



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 22. Januar 2019 / aje

2000.33

Gesetz über eGovernment und Informatik, Teilrevision (eGovG Rev 19); 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. Januar 2019

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 29. Oktober 2018 den Entwurf einer Teilrevision des Gesetzes über eGovernment und Informatik (eGovG; bGS 142.3) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 60:0 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Er hat die Vorlage bis zum 30. November 2018 der Volksdiskussion unterstellt (Amtsblatt Nr. 44 vom 2. November 2018, S. 1494). Innerhalb dieser Frist sind keine Beiträge eingegangen.

Der Kantonsrat hat die vorgeschlagene Teilrevision des eGovG positiv aufgenommen. In den Beratungen wurden Fragen betreffend die Oberaufsicht, den Datenschutz, die Submission und die Rechnungslegung gestellt. Zudem wurden Vorschläge für eine Ergänzung des Art. 5 eGovG sowie für die Festschreibung des Datenstandortes im Gesetz gemacht. Im Weiteren wurde die Notwendigkeit der expliziten Festlegung der Eigentumsverhältnisse im Gesetz thematisiert. Nachstehend erfolgen dazu Ausführungen und im Anschluss daran die jeweilige Stellungnahme des Regierungsrates.



B. Erwägungen

1. Oberaufsicht

Der Kantonsrat monierte, dass der Regierungsrat – trotz wiederholter Aufforderung – die Frage der Oberaufsicht nicht geklärt habe.

1.1 Allgemeines

Gemäss Art. 72 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (KV; bGS 111.1) beaufsichtigt der Kantonsrat die Regierung und die Geschäftsführung der Gerichte. Nach Abs. 2 führt er die Oberaufsicht über die kantonale Verwaltung und die öffentlich-rechtlichen Anstalten.

1.2 eGovG

Im bestehenden eGovG findet sich keine Regelung zur Oberaufsicht. Festgelegt ist aber die Anwendbarkeit des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) und damit die Unterstellung der ARI unter die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle.

Die Aufsicht über den Vollzug des eGovG – im Besonderen in den kantonalen Belangen – liegt beim Regierungsrat bezüglich der Leistungserfüllung im Informatikbereich sowie bei der Finanzkontrolle bezüglich der Gesetzmässigkeit und des Einsatzes der finanziellen Mittel des Kantons. Auch im Bereich der Prüfung von Prozessen und Strukturen, mit der sich die Finanzkontrolle beschäftigt, stehen wertvolle Grundlagen und Beurteilungen zur Verfügung.

In den Gemeinden nehmen die Gemeinderäte und Geschäftsprüfungskommissionen (GPK; in Herisau zusätzlich der Einwohnerrat) analoge Aufsichtsfunktionen wahr. Kantonsrat und Gemeindeparlament bzw. Stimmberechtigte üben die Oberaufsicht durch die Abnahme des jährlichen Rechenschaftsberichtes des Regierungsrates oder des Gemeinderates und die Kenntnisnahme des Berichtes der Finanzkontrolle oder der GPK aus.

Die zuständigen Organe in Kanton und Gemeinden (Kantonsrat, Einwohnerrat, Stimmberechtigte) bestimmen im Weiteren mit dem Voranschlag oder mit einzelnen Ausgabenbeschlüssen über die finanziellen Mittel, welche insbesondere auch für den Bereich der Informatik zur Verfügung gestellt werden. Sie genehmigen die Jahresrechnung der entsprechenden Gemeinwesen.

Die ARI ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (AG) und keine Anstalt, was bezüglich der Aufsicht und Oberaufsicht wesentlich ist. Der Verwaltungsrat als oberstes Führungsorgan der ARI ist der Generalversammlung (GV) und damit Kanton und Gemeinden als Eigner gegenüber verantwortlich. Die GV als Versammlung der Aktionäre beeinflusst mit der Ausgestaltung der Statuten, der Wahl des Verwaltungsrates sowie des Präsidenten, der Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung sowie mit der Entlastung der Organe die Geschäftsführung der ARI. Der Kanton und die Gemeinden sind die Aktionäre der ARI. Darüber hinaus definiert die eGovernment- und Informatikstrategie von Kanton und Gemeinden, welche Ziele in den Bereichen des eGovernment und der Informatik zu verfolgen sind. Die ARI als gemeinsamer Informatikbetrieb von Kanton und Gemeinden arbeitet auf die Verwirklichung dieser Ziele hin.



