



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 2. Juli 2024

6000.1055

Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund über die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (VHIS); Ratifizierung; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 2. Juli 2024

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat am 16./17. November 2023 im Beisein der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) den Entwurf der Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund über die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (VHIS) und den zugehörigen erläuternden Bericht verabschiedet. Gleichzeitig wurde die Vereinbarung zur Ratifikation durch den Bund und die Kantone freigegeben.

Die Vereinbarung regelt die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den beteiligten Bundesstellen zur Weiterführung der digitalen Transformation, wie sie mit dem Programm Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (HIS) im Jahr 2015 initiiert wurde. Dazu gehören insbesondere die Sicherstellung des Daten- und Dokumentenaustausches zwischen den Akteuren der Strafjustiz, die Weiterentwicklung und Bewirtschaftung der entsprechenden Informatik-Standards sowie die Beratung und Unterstützung der Kantone in Sachen Digitalisierung. Damit unterstützt HIS die Behörden in der Erfüllung ihrer Aufgaben für die Bereiche der Staatsanwaltschaften und des Justizvollzugs direkt und deckt mit den gemeinsamen Services mit PTI Schweiz und Justitia 4.0 (künftig Justitia.Swiss) auch die Schnittstellen zur Polizei und zu den Gerichten ab. Somit wird ein durchgehender digitaler Datenfluss sichergestellt, und die einzelnen Fachbereiche können über ihre Fachkorporationen direkten Einfluss darauf nehmen. Gegenseitige Einsitznahmen in Entscheidungsorganen sorgen für eine institutionelle Mitbestimmung.



Mit der Vereinbarung HIS erhält die interkantonale Zusammenarbeit zur Weiterführung der digitalen Transformation in der Strafjustiz eine neue, langfristige Grundlage, um den künftigen Herausforderungen rasch und effizient begegnen zu können. In der neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft «HIS Schweiz» werden die bisherigen Tätigkeiten des «Programms HIS» und in der Folge des «Vereins Vorgangsbearbeitung» zusammengeführt.

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2023 lädt die KKJPD die Kantone ein, der Vereinbarung PTI formell beizutreten und dies dem Generalsekretariat der KKJPD schriftlich mitzuteilen.

Die Gründungsversammlung von «HIS Schweiz» soll anlässlich der Herbstversammlung KKJPD 2024 vom 14./15. November 2024 erfolgen. Voraussetzung dafür ist der Beitritt von mindestens 18 Parteien zur Vereinbarung. Um die Gründung der Körperschaft unter Berücksichtigung der Interessen möglichst aller beteiligten Gemeinwesen vornehmen zu können und gleichzeitig den reibungslosen Übergang des bisherigen Programms HIS und des Vereins Vorgangsbearbeitung in «HIS Schweiz» sicherzustellen, ist es laut KKJPD wünschenswert, dass der Beitritt aller Vereinbarungspartner bis im Herbst 2024 erfolgt.

B. Erwägungen

1. Rechtliches

a) Bei der vorliegenden Vereinbarung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach Art. 48 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101), welcher sowohl rechtsgeschäftliche als auch rechtsetzende Elemente aufweist. Die Vereinbarung enthält Kompetenznormen für die Kantone, um interkantonale und mit dem Bund Strafjustizdaten auszutauschen, was geeignet ist, in die Rechtstellung Privater einzugreifen. Die Vereinbarung muss daher, um dem Legalitätsprinzip zu genügen, in einem entsprechenden formellen Prozess erlassen werden. Nach Art. 60^{bis} lit. b der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) unterstehen interkantonale Verträge mit gesetzgebendem Charakter dem fakultativen Referendum. Der Beitritt zur vorliegenden Vereinbarung ist folglich vom Kantonsrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zu beschliessen. Der Beitrittsbeschluss bedarf einer zweifachen Lesung im Kantonsrat (Art. 53 Abs. 1 Geschäftsordnung des Kantonsrates; GO KR; bGS 141.2).

b) Gemäss Art. 70 des Kantonsratsgesetzes (bGS 141.1) konsultiert der Regierungsrat das zuständige Organ des Kantonsrates rechtzeitig zu wichtigen Geschäften der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit, insbesondere zu interkantonalen und internationalen Verträgen, die der Genehmigung des Kantonsrates unterliegen. Zuständiges Organ im vorliegenden Fall ist die Kommission Inneres und Sicherheit (Art. 6 ff. und Art. 82 GO KR). Die Kommission wurde im Rahmen der Vernehmlassung konsultiert und hat mit Mitbericht vom 26. Juni 2023 zum vorliegenden Geschäft Stellung genommen.

c) Stellungnahme Datenschutz-Kontrollorgan

Das Datenschutz-Kontrollorgan (DSKO) wurde ebenfalls zur Stellungnahme eingeladen. Es wies darauf hin, dass es vorliegend um die Regelung von sehr umfangreicher automatisierter Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten gehe. Die Datenschutzaufsichtsstellen kämen in dieser Vereinbarung nur ganz am



Rand und sehr unkonkret vor (Art. 21 Abs. 8). Insbesondere seien sie weder in der Versammlung noch im Vorstand vertreten. Ob eine Vertretung dort sinnvoll wäre (oder allenfalls unter dem Aspekt der Unabhängigkeit der Aufsicht allenfalls sogar problematisch), sei aus Sicht des DSKO noch zu durchdenken. Das DSKO führte weiter aus, dass die vorliegende Regelung das Risiko berge, dass der gesetzlich vorgeschriebene und in der Praxis für eine sinnvolle, zeit- und kostengerechte Projektabwicklung zentrale frühzeitige Einbezug datenschutzrechtlicher Aspekte bei weiteren Entwicklungsschritten der Informatik in der Strafjustiz nicht oder nicht in genügendem Mass stattfindet, was zu schlechten Lösungen und zu Verzögerungen führen könne.

Der Regierungsrat teilt die Ansicht des DSKO, dass die beteiligten kantonalen Stellen das DSKO im Rahmen der Projektabwicklung von HIS jeweils möglichst frühzeitig einbeziehen sollen.

2. Bedeutung und Gegenstand der Vereinbarung

Im Jahr 2016 hat die KKJPD das Programm HIS geschaffen. Dies vor dem Hintergrund einer zunehmenden Notwendigkeit, sich auf interkantonaler Ebene im Bereich der Informatik der Strafbehörden stärker abzustimmen und zu vernetzen. Der Regierungsrat hat am 27. September 2016 die Vereinbarung vom 12./13. November 2015 zur Harmonisierung der Informatik der Strafjustiz (HIS) genehmigt und dem Beitritt des Kantons Appenzell Ausserrhoden zu dieser Vereinbarung zugestimmt. Mit der operativen Umsetzung des Programms HIS wurde eine Geschäftsstelle beauftragt, die administrativ bei der KKJPD angesiedelt ist.

Das Programm HIS hat sich zwischenzeitlich etabliert und ist beim Bund und den Kantonen anerkannt. Die Bedeutung des Programms sowie die Aufgabenlast haben sich in den letzten Jahren erhöht. Damit HIS auch in Zukunft flexibel auf neue Aufgaben reagieren und neue Projekte, insbesondere mittels Mandatierung externer Expertinnen und Experten, vorantreiben kann, ist eine Anpassung der bisherigen Programmgrundlagen angezeigt. Mit der vorliegenden Vereinbarung soll eine öffentlich-rechtliche Körperschaft «HIS Schweiz» gegründet werden, welche die Handlungsfähigkeit und die Autonomie von «HIS Schweiz» für die Zukunft festlegt und eine zeitgemässe Steuerung (einen rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen) sicherstellt.

Die Vereinbarung «HIS Schweiz» lehnt sich stark an die Vereinbarung zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft Polizeitechnik und -informatik (PTI) Schweiz an, welche am 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist und sich bewährt hat. Zudem wurde bei der Erarbeitung der vorliegenden Vereinbarung eine enge Abstimmung zu derjenigen zu «Justitia.Swiss» (Justizplattform mit elektronischem Rechtsverkehr, elektronische Akte) angestrebt, um die wichtige Zusammenarbeit von «Justitia.Swiss» und «HIS Schweiz» optimal gewährleisten zu können und institutionell abzusichern.

Inhaltlich soll «HIS Schweiz» als Kompetenzzentrum für die digitale Transformation in der Strafjustiz dienen und sich dabei insbesondere auf folgende Hauptaufgaben fokussieren:

- die Entwicklung und Bewirtschaftung von IT-Standards und
- die Unterstützung der Beteiligten im Tätigkeitsgebiet von «HIS Schweiz».

Die Unterstützung kann durch Erbringung von Services auf verschiedenen Ebenen im Bereich von solidarischen Grundleistungen oder von Allianzen erfolgen:

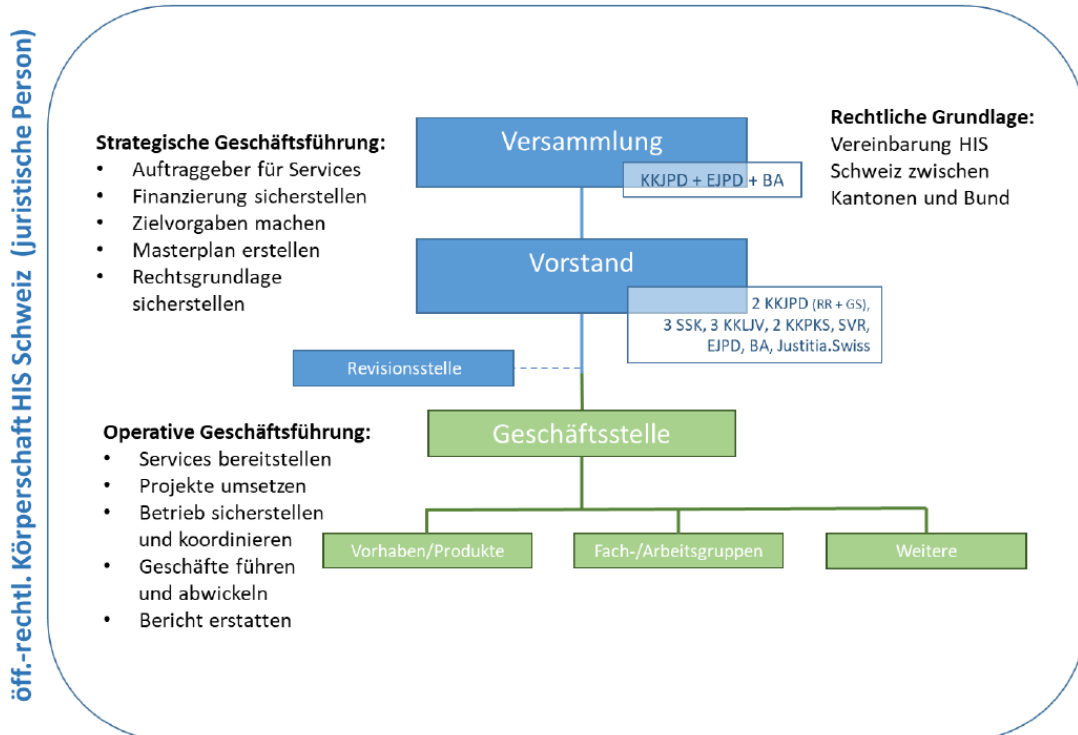
- Diese umfassen die Entwicklung, den Unterhalt und die Bereitstellung von Informatikstandards, die Schaffung und Aktualisierung von Übersichten zu den Informatikprojekten der Strafjustizkette, die Füh-

... rung eines Service-Katalogs, die Erstellung von Empfehlungen, «Proof-of-Concept», Produktdemonstrationen und Marktstudien zu Services, die für eine grosse Anzahl von Anspruchsgruppen von Interesse sind.

- Die entwickelten Standards für die Kommunikation zwischen den IT-Systemen werden den Beteiligten und den Partnern zur Verfügung gestellt. Diese streben die Nutzung der von «HIS Schweiz» entwickelten IT-Standards an.
- «HIS Schweiz» fördert die Bildung und den Fortbestand von Allianzen zwischen den Interessengruppen, stellt das erforderliche Knowhow (z.B. durch Projektleiter, Business Analyst usw.) zur Verfügung und überwacht das Vorhaben. In diesem Rahmen kann «HIS Schweiz» gemäss den Vorgaben der Allianzmitglieder auch IT-Lösungen (Vorstudien, Konzepte oder Architekturen, Demonstrationssysteme, Software-Applikationen, Gesamtsystem oder Test- & Referenzsysteme, etc.) entwickeln, bereitstellen und deren Betrieb sicherstellen.

«HIS Schweiz» nimmt landesweite Positionen ein und vertritt jene Anliegen oder realisiert gemeinschaftlich Ergebnisse, welche die Beteiligten nicht selbst im eigenen Umfeld realisieren können oder wollen. Die Arbeit am digitalen Daten- und Dokumentenfluss zwischen den Akteuren der Strafjustizkette und den Verfahrensbeteiligten steht im Vordergrund. «HIS Schweiz» entfaltet somit primär an den Übergängen (Schnittstellen) zwischen den Behörden seine Wirkung. Bei Interesse der Beteiligten können zudem Services für Wirkungsbereiche innerhalb von Behörden erbracht werden.

Den Rahmen für die künftigen Arbeiten im Programm HIS bildet die vorliegende Vereinbarung HIS. Mit dieser soll eine einzige Organisation, nämlich «HIS Schweiz», nach öffentlichem Recht geschaffen werden, in der alle strategischen, operativen und beratenden Gremien sowie die Geschäftsstelle angesiedelt sind. Die nachfolgende Graphik zeigt die Organisation von «HIS Schweiz» auf:





Tritt ein Kanton der Vereinbarung HIS nicht bei, kann er grundsätzlich die von HIS angebotenen Dienstleistungen nicht beziehen bzw. sich diese nur als «Drittpartei» mittels einzelner Vereinbarungen sichern (vgl. Art. 20 VHIS). Solche Vereinbarungen mit Drittparteien bedürfen der Zustimmung durch die HIS-Mitglieder. Die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Ausrichtung von Projekten und Harmonisierungsvorhaben wäre in diesem Fall stark eingeschränkt. Bei der Schaffung von «HIS Schweiz» (voraussichtlich im Jahr 2025) würde sodann die Möglichkeit zum Bezug der bisher von HIS angebotenen Leistungen bei der Digitalisierung der Strafjustiz wegfallen. Weiter würde eine Harmonisierung des medienbruchfreien Datenaustauschs zwischen den Behörden der Strafverfolgung (intra- und interkantonal bzw. mit dem Bund) erschwert. HIS leistet in diesem Bereich wichtige Arbeiten, welche insbesondere die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs (Justitia 4.0), basierend auf dem neuen Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ), unterstützen sollen. Über HIS laufen sodann auch die Digitalisierungs-Projekte «IS-JV» (Automatisierung der Justizvollzugsstatistik, schweizweite Personensuche) und «eJustizvollzugsakte» (elektronische Aktenführung, auch interkantonal). Sollte die Vereinbarung von Appenzell Ausserrhoden nicht ratifiziert werden, müssten auch für «IS-JV» und «eJustizvollzugsakte» bilaterale Verträge ausgehandelt und abgeschlossen werden. Die aufgeführten Konsequenzen bei einer Ablehnung zur Ratifikation stehen unter dem Vorbehalt, dass das Quorum von 18 Kantonen, welches zur Schaffung von «HIS Schweiz» notwendig ist, auch ohne einen allfälligen Beitritt von Appenzell Ausserrhoden zustande kommt.

C. Auswirkungen

1. Finanziell

Das Inkrafttreten der neuen Vereinbarung hat keine zusätzlichen Kosten zur Folge. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist bereits seit längerem am HIS-Programm beteiligt. Für das Jahr 2024 ist für das HIS-Programm sowie die darin enthaltenen Projekte (z.B. Justitia 4.0) für Appenzell Ausserrhoden ein Beitrag von rund Fr. 80'000.– und für die Jahre 2025–2027 ein Betrag von je ca. Fr. 75'000.– vorgesehen.

2. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Es sind keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen für Appenzell Ausserrhoden zu erwarten.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Beschluss über den Beitritt zur Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund über die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (VHIS) in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Begleitschreiben KKJPD
Beilage 1.2	Vereinbarung HIS
Beilage 1.3	Erläuternder Bericht zur VHIS
Beilage 1.4	Beitrittsbeschluss