



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 14. Februar 2023

0100.136

**Postulat der Fraktion der FDP.Die Liberalen; Gesetz über eGovernment und Informatik:
Anpassung von Artikel 2 (ARI/SVAR)**

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. Februar 2023

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

A. Ausgangslage

Am 25. Mai 2021 reichte die Fraktion FDP.Die Liberalen eine Motion betreffend «eGovG/ARI-SVAR» mit folgendem Wortlaut ein (Beilage 1.1):

«Antrag: Der Regierungsrat wird beauftragt, Artikel 2 des Gesetzes über eGovernment und Informatik wie folgt anzupassen:

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Das Gesetz gilt für den Kanton mit seinen Verwaltungseinheiten und selbständigen Anstalten sowie für die Gemeinden mit ihren Verwaltungseinheiten. **Ausgenommen ist der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden SVAR.**

Begründung: Für die strategische Neuausrichtung bzw. die angestrebte Genesung des Spitalverbunds ist es mitentscheidend, dass der SVAR von der gesetzlichen Pflicht des Bezugs der Informatik-Leistungen bei der AR Informatik AG befreit wird. Mit der vorgeschlagenen Anpassung ist der SVAR frei, Leistungen von der ARI oder vom Markt zu beziehen. Zudem wird dem SVAR so ermöglicht, in Zukunft Synergien und IT-Standards



innerhalb der Ostschweizer Spitallandschaft, ohne irgendwelche Abhängigkeiten oder Verpflichtungen, optimal zu nutzen.

Bereits in meinem Postulat 'AR Informatik AG' vom 4. Juli 2018 habe ich die heikle Schnittstelle ARI-SVAR hinterfragt und auf die allg. Risiken von gesetzlichen Abnahmeverpflichtungen hingewiesen. Die ARI-Kosten für Informatikleistungen im SVAR belaufen sich in den letzten 5 Jahren auf insgesamt 10.5 Mio. CHF (ohne Lizenzgebühren) bzw. 16.9 Mio. CHF (inkl. Lizenzgebühren). Die Sachkosten sind von 2015 von 1.643 Mio. CHF auf 3.938 Mio. CHF pro Jahr angestiegen. Diese finanzielle Belastung ist für den SVAR erheblich und weist darauf hin, dass an der Schnittstelle ARI-SVAR Handlungsbedarf besteht»

Die Motion hatte zum Ziel, den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) vom Geltungsbereich des Gesetzes über eGovernment und Informatik (eGovG; bGS 142.3) auszunehmen. Der Kantonsrat hat die Motion anlässlich seiner Sitzung vom 27. September 2021 behandelt und auf Antrag des Regierungsrates in ein Postulat umgewandelt. Durch ein erheblich erklärtes Postulat wird der Regierungsrat beauftragt, eine bestimmte Frage zu prüfen sowie innert Jahresfrist darüber Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen (Art. 59 Kantonsratsgesetz; bGS 141.1).

Delegationen der beiden Verwaltungsräte der AR Informatik AG (ARI) und des SVAR haben im Juni 2021 vereinbart, durch eine gemeinsam in Auftrag zu gebende externe Studie insbesondere die Kosten analysieren zu lassen. Der Regierungsrat hat anlässlich der Kantonsratssitzung vom 27. September 2021 angekündigt, die Ausgangslage und die Auswirkungen der von der Fraktion der FDP.Die Liberalen beantragten Änderung des eGovG im Postulats-Bericht detailliert, unter Beizug der von der ARI und des SVAR extern in Auftrag gegebenen Studie, abzuklären und aufzuzeigen.

B. Gesetzliche Grundlagen

Das eGovG wurde 2012 vom Kantonsrat verabschiedet. Die Stossrichtung des Gesetzes und insbesondere der Geltungsbereich wurden 2019 anlässlich einer ersten Revision mit grosser Mehrheit vom Kantonsrat bestätigt (Ja-Stimmen: 60; Enthaltungen: 1; Nein-Stimmen: 1). Gemäss Art. 13 Abs. 1 eGovG besitzen der Kanton und die Gemeinden je 50 Prozent des Aktienkapitals. Der Zweck der ARI ist die Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie für den Kanton und die Gemeinden sowie die Unterstützung von Kanton und Gemeinden im Bereich eGovernment (Art. 11 eGovG), d.h. für diejenigen Nutzer, die dem Geltungsbereich des eGovG unterliegen. Die Form der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit wurde insbesondere gewählt, um den Gemeinden im Rahmen ihrer Beteiligung ein Mitspracherecht an der Generalversammlung gewährleisten zu können.

Die Ziele, Prioritäten und Grundsätze für den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in Kanton und Gemeinden, der Geltungsbereich sowie der Informatik-Grundbedarf (nachfolgend Grundbedarf) werden in der eGovernment- und Informatik-Strategie (nachfolgend Strategie) detailliert festgehalten. Die Strategie steuert die Entwicklung der Informatik und des eGovernments von Kanton und Gemeinden. Sie wird von der Informatikstrategie-Kommission, bestehend aus je drei Eigentümerversprechern von Kanton und Gemeinden, einer unabhängigen Fachperson sowie einer Vertretung der ARI mit beratender Stimme, erarbeitet und den Eigentümern zur Genehmigung vorgelegt. Die aktuell gültige Strategie wurde im Juni 2021 von Kanton und Gemeinden genehmigt.



Das eGovG und die Strategie verfolgen das Ziel, die Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit und Sicherheit der Informatik von Appenzell Ausserrhoden mit einheitlichen, homogenen Lösungen zu gewährleisten sowie die digitale Integration über alle Ebenen hinweg zu fördern.

Der SVAR ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons mit Sitz in Herisau (Art. 1 Spitalverbundgesetz; SVARG; bGS 812.11). Als öffentlich-rechtliche Anstalten werden organisatorisch ausgegliederte Verwaltungseinheiten bezeichnet, deren Bestand an Personen und Sachen durch Rechtssatz technisch und organisatorisch zusammengefasst sind und mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sind. Die Anstalt führt für den Kanton den Betrieb und erbringt die entsprechenden Leistungen unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben.

Die Zuständigkeiten des Verwaltungsrates des SVAR bzw. des Regierungsrates ergeben sich aus den Art. 6 und 12 SVARG. Der Verwaltungsrat des SVAR kann unter Berücksichtigung der gesetzlichen Aufgaben mit anderen kantonalen oder ausserkantonalen Institutionen des Gesundheitswesens und mit Versicherern Verträge zur Zusammenarbeit abschliessen. Er kann, mit Genehmigung des Regierungsrates, einzelne Betriebsbereiche verselbständigen, an Dritte veräussern oder sich an anderen Unternehmen beteiligen.

C. Stellungnahme zum Postulat

1. Strategischer Handlungsspielraum des SVAR

Das Postulat führt aus, dass es für die strategische Neuausrichtung mitentscheidend sei, dass der SVAR von der gesetzlichen Pflicht des Bezugs der Informatik-Leistungen bei der ARI befreit werde. Die Unabhängigkeit des SVAR bezüglich der strategischen Ausrichtung ist bereits heute weitestgehend gewährleistet. So definiert etwa die eGov- und Informatik-Strategie in Ziff. 2.6.3 E-Health als eigenes strategisches Handlungsfeld und hält fest, dass Projekte im Zusammenhang mit E-Health vom SVAR eigenständig initiiert, priorisiert, finanziert und umgesetzt werden. Auch im Bereich der Fachapplikationen sowie der medizinischen Informatik entscheidet der SVAR selbständig, welche Anwendungen und Hardware er einsetzt und wie diese betrieben werden. So wurde das Klinikinformationssystem vom SVAR evaluiert und eingeführt. Die ARI stellt lediglich den technischen Betrieb der Applikation gemäss den Vorgaben des SVAR in ihren Rechenzentren sicher. Auch dieser Betrieb könnte gemäss eGovG extern bei Dritten erfolgen.

Das eGovG verpflichtet den SVAR also nicht generell zum Bezug der Informatik-Leistungen bei der ARI, sondern lediglich zum Bezug des Grundbedarfs. Es handelt sich dabei in erster Linie um die technische Basisinfrastruktur. Dazu zählen Server- und Speichersysteme, die im Rechenzentrum der ARI betrieben werden, Kommunikationsnetze, Komponenten von Kommunikationssystemen wie Mailserver, Switches, Access Points und dergleichen sowie Arbeitsplatz-Computer und ins Netz integrierte Peripheriegeräte wie Drucker (Ziff. 2.4.3 Strategie).

Mittels eines von Kanton und Gemeinden abweichenden Grundbedarfs kann der SVAR aus Sicht des Regierungsrates prima vista keine strategischen Erfolgspositionen aufbauen, die es ihm erlauben würden, sich von seinen Mitbewerbern abzuheben. Inwieweit der Bezug des Grundbedarfs bei der ARI die Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit des SVAR einschränken soll, kann nicht abstrakt beurteilt werden, da mögliche



Kooperationsformen und deren Konsequenzen für die Informatik äusserst vielfältig sind. Welche Anforderungen eine mögliche Kooperation an die Basisinfrastruktur für die IKT (Informations- und Kommunikationstechnologien) stellen würde, wäre im konkreten Einzelfall zu klären.

2. Synergien und IT-Standards

Gemäss Postulat soll dem SVAR mit der Ausnahmeregelung ermöglicht werden, in Zukunft Synergien und IT-Standards innerhalb der Ostschweizer Spitallandschaft optimal zu nutzen.

Bei einer Kooperation von Spitälern geht es in erster Linie um eine Konzentration von Leistungen und allenfalls von Standorten. Falls in einer späteren Phase (die über eine Kooperation hinausgehen würde) auch Kernapplikationen der Informatik vereinheitlicht würden, so ist dies mit dem aktuell gültigen eGovG möglich. Das eGovG lässt insbesondere folgende Arten von Kooperationen bereits heute zu, da der SVAR ausserhalb des Grundbedarfs frei in der Ausgestaltung seiner Infrastruktur ist:

- Schaffung einer kantonsübergreifenden Versorgungsregion durch eine koordinierte Planung der angebotenen Leistungen sowie der Standorte der Leistungserbringung;
- Konzentration von stationären Leistungen an einzelnen Standorten der beteiligten Spitäler;
- Umwandlung einzelner Spitäler, beispielsweise in regionale Gesundheits- und Notfallzentren;
- Zentraler Betrieb von Fachapplikationen an einem (dritten) Ort für verschiedene Spitäler (vergleichbare, bereits bestehende Beispiele aus anderen Fachbereichen: Agricola bei Geoinfo AG, Kompass bei Abraxas AG, ELIS bei der Kantonspolizei St. Gallen);
- Organisatorische Massnahmen zur Effizienzsteigerung;
- Kooperationen oder Standardisierungen im operativen Bereich (bspw. gemeinsamer Einkauf von Medizinalprodukten);
- Vereinheitlichung medizinischer Kernapplikationen (bspw. Klinikinformationssystem, Laborinformationssystem, Personaleinsatzplanung usw.).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Realisierung einer Kooperationspartnerschaft sowie die optimale Nutzung von Synergien und IT-Standards innerhalb einer «Ostschweizer Spitallandschaft» auf Basis des geltenden eGovG uneingeschränkt möglich sind. Bei den Fachapplikationen entscheidet der SVAR bereits heute selbständig, welche Programme er einsetzt und bei welchem Provider er diese betreiben lässt. Dass der Bezug des Grundbedarfs bei der ARI die Kooperationsfähigkeit des SVAR ganz generell beeinträchtigt, lässt sich nicht plausibel behaupten.

Während das geltende eGovG einer möglichen Kooperation von Spitälern nicht im Wege stünde, müssten je nach Ausgestaltung der Kooperation wohl verschiedene andere Gesetze (bspw. SVARG, Personalgesetz [bGS 142.21]) angepasst werden.

3. Kosten für die IT SVAR

Das Postulat enthält Aussagen zu den Kosten sowie zur Kostenentwicklung im SVAR, die nach umfangreichen Abklärungen nicht bestätigt werden können, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen.



a) Gesamtkosten

Gemäss Postulat belaufen sich die «ARI-Kosten für Informatikleistungen im SVAR» in den letzten fünf Jahren (2016–2020) auf insgesamt CHF 10.5 Mio. (ohne Lizenzgebühren) bzw. CHF 16.9 Mio. (inkl. Lizenzgebühren).

Die ARI hat dem SVAR von 2016–2020 insgesamt CHF 10.31 Mio. für Services verrechnet. In diesen Kosten sind die jährlich wiederkehrenden Lizenzkosten enthalten.

Aufgrund einer Unterlizenzierung musste der SVAR in den Jahren 2019 und 2020 zusätzliche Lizenzen für Microsoft-Produkte in der Höhe von CHF 423'000 beschaffen. Die einmaligen Kosten für die Einführung des Arbeitsplatzes 21 (2019 und 2020) belaufen sich auf CHF 90'000.

Die ARI-Servicekosten und die vorgenannten einmaligen Kosten in den Jahren 2016–2020 belaufen sich auf CHF 10.82 Mio. und nicht auf CHF 16.9 Mio., wie im Postulat behauptet.

b) Kostenentwicklung

Im Postulat wird ein Anstieg der Sachkosten von CHF 1.643 Mio. im Jahr 2015 auf CHF 3.938 Mio. 2020 wiedergegeben. Dazu ist Folgendes festzuhalten:

- Die Sachkosten von CHF 1.643 Mio. aus dem Jahr 2015 sind unvollständig erfasst, da sie weder Investitionen noch Abschreibungen enthalten. Diese Kosten sind nicht repräsentativ, da der SVAR zu diesem Zeitpunkt über eine deutlich weniger leistungsfähige Informatik verfügte (alte Microsoft-Produkte ohne Recht auf Aktualisierung bzw. Einsatz neuer Versionen, Betrieb der gesamten Infrastruktur in lediglich einem Rechenzentrum, rudimentäre Massnahmen zur Sicherstellung von Datensicherheit und Datenschutz, kein Informationssicherheits-Managementsystem bzw. keine ISO 27001-Zertifizierung, etc.).
- Die Servicepauschalen der ARI enthalten sämtliche für den Betrieb benötigten Leistungen. Insbesondere sind auch die Personalkosten für den Betrieb, die Pflege und Weiterentwicklung der Systeme des Grundbedarfs eingerechnet. Der Bezug des Grundbedarfs bei der ARI führte im SVAR also zu einer Verlagerung von Personal- zu Sachkosten.
- Die Integration des SVAR in die Informatikumgebung der ARI wurde Ende 2016 abgeschlossen. Während der ersten drei Jahre, in denen der Grundbedarf vollständig von der ARI bereitgestellt wurde (2017–2019) sind die von der ARI jährlich verrechneten Kosten um insgesamt CHF 140'000 gesunken.
- Zu einer Kostenerhöhung kam es Ende 2020 aufgrund des Entscheides des SVAR, sich in den bestehenden Microsoft-Vertrag einzukaufen. Weiter führte der Entscheid des SVAR, die anonymen Gruppenkonten durch persönliche Benutzerkonten zu ersetzen, zu einer Ausweitung der benötigten Lizenzen um 33 %. Diese Beschlüsse des SVAR hatten einmalige Kosten von CHF 423'000 für die Lizenzen sowie eine entsprechende Erhöhung der wiederkehrenden Wartungsgebühren zur Folge.
- Die im Postulat erwähnten Kosten von CHF 3.938 Mio. beziehen sich vermutungsweise auf den gesamten IT-Aufwand des SVAR. Dieser setzt sich zusammen aus den von der ARI verrechneten Leistungen sowie aus Leistungen, die der SVAR direkt bei Dritten bezieht. Zu den bei Dritten bezogenen Leistungen

gehören insbesondere Dienstleistungen sowie Wartungs- und Pflegeverträge für Medizinalprodukte und medizinische Fachapplikationen. Einen weiteren Anteil an den Gesamtkosten haben die Personalkosten der vom SVAR angestellten IT-Mitarbeitenden.

Eine Betrachtung der Kostenentwicklung muss ganzheitlich erfolgen. Sämtliche Kostenelemente sind miteinzubeziehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der Informatikkosten des SVAR durch ARI verrechnet wird. Die Wartungskosten der vom SVAR eingesetzten Fachapplikationen, die Kosten für Hardware, Software und Dienstleistungen im medizinischen Bereich sowie die Kosten für die Informatikmitarbeitenden des SVAR liegen ausschliesslich in der Verantwortung des SVAR. Eine Verknüpfung der Kostensteigerungen mit dem Bezug des Grundbedarfs bei ARI ist daher nicht statthaft.

4. Unabhängige Überprüfung der Preisgestaltung

Da die Entwicklung der gesamten Informatikkosten des SVAR in Bezug auf die Kosten von ARI nicht aussagekräftig ist, ist der Fokus auf die Preisgestaltung der ARI zu lenken.

Gemäss Art. 9 eGovG unterliegt die Preisgestaltung der ARI einer periodischen Überprüfung durch die kantonale Finanzkontrolle. Diese prüft, ob die ARI ihre Leistungen zu kostendeckenden, marktgerechten und transparent gestalteten Preisen erbringt. Eine solche Überprüfung hat im Sommer 2021 stattgefunden. Die kantonale Finanzkontrolle kommt in ihrem Bericht zu folgendem Schluss:

«Die durch den Verwaltungsrat [der ARI, Anm. des Regierungsrates] vorgegebenen Grundsätze wurden bei der Kalkulation der für 2022 budgetierten Preise umgesetzt bzw. eingehalten. Die Preise 2020 waren kostendeckend. Die Gestaltung der Preise ist transparent und die Preise werden in der kommunizierten Form berechnet. Die uns (der kantonalen Finanzkontrolle) zugestellte Benchmark-Analyse zeigt, dass die Produktionskosten der angebotenen elektronischen Arbeitsplätze 2020 deutlich unter dem Durchschnitt der verglichenen Unternehmen liegen. Zu einer abschliessenden Beurteilung der Marktgerechtigkeit der Preise sind wir nicht in der Lage. Aufgrund der Benchmark-Analyse und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die ARI nach dem Submissionsrecht beschafft, bestehen jedoch keine Anzeichen, dass die Preise der ARI nicht marktgerecht wären. Daraus leiten wir ab, dass die Preisgestaltung der ARI ordnungs- und rechtmässig ist.»

Mit Blick auf die Vorgaben von Art. 9 eGovG unterzog sich die ARI im Frühjahr 2021 zudem einem Kostenbenchmark mit vergleichbaren kantonalen Informatikunternehmen. Dabei wurden die Kosten der ARI mit jenen der KSD (Informatikbetrieb von Kanton und Stadt Schaffhausen) und den Kosten des ILZ (Informatikdienstleistungs-zentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden) verglichen. Begleitet wurde der Benchmark von der axeba AG, die über langjährige Erfahrungen und eine umfangreiche Datenbasis zu ICT-Kosten öffentlich-rechtlicher Körperschaften und privater Leistungsanbieter verfügt.

Die durchschnittlichen Kosten für den elektronischen Arbeitsplatz in öffentlichen Verwaltungen pro Benutzer und Monat betragen CHF 189. Die ARI weist Kosten von CHF 109 auf und liegt damit 42 % unter dem Durchschnitt der öffentlichen Verwaltungen, aber auch einiges unter den Kosten von KSD und ILZ.

5. Externer Kostenvergleich

Delegationen der Verwaltungsräte der ARI und des SVAR haben im Juni 2021 vereinbart, durch eine gemeinsam in Auftrag zu gebende externe Studie insbesondere die Kosten des Grundbedarfs analysieren zu lassen. Die ARI und der SVAR haben sich darauf geeinigt, KPMG mit der Ausarbeitung der Studie zu beauftragen. Um Aussagen zu den Kosten machen zu können, wurde von KPMG gemeinsam mit Vertretern des SVAR und der ARI eine detaillierte Spezifikation der benötigten Leistungen erstellt. Basierend auf diesem Pflichtenheft wurden bei verschiedenen Anbietern Offerten eingeholt. Insgesamt haben fünf Anbieter eine Offerte eingereicht. Das genaue Vorgehen und die detaillierten Ergebnisse sind aus der Studie der KPMG ersichtlich (vgl. Beilage 1.2).

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- Von den sechs Anbietern, die Offerten eingereicht haben, verlangt die ARI – abgesehen von einem Ausreisser – die tiefsten Preise.

	Durchschnitt Anbieter 1–5 ¹⁾	ARI
Kosten p.a. inkl. MwSt.	CHF 3'994'395	CHF 2'797'776

¹⁾ Anbieter 1: CHF 2'889'225, Anbieter 2: CHF 3'538'100, Anbieter 3: CHF 4'480'195, Anbieter 4: CHF 1'953'992, Anbieter 5: CHF 7'110'462

- Dank des Bezugs des Grundbedarfs bei der ARI ergeben sich für den SVAR durchschnittlich jährliche Einsparungen von rund CHF 1'200'000 gegenüber einem Bezug bei einem externen Anbieter.
- Die Preise des tiefsten Angebotes sind unrealistisch und liegen teilweise bis zu 38-mal tiefer als diejenigen der übrigen Anbieter. Dabei handelt es sich offensichtlich um ein «Dumping-Angebot», welches mit zusätzlichen Risiken (keine ISO Zertifizierung im Bereich Informationssicherheit) und zu erwartenden Kostensteigerungen infolge von notwendigen Zusatzleistungen verbunden ist.

Während in den bisherigen Benchmarks die Kosten der ARI schwerpunktmässig mit den Kosten ähnlich aufgestellter kantonaler Informatikorganisationen verglichen wurden, vergleicht die Studie von KPMG die Preise der ARI mit den Preisen privatwirtschaftlich organisierter IT-Dienstleister.

Auch diese Studie bestätigt, dass die ARI marktgerechte und konkurrenzfähige Preise verrechnet. Letztere liegen am untersten Ende und können damit als ausgesprochen wettbewerbsfähig bezeichnet werden.

6. Auswirkungen einer Entlassung des SVAR aus dem Geltungsbereich des eGovG

Nachfolgend werden die organisatorischen, finanziellen, personellen, rechtlichen und technischen Auswirkungen dargestellt, die eine Entlassung des SVAR aus dem Geltungsbereich des eGovG zur Folge hätte. Die Aussagen basieren auf der Annahme, dass der SVAR keine Dienstleistungen bei der ARI mehr bezieht.

a) Organisatorische Auswirkungen

Im Falle eines Alleingangs müsste der SVAR verschiedene Prozesse und Strukturen, die heute im Rahmen des Grundbedarfs von der ARI bereitgestellt werden, selbständig definieren, umsetzen und betreiben. Dazu gehören beispielsweise der Aufbau, der Betrieb und die Weiterentwicklung eines Informationssicherheits-Managementsystems, die (Re-)Zertifizierung gemäss ISO 27001 oder die Etablierung von Prozessen für Beschaffungen gemäss dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (bGS 712.1).

Einzelne Prozesse (bspw. die Beschaffungen gemäss Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen) können an Dritte ausgelagert werden. Andere Prozesse, insbesondere alle Aktivitäten zur Gewährleistung der Sicherheit, können nicht oder nur teilweise delegiert werden. Für diese Prozesse muss der SVAR kompetente Mitarbeitende einstellen, das nötige Knowhow sicherstellen und weiterentwickeln sowie die entsprechenden Prozesse und Strukturen schaffen.

Die Anpassung der IT des SVAR hätte innert einer bestimmten, gesetzlich zu definierenden oder vertraglich zu vereinbarenden Frist zu erfolgen. Würde der SVAR aus dem Geltungsbereich des eGovG fallen, so fehlte der ARI die rechtliche Grundlage, um für den SVAR Dienstleistungen zu erbringen. Dies könnte lediglich mit einem Vertrag gemäss Art. 16 Abs. 3 lit. g eGovG aufgefangen werden, der durch die Generalversammlung der ARI zu genehmigen wäre.

b) Finanzielle Auswirkungen**Kanton und Gemeinden**

Gestützt auf das eGovG und insbesondere auf die Verpflichtung zum Bezug des Grundbedarfs konnte die ARI eine einheitliche Informatikumgebung für eine grosse