Die Oberaufsicht über die ARI erfolgt zurzeit über die StwK. Dieser Oberaufsicht unterstehen das Wirken des Kantons in der Strategiekommission und bei der Genehmigung der Strategie, in der Generalversammlung der ARI, bei der Auswahl, Instruktion und Aufsicht über die Vertretungen im Verwaltungsrat sowie beim Aushandeln der service level agreements. Die Oberaufsicht erstreckt sich somit auf alle Handlungen, mit denen der Kanton Einfluss auf die ARI nimmt unter Beachtung der üblichen Begrenzungen einer Oberaufsicht. Der Regierungsrat verfügt grundsätzlich mittels der Bestimmung der kantonalen Vertretung in der Strategiekommission, des Entscheids über die e-Government- und Informatikstrategie, der Teilnahme an der Generalversammlung sowie über das Vorschlagsrecht der Mitglieder im Verwaltungsrat über hinreichende Steuerungsmöglichkeiten, um auf die Tätigkeiten der ARI Einfluss nehmen zu können. Für die Gemeinden gilt Analoges.

Im geltenden eGovG bestehen keine besonderen Bestimmungen zur Oberaufsicht über die ARI. Folgt man der Konzeption einer indirekten Aufsicht durch die StwK, erscheint dies genügend. Diese Oberaufsicht ist auf die Einflussnahme des Regierungsrates gerichtet, was bei dezentralen Verwaltungsträgern verbreitet und sachgerecht ist.

1.3 Umsetzung mit der Teilrevision eGovG

Mit der in der 1. Lesung vorgeschlagenen Regelung in Art. 19 Abs. 2 eGovG hat der Kantonsrat die Möglichkeit, nachträglich vom Geschäftsbericht und der Jahresrechnung Kenntnis zu nehmen. Um die politische Oberaufsicht des Kantonsrates klarzustellen, wird vorgeschlagen, im eGovG eine entsprechende Grundlage zu schaffen.

Art. 19 Abs. 2 eGovG (gemäss 1. Lesung) soll in Art. 19a überführt werden. Gleichzeitig soll die Zuständigkeit des Kantonsrates betreffend politischer Oberaufsicht statuiert werden. Damit wird klargestellt, dass die GPK der Gemeinden keine Oberaufsicht über die ARI wahrzunehmen haben. Diese Aufgabe wird dem Kantonsrat übertragen und ist diesem vorbehalten. Dies erscheint sachgerecht, wären die kommunalen GPK doch kaum in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen. Ausserdem hat der Kantonsrat bereits Erfahrung in der Beaufsichtigung ausgelagerter Verwaltungseinheiten.

Art. 19a Politische Oberaufsicht

¹ Die ARI untersteht der Oberaufsicht des Kantonsrates.

² Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung sind nach der Genehmigung durch die Generalversammlung dem Kantonsrat zur Kenntnis zu bringen.

Mit der Einführung des vorgeschlagenen Gesetzesartikels kann dem Anliegen des Kantonsrates entsprochen werden, indem die Zuständigkeit für die politische Oberaufsicht eindeutig geregelt wird.

2. Datenschutz

Die SP-Fraktion brachte zum Ausdruck, dass im revidierten Gesetz der Datenschutz keinen Niederschlag gefunden habe und verlangt auf die 2. Lesung eine Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten sowie eine Beurteilung durch den Datenschutzbeauftragten.



2.1 Rechtliche Vorgaben

Art. 4 eGovG regelt den Datenschutz und die Datensicherheit. In Art. 14 eGovG werden der ARI unter anderem die Aufgaben des Betriebs eines leistungsfähigen Netzwerks und der übrigen Basisinfrastruktur (lit. d) sowie die Gewährleistung der Netzwerk-, Daten- und Betriebssicherheit (lit. f) zugewiesen.

Das eGovG bestimmt, dass sich der Datenschutz nach den kantonalen und übergeordneten Datenschutzbestimmungen richtet. Das bedeutet, dass für die Bearbeitung jeglicher Personendaten die Grundsätze des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; bGS 146.1) zu beachten sind. Gemäss Art. 6 des Datenschutzgesetzes ist dasjenige Organ für den Datenschutz verantwortlich, welches die Daten bearbeitet oder bearbeiten lässt. Der Begriff des Bearbeitens umfasst dabei jeden Umgang mit Daten, wie insbesondere die Aufbewahrung, die Bekanntgabe oder Vernichtung (Art. 2 Abs. 5 Datenschutzgesetz).

Die ARI ist – wie alle übrigen Organisationseinheiten auch – entsprechend Art. 4 Abs. 3 des Datenschutzgesetzes für Datenzugriffe an den Zweck der zu erfüllenden Aufgaben gebunden. Die Aufgaben der ARI sind in Art. 14 eGovG geregelt. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass Daten nur eingesehen werden, wenn ein konkretes Geschäft zu bearbeiten bzw. eine konkrete Aufgabe in der Verwaltung zu erledigen ist. Die ARI unterstützt die Geschäftsbearbeitung und Aufgabenerledigung durch die Verwaltung mittels Zurverfügungstellung der gewünschten Infrastruktur und der Gewährleistung von deren Sicherheit. Sollten missbräuchliche Zugriffe auf Daten seitens der ARI erfolgen, hätten diese, wie in der allgemeinen Verwaltung auch, in erster Linie personalrechtliche Konsequenzen. Unter bestimmten Umständen könnte ein unrechtmässiger Zugriff aber auch strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Bereits im erläuternden Bericht des Regierungsrates zum eGovG vom 24. Mai 2011 (Seite 7) wurde explizit darauf hingewiesen, dass für den notwendigen Datenaustausch im eGov-Bereich, wo Datenbanken verknüpft und Daten von Kanton und Gemeinden gemeinsam verarbeitet werden, besondere gesetzliche Grundlagen zu schaffen sind. Bei jedem eGovernment-Projekt muss geprüft werden, welche datenschutzrechtlichen Anforderungen in diesem Bereich zu erfüllen sind. Dies führt zu Regelungen betreffend Datensammlung, Datenherrschaft, Datenverwaltung, Datenarchivierung, etc. in den Spezialgesetzen. Diese Ausarbeitung der in den entsprechenden Gesetzen enthaltenen Datenschutzbestimmungen muss jeweils in enger Zusammenarbeit mit dem Datenschutz-Kontrollorgan erfolgen. Ein Beispiel aus der aktuellen Gesetzgebung ist das Registergesetz.

Auf den Servern der ARI – als gemeinsamer Informatikbetrieb von Kanton und Gemeinden – befinden sich die Daten des Kantons und der Gemeinden. Wer in welchem Umfang auf diese Informationen zugreifen kann, ist, wie vorstehend ausgeführt, in den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen, die die Nutzung von Daten verlangen, festzulegen und liegt damit in der Verantwortung der zuständigen Auftraggeber, auch wenn diese den Teil der «Aufbewahrung» an Dritte delegieren. Die ARI stellt mit organisatorischen und technischen Massnahmen sicher, dass die Bestimmungen des Datenschutzes sowie die Vorgaben ihrer Auftraggeber eingehalten werden. Dabei sind die Ziele der Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der Daten massgebend. Vertraulichkeit bedeutet, dass der Zugriff auf die Daten nur von befugten Personen (wird von den Auftraggebern definiert) vorgenommen werden kann, Integrität bedeutet die Gewährleistung der Unversehrtheit der Daten sowohl vor Manipulation als auch vor technischen Defekten und Verfügbarkeit verlangt, dass vorhandene Daten im Bedarfsfall auch verwendet werden können. Je nach Schutzwürdigkeit der Daten können die notwendigen Massnahmen variieren.



2.2 Vorkehrungen der ARI

Die in den letzten Jahren durchgeführte Standardisierung und Zentralisierung der Informatiksysteme von Kanton und Gemeinden durch die ARI sowie die Professionalisierung des Betriebes tragen massgeblich zu einer sicheren Informatik bei. Dank den umgesetzten Massnahmen haben die Informatiksysteme der kantonalen und kommunalen Verwaltung sowie der Spitäler einen hohen Reifegrad im Hinblick auf die Sicherheit und Verfügbarkeit erreicht. Innerhalb der ARI sind verschiedene Gremien und Rollen definiert, die sich mit Informationssicherheit und Datenschutz befassen. Die oberste Verantwortung für die Festlegung der Sicherheitspolitik und damit für die Ausgestaltung des Risk Managements liegt beim Verwaltungsrat der ARI.

Im Bereich der Informationssicherheit wird derzeit ein Informations-Sicherheitsmanagement-System (ISMS) nach ISO 27001 aufgebaut und betrieben. Das ISMS umfasst Sicherheitsziele, Sicherheitsprozesse, Vorgaben und Hilfsmittel. Für das Management der Zugangsberechtigungen existiert ein formalisierter Prozess. Betriebssystem und Virenschutz werden regelmässig aktualisiert. Der Zugriff auf die Informatikumgebung ist passwortgeschützt, etc. All diese Massnahmen folgen jeweils den neuesten technischen Entwicklungen.

2.3 Fazit

Die vorstehenden Ausführungen zeigen auf, dass die ARI ihre per Gesetz zugewiesenen Aufgaben entsprechend den Datenschutzvorschriften erfüllt. Die von der ARI zur Verfügung zu stellenden Leistungen basieren auf Gesetzen, welche in Zusammenarbeit mit dem Datenschutz-Kontrollorgan erlassen worden sind oder zu erlassen sind. In diesen Grundlagengesetzen sind auch die notwendigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen festzuhalten bzw. festgehalten. Die ARI stellt mit organisatorischen und technischen Massnahmen sicher, dass diese Vorgaben eingehalten werden. Aufgrund dessen vertritt der Regierungsrat die Meinung, dass weitergehende oder zusätzliche Bestimmungen im eGovG weder notwendig noch sinnvoll sind. Da das eGovG keine Standards in Bezug auf den Datenschutz setzt, ist auch auf einen verstärkten Einbezug des Datenschutz-Kontrollorgans in den Gesetzgebungsprozess zu verzichten. Letzteres hat die Einhaltung von Datenschutzbestimmungen zu überprüfen (Art. 27 Abs. 1 lit. a) Datenschutzgesetz) und nicht die Regeln zur Organisation der Informatik von Kanton und Gemeinden.

3. Datenstandort

Kantonsrat Yves Balmer regt weiter an, die Bestimmungen dahingehend zu ergänzen, dass der Speicherstandort so zu wählen sei, dass die Datensicherheit und der Datenschutz gewährleistet werden können.

3.1 Allgemeines

Die Gewährleistung der Datensicherheit beinhaltet die sichere Speicherung der Daten. Entscheidend für die Wahl, ob ein eigenes Rechenzentrum, Colocation («Einmietung») bei einem Provider oder eine Cloudplattform die angebrachte Lösung ist, ist die Erfüllung definierter Anforderungen unter Berücksichtigung der geschäftskritischen Prozesse.

Der wichtigste Parameter für die Festlegung des Speicherortes sind die Anforderungen in Bezug auf den Datenschutz (Schutz der Persönlichkeit vor Datenmissbrauch) und die Datensicherheit (Schutz der Daten vor unbefugtem Zugriff als eine Voraussetzung für einen funktionierenden Datenschutz). Personendaten werden



unter Beachtung des kantonalen Datenschutzgesetzes gespeichert. Für Daten der Spitäler und des Psychiatrischen Zentrums ist zusätzlich das Datenschutzkonzept des Spitalverbunds Appenzell Ausserrhoden massgebend.

Die Daten der kantonalen und kommunalen Verwaltungen, der Spitäler und der Schulen sind in unterschiedlichen Systemen bei verschiedenen Unternehmen und an unterschiedlichen Standorten gespeichert. Die Mehrheit der von Kanton, Gemeinden und Spitälern genutzten Programme und damit auch die entsprechenden Daten (rund 95 %) liegen im Data Center (Rechenzentrum) der ARI. Sowohl die Systeme, die für die Speicherung der Daten genutzt werden wie auch das Data Center selbst sind entweder im Besitz oder unter Kontrolle von ARI und damit im Eigentum von Kanton und Gemeinden. Das Data Center der ARI befindet sich in Herisau. Zur Sicherstellung einer hohen Verfügbarkeit ist der Bezug eines zweiten Data Centers, welches wiederum zu 100 % im Besitz der öffentlichen Hand ist, im Kanton Appenzell Ausserrhoden geplant. Die beiden Rechenzentren werden in ausreichender Entfernung voneinander liegen, sodass bei einem Grossereignis nur eines der Rechenzentren betroffen ist.

Die kantonalen Verwaltungen in der Schweiz erbringen heute oft identische Leistungen. Mit der gemeinsamen Entwicklung sowie dem gemeinsamen Betrieb von Informatiksystemen können Synergien genutzt und damit Kosten gesenkt werden. Dies entspricht den Vorgaben der eGovernment-Strategie des Bundes sowie den von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erlassenen «Leitlinien der Kantone zur Digitalen Verwaltung». Aus dieser Erkenntnis werden zunehmend Programme von mehreren Kantonen gemeinsam entwickelt und zentral betrieben. Ein aktuelles Beispiel ist eOperations Schweiz AG. Zweck dieser Organisation ist der gemeinsame Aufbau und Betrieb von IT-Lösungen für digitalisierte Behördenleistungen von Kantonen und Gemeinden mit dem Ziel, bereits vorhandene Erfahrungen vielerorts zu nutzen, Kosten zu sparen und E-Government-Lösungen innerhalb der Schweiz schneller einführen zu können.

Auch Appenzell Ausserrhoden beteiligt sich – soweit sinnvoll – an derartigen Kooperationen und nutzt dabei zentral betriebene Programme, wie «KOMPASS 3 / BEB2k» (Softwarelösung für die Bereiche Berufsbildung und Berufsberatung) und «Agricola» (Agrarinformationssystem). KOMPASS 3/BEB2k wird von Abraxas entwickelt und betrieben, Agricola von Geoinfo. Die mit diesen Programmen bearbeiteten Daten sind in den Data Centers von Abraxas bzw. Geoinfo gespeichert. Ein weiteres Beispiel ist «eUmzug». Dieser Service wird zentral für alle Kantone im Auftrag von eOperations Schweiz AG im Data Center der Firma Aspectra betrieben. Mit den Betreibern dieser Programme werden jeweils Betriebsverträge abgeschlossen, worin sich diese zur Einhaltung der kantonalen und übergeordneten Vorgaben im Bereich Datenschutz, Verfügbarkeit und Sicherheit verpflichten.

Die Schulen speichern und bearbeiten ihre Daten teilweise mit den Cloud-Services von Microsoft. Der Einsatz der Microsoft-Produkte ist gemäss «Educa» (Fachagentur des Bundes und der Kantone zur Qualitätsentwicklung im Bereich von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Schulen) und «privatim» (Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten) zulässig und richtet sich nach den Empfehlungen dieser Organisationen. Zusätzlich hat das Departement Bildung und Kultur auf Basis dieser Grundlagen spezifische Empfehlungen zur Nutzung von Cloud-Services für die Schulen in Appenzell Ausserrhoden formuliert, und es besteht eine Zusatzvereinbarung mit Microsoft. Die Cloud-Dienste werden in erster Linie für die Ablage und den Austausch von schulischen Dokumenten wie Hausaufgaben oder für die Verteilung von generellen Informationen genutzt. Besonders schützenswerte Personendaten wie Noten, Beurteilungen der Lernenden, Beobachtungsnotizen von Schülerinnen und Schülern, Personaldaten von Mitarbeitenden oder Arztzeugnisse



werden dagegen nicht in der Cloud gespeichert. Die Umgebung der Schülerinnen und Schüler ist technisch strikt von der Umgebung der Lehrpersonen getrennt. Mit verschiedenen technischen Massnahmen wird sichergestellt, dass der Zugriff aus dem Schulnetz in das Verwaltungsnetz nicht möglich ist.

Voraussetzung für die Festlegung des Speicherortes ist jeweils eine Klassifizierung sämtlicher Daten. Die Klassifizierung der Daten erfolgt durch die zuständigen Organisationseinheiten des Kantons oder der Gemeinden und ist abhängig von der Schutzwürdigkeit der Daten, den Anforderungen aus technischer Sicht und aus Sicht der Applikation. Es wird jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der Datenschutzbestimmungen entschieden, ob die Speicherung im Data Center der ARI, bei einem externen Partner oder in der Cloud die geeignete und auch wirtschaftlichste Lösung darstellt.

3.2 Fazit

Die Einführung von einschränkenden Bestimmungen betreffend Datenstandort führt im Ergebnis zum Wegfall der Wahlmöglichkeit des Auftraggebers und kann vor allem die Umsetzung der interkantonalen und Bundesvorgaben in Bezug auf den gemeinsamen Aufbau und Betrieb von IT-Lösungen für digitalisierte Behördenleistungen von Kantonen und Gemeinden verunmöglichen. Dies würde die Weiterentwicklung des eGovernment schlechthin in Frage stellen.

Der Regierungsrat vertritt deshalb die Meinung, dass aufgrund der übergeordneten Vorgaben und Verpflichtungen, der bestehenden gesetzlichen Grundlagen und der Entscheidungshoheit der Auftraggeber über den Datenstandort, eine weitergehende Bestimmung im eGovG weder zielführend noch notwendig ist.

4. Submission

Im Weiteren wurde von der SP-Fraktion vorgebracht, dass die ARI das Submissionsverfahren betreffend Informatik- und Kommunikationsmittel beeinflusse. Begründet wird diese Haltung mit der zu geringen Berücksichtigung der Interessen der Gemeinden in der Informatik-Strategiekommission.

4.1 Allgemeines

Die ARI untersteht den Verfahren gemäss dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen. Die Einführung eines einheitlichen Standards in den IT-Lösungen verlangt zwingend eine Vereinheitlichung der Infrastruktur. Diese Vereinheitlichung beruht auf übergeordneten IT-Architekturen, welche die Grundlagen für Infrastruktur, Software, Technologie, Schnittstellen, etc. festlegen mit der Folge, dass jeweils eine Lösung gefunden werden muss, welche allen verlangten Voraussetzungen und Bestandteilen Rechnung zu tragen vermag. Wünsche einzelner Beteiligter, die gemeinsam zu verwendende Lösungen betreffen, können in einem gemeinsamen System nur bedingt Berücksichtigung finden und haben hinter dem Nutzen aller und dem Ziel der Standardisierung zurückzutreten. Daraus folgt, dass der Anforderungskatalog und die Entscheidungskriterien in einem Submissionsverfahren diesen übergeordneten Vorgaben genügen müssen und Wünsche einzelner Beteiligter oftmals unberücksichtigt bleiben.

Die Finanzkontrolle hat die Ausschreibungsverfahren 2014–2016 bei der ARI überprüft und keine Unregelmässigkeiten festgestellt. Die Vergabeverfahren wurden in allen eingesehenen Fällen korrekt angewandt. Der Bericht wurde dem Verwaltungsrat und der Finanzkommission zur Verfügung gestellt.



4.2 Fazit

Die Ausschreibungen der ARI erfolgen gesetzmässig und sind von der Finanzkontrolle überprüft worden. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass gewisse, mit der Zentralisierung und Standardisierung der Informatiksysteme von Kanton und Gemeinden zusammenhängende Aspekte von einzelnen Beteiligten als negativ empfunden werden können, wie z.B. die Verhinderung der Schaffung von favorisierten Eigenlösungen bei gemeinsam zu erfüllenden Aufgaben oder die Nichtberücksichtigung von bekannten lokalen Anbietern. Die Einhaltung der Vorgaben des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen bietet Gewähr für eine neutrale und unabhängige Beurteilung der Eingaben. Die ausgeschriebenen Produkte und Dienstleistungen im Bereich der IT müssen den Vorgaben der IT-Architektur des Kantons entsprechen. Diese Bedingungen sind in den Submissionsverfahren der ARI erfüllt und geben zu keinen Beanstandungen Anlass.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Informatik-Strategiekommission keine Rolle in Submissionsverfahren spielt. Zudem ist die Kommission paritätisch zusammengesetzt. Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden haben dasselbe Gewicht wie jene des Kantons.

5. Rechnungslegung

Die parlamentarische Kommission erwartet vom Regierungsrat eine Begründung für die Unterstellung der Rechnungslegung der ARI unter das Finanzhaushaltsgesetz und nicht unter andere allgemein gültige Rechnungslegungsstandards wie z.B. Swiss GAAP FER.

5.1 Allgemeines

Art. 19 eGovG hält fest, dass sich die Rechnungslegung der ARI nach den Bestimmungen des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0) zu richten hat. Diese Bestimmung wurde bewusst in das Gesetz aufgenommen, damit sowohl die Gemeinden als auch der Kanton über den Voranschlag der ARI bestimmen können. Dazu müssen die Rechnungslegung der öffentlichen Gemeinwesen und der ARI vergleichbar sein. Dies betrifft insbesondere auch die Investitionsrechnung. Zudem sind die Grundsätze und Elemente der Rechnungslegung den kantonalen und kommunalen Behörden bekannt. Dies erlaubt ihnen, als Vertretung in der GV sowie gegenüber dem VR, entsprechend Einfluss zu nehmen.

Ein Vergleich des vom FHG vorgeschriebenen Rechnungslegungsmodells HRM2 mit Swiss GAAP FER zeigt, dass bei beiden eine Jahresrechnung nach dem True and Fair View-Prinzip erstellt werden muss. Dieser Grundsatz besagt, dass der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln muss. In der grundsätzlichen Stossrichtung unterscheiden sich die beiden Modelle also nicht.

Zur Möglichkeit des SVAR und der Assekuranz AR Swiss GAAP FER anzuwenden und nicht HRM2, ist festzuhalten, dass diese Ausnahme in den Vorgaben der entsprechenden Branchen zur Tarif-, Prämien- und Rückvergütungsgestaltung begründet liegt. SVAR und Assekuranz AR treten zudem – im Gegensatz zu ARI – als Anbieter von Dienstleistungen am Markt auf. Zudem stellt HRM2 gewissermassen die «Branchenlösung» für die öffentliche Verwaltung dar. Die ARI führt ihre Buchhaltung wie alle Gemeinden und auch der Kanton auf Infoma newsystem (nsp) der Firma Axians IT+T AG. Auch dies sichert die Vergleichbarkeit zwischen ARI und Gemeinwesen. Die Bilanz gliedert sich nach dem KMU Kontoplan, da der HRM2 Kontoplan beispielsweise



nicht über das Konto «Aktienkapital» verfügt. Auch unter Verwendung des KMU Kontoplans erfolgt die Rechnungslegung der ARI nach HRM2.

5.2 Fazit

Die ARI ist eine verselbstständigte Organisationseinheit des Kantons und der Gemeinden. Ein Grund für eine Umstellung auf ein anderes Rechnungslegungsmodell, als das von den übrigen Organisationseinheiten angewandte, ist nicht ersichtlich. Allfällige Abweichungen der Darstellung in der Jahresrechnung der ARI zu HRM2 können mit unwesentlichen Änderungen angepasst werden oder sind begründbar.

Der Regierungsrat erkennt das Verbesserungspotential in der Darstellung des Geschäftsberichts der ARI. Eine Umstellung der Rechnungslegung auf ein anderes Modell ist aber weder begründet, noch sind daraus Vorteile erkennbar.

6. Informatikstrategie-Kommission (ISK)

Kantonsrat Markus Brönimann stellte den Antrag, Art. 5 Abs. 4 eGovG dahingehend zu ändern, dass die Tarife für Leistungen aus dem Grundbedarf der ISK zur Genehmigung vorzulegen seien. Er begründet den Vorschlag mit dem Hinweis auf das universitäre Umfeld, in welchem eine Stiftung die Leistungen für die Universität, analog der ARI, erbringt. Da lege jeweils der Stiftungsrat – dieser ist aus Vertretern der Universität und der Fachhochschulen besetzt – die Tarife fest, was sich sehr bewährt habe.

6.1 Allgemeines

Die ISK setzt sich aus Vertretern der Gemeinden und des Kantons (paritätisch), aus 2 externen Fachpersonen und dem Direktor der ARI zusammen, wobei die Gemeinden ihre Vertreter sowie eine externe Fachperson wählen. Abgesehen vom Direktor der ARI haben alle Mitglieder ein Stimmrecht. Die ISK hat keine Entscheidungskompetenzen. Sie bereitet die Grundlagen für die zum Entscheid zuständigen Instanzen der Gemeinden und des Kantons vor.

Die durch die ISK erarbeitete und vom Regierungsrat und den Gemeinderäten genehmigte Informatikstrategie steuert und koordiniert die weitere Entwicklung der Informatik im Kanton und in den Gemeinden. Die Strategie ist auf mittlere Sicht, d.h. auf einen Zeitraum von maximal 5 Jahren, ausgelegt und ist um einen Sach- und Terminplan ergänzt. Grundlage der Sach- und Terminplanung ist ein Projektportfolio. Die Projektanträge werden von den Antragstellern (Gemeinde, Kanton, Amt, Vorgabe Bund, etc.) erarbeitet. Die ISK prüft die Anträge auf Kongruenz mit der Strategie und priorisiert die einzelnen Projekte nach Vorgabe ihrer Auftraggeber. Zudem überprüft sie periodisch die Aktivitäten der ARI auf ihre Konformität mit der Informatikplanung.

Die der ARI zur Verfügung stehenden Geldmittel zur Erfüllung ihrer Aufgabe, werden vom Kantonsrat bzw. von den in den Gemeinden zuständigen Organen im Rahmen des Voranschlagsverfahrens genehmigt und mit der Staats- bzw. Gemeinderechnung abgenommen.

Die Kosten der ARI sind Umsetzungskosten der ihr vom Kanton und den Gemeinden übertragenen Aufgaben. Die Kosten werden transparent ausgewiesen. Kanton und Gemeinden werden regelmässig im Rahmen von



Informationsveranstaltungen über aktuelle und geplante Entwicklungen basierend auf der von den Gemeinden und vom Kanton beschlossenen Informatikstrategie informiert.

Zwei Drittel des in der Jahresrechnung ARI ausgewiesenen Aufwandes wird am Markt beschafft und 1:1 dem Kanton und den Gemeinden weiterverrechnet. Die Beschaffung am Markt erfolgt nach den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens. Der zusätzliche Sach- und Raumaufwand wird durch die Lieferanten und Vermieter bestimmt.

Aufgrund des bestehenden Rulings mit der ESTV können die Kosten, welche von der ARI selbst generiert werden, ohne MWST-Belastung Kanton und Gemeinden weiterverrechnet werden. Die von der ARI selbst generierten Kosten betreffen vor allem den Lohnaufwand. Die Arbeitsverhältnisse in der ARI bestimmen sich nach dem Personalgesetz und der Besoldungsverordnung und sind dadurch mit denjenigen der Verwaltung kohärent.

Die ARI ist nicht gewinnorientiert. Die den Endnutzern in Rechnung gestellten Beträge enthalten keinen (in der Privatwirtschaft notwendigen) Gewinnzuschlag. Ergeben sich aus der laufenden Rechnung Gewinne, werden diese zu Gunsten der Leistungsbezüger in die Verbesserung der Infrastruktur oder zur Senkung der Preise für die Services eingesetzt.

Zwecks Finanzierung der Infrastruktur, des Betriebs und des Grundbedarfs führt die ARI eine Vollkostenrechnung. Die Vollkostenrechnung hat zum Ziel, die entstandenen Kosten festzustellen und dann mit Hilfe der Kostenstellenrechnung auf die Kostenträger zu verrechnen. Die so entstehenden Kosten werden durch die ARI pro Service transparent ausgewiesen und können den nutzenden Stellen ihrem Auftrag entsprechend belastet werden. Als nicht kommerzielles Unternehmen der öffentlichen Hand ist ARI verpflichtet, sämtliche gewünschten Services – unabhängig von ihrer Rentabilität – ihren Auftraggebern zur Verfügung zu stellen. Die sich aufgrund dieser Vorgaben ergebenden Preise unterliegen der Überprüfung durch die Finanzkontrolle.

Die Zuständigkeit für die Preisfestlegung liegt gemäss Art. 17 eGovG beim Verwaltungsrat der ARI. Der Verwaltungsrat besteht (wiederum) aus Vertretern des Kantons und der Gemeinden sowie aus unabhängigen Fachpersonen.

Im Jahr 2014 führte ARI einen ersten Benchmark-Vergleich mit diversen Organisationseinheiten aus verschiedenen kantonalen und städtischen Verwaltungen sowie Unternehmen aus den Bereichen Industrie, Telekommunikation, Finanzdienstleister, Pharma, Detailhandel etc. durch. Dieser ergab, dass die Preise der ARI sowohl unter den Kosten aller verglichenen Verwaltungen als auch unter den Kosten aller untersuchten Unternehmen lag. Es ist vorgesehen, der Empfehlung der parlamentarischen Kommission folgend, weitere Benchmark-Vergleiche periodisch durchzuführen.

6.2 Fazit

Die klare Zuweisung der Aufgaben und der Zuständigkeiten im eGovG und die dadurch entstehende Transparenz prägen eine verantwortungsvolle Unternehmensführung, die Corporate Governance. Sie dürfen nicht verwässert werden. Die Tarife für den Grundbedarf konnten in den letzten Jahren unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben trotz steigender Leistung kontinuierlich gesenkt werden.



Aufgrund der umfangreichen Vorgaben für die Festlegung der Preise ist nicht ersichtlich, welchen zusätzlichen Beitrag eine Genehmigung der Tarife durch die ISK zu leisten vermag. Eine Nachkalkulation der von der ARI verrechneten Preise ist zudem nicht Teil der Aufgabe der ISK. Sie ist infolge fehlender Dokumentation dazu auch nicht in der Lage. Die ISK hat eine beratende und planende Funktion. Für die Aufsicht über die ARI verfügt sie weder über die notwendigen Mittel, noch haben ihre Mitglieder die dafür erforderlichen Kompetenzen.

Zusammenfassend vertritt der Regierungsrat die Meinung, dass aufgrund der gesetzlichen Vorgaben, der Überprüfung dieser Vorgaben inkl. Überprüfung der Preise durch die Finanzkontrolle, des fehlenden Entscheidungsspielraums der ARI betreffend ihrer zu erbringenden Leistungen, der klaren Zuständigkeiten sowie des transparenten Ausweises der Preisgestaltung keine weitere Kontrollinstanz notwendig ist, deren Möglichkeiten sich zudem auf dieselben Grundlagen beschränken.

7. Festlegung der Eigentumsverhältnisse

Kantonsrat Ralf Menet regt an zu prüfen, ob es notwendig sei, dass die Gemeinden explizit mit ihrer Anzahl Aktien in Art. 13 Abs. 2 eGovG aufgeführt werden.

Gemäss Art. 16 Abs. 2 eGovG fasst die GV der ARI die Beschlüsse und vollzieht die Wahlen mit der absoluten Mehrheit der anwesenden Aktienstimmen. Das Stimmgewicht in der GV entspricht dem Anteil am Aktienkapital. Ohne Festlegung der Anzahl der Aktien pro Gemeinde könnte Art. 16 eGovG nicht angewandt werden. Die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft wurde gerade gewählt, um eine Gleichberechtigung der Beteiligten (Kanton und Gemeinden) sowie eine Ausrichtung der Beteiligung und des Mitspracherechts einer Gemeinde entsprechend ihrer Grösse gewährleisten zu können.

C. Auswirkungen

Die Auswirkungen sind im Bericht und Antrag zur 1. Lesung festgehalten.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Gesetzes über eGovernment und Informatik in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1

Gesetzesentwurf

Beilage 2

Synopse