvestitionen sowie die Rückzahlung von Darlehen vorgenommen werden können. Die Preise müssen kostendeckend sein, damit der Betrieb finanziert werden kann. Eine Quersubventionierung von Leistungen ist zu vermeiden. Marktgerechte Preise können nicht kalkuliert werden, da ein Markt fehlt. Ein Benchmarking mit ähnlichen Betrieben von anderen Kantonen kann Hinweise auf die Preissituation geben.

Der Besteller von Leistungen erhält Auskunft über die Kostenkalkulation (Abs. 2). Wenn im Rahmen der Budgetierung die Kosten von Leistungen überprüft werden, gibt die ARI transparent Auskunft. Zuständige Kommissionen (Finanzkommission beim Kanton oder GPK in der Gemeinde) erhalten Auskunft über den

Regierungsrat oder Gemeinderat. Das Kalkulationsmodell legt der Verwaltungsrat der ARI fest. Im Weiteren erhalten auch die Aktionäre an der GV entsprechende Auskunft.

Abs. 3 kann aufgehoben werden, da nach Abs. 1 alle Leistungen, welche die ARI erbringt, zu Vollkosten abgerechnet werden.

Art. 14 Aufgaben

lit. d: Die Basisinfrastruktur ist heute allgemein und nicht nur kantonal, deshalb soll die Einschränkung weggelassen werden. Wichtig ist der Betrieb eines sicheren und leistungsfähigen Netzwerks und einer betriebs-sicheren Basisinfrastruktur in geschützten Räumen und an redundanten Standorten.

lit. f: Die Gewährleistung der Sicherheit soll mit der Netzwerksicherheit ergänzt werden. Es geht um die Sicherheit beim Zugriff auf die Infrastruktur und die Anwendungen mit Gerätschaften am Arbeitsplatz, aber auch von unterwegs oder von zuhause aus (home office). Zudem muss die sichere Speicherung von Daten gewährleistet sein, da die Datenspeicherung zukünftig auch bei externen Anbietern (z.B. Rechenzentrum SAK) möglich werden kann (Redundanz).

Art. 16 Generalversammlung

Redaktionelle Änderung: Der Begriff „Geschäftsbericht“ entspricht den Bezeichnungen im kantonalen Recht.

Art. 17 Verwaltungsrat

Die Gründung der ARI als Aktiengesellschaft mit einer gleichberechtigten Beteiligung von Kanton und allen Gemeinden war ein Novum. Die Gemeinden wollten damals im Verwaltungsrat gebührend vertreten sein mit je einer Vertretung aus dem Vorder-, Mittel- und dem Hinterland. Dazu kamen je drei Vertretungen von Kanton und Fachpersonen. Nachdem nun die ARI aufgebaut ist und die Prozesse eingespielt sind, kann der VR durchaus verkleinert werden. Das Präsidium des VR ARI soll wie bis anhin durch eine externe, führungserfahrene Person, die unternehmerische Fähigkeiten und Kenntnis von eGovernment und Informatik hat, besetzt sein (vgl. auch Art. 16 Abs. 3 lit. b). Im Übrigen wählt die GV die Mitglieder des VR auf Antrag des VR (analog Aktienrecht).

Art. 19 Rechnungslegung

Die GV ARI ist nach Art. 16 Abs. 3 lit. d zuständig für die Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung. Der Bericht wird neu nach der Genehmigung durch die GV jährlich dem Kantonsrat zur Orientierung zugestellt, wie bei den anderen selbständigen Anstalten und Betrieben des Kantons.

Art. 22a (neu) Übergangsbestimmung zur Teilrevision vom (...)

Der Verwaltungsrat wird an der GV der ARI für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Der aktuelle VR ist bis zur GV 2019 gewählt. Ab diesem Zeitpunkt soll der neu gewählte, verkleinerte VR seine Tätigkeit aufnehmen. Vorgesehen ist, das Gesetz auf den 1. Juni 2019 in Kraft zu setzen. Deshalb bedarf es einer Übergangsbestimmung betreffend den VR ARI. Ende Mai 2019 endet die Amtsdauer der Strategiekommision, welche auf die folgende Amtsperiode neu besetzt wird. Deshalb bedarf es dafür keiner Übergangsbestimmung.

C. Auswirkungen

1. Auf die Gemeinden

Die Mitwirkungsrechte der Gemeinden werden mit der eGovG Rev 19 nicht geschmälert. Durch die Verkleinerung von ISK und VR ARI haben die Gemeinden weniger Vertretungen in diese Organe zu entsenden. Dies entlastet auch allfällige Doppelmandate. Die Gemeinden sind weiterhin gleichwertig wie der Kanton in den Gremien vertreten. Durch die Verkleinerung der ISK entfällt eine externe Fachperson, welche von den Gemeinden bestimmt wurde.

2. Auf bestehende Organe

a) ISK

Die ISK wird von 13 auf 9 Mitglieder verkleinert. Sie hat keine gesetzlichen Entscheidkompetenzen mehr (aktuell: Ausnahmen von Grundbedarf).

b) VR ARI

Der VR wird von 9 auf 5 Mitglieder verkleinert. Dies bedingt eine Anpassung der Statuten der ARI betreffend die Wahl der VR-Mitglieder durch die GV der ARI.

3. Organisatorisch / Personell / Finanziell

Die Organisationstruktur wird mit der eGovG Rev 19 nicht verändert. Die Organe ISK und VR ARI werden verkleinert, was zu geringeren Kosten führen wird. Die Koordinationsstelle, welche Ansprechstelle für eGov Vorhaben wird und das Sekretariat der ISK führt, besteht bereits im Departement Finanzen. Demzufolge gibt es keine organisatorischen, personellen oder finanziellen Auswirkungen.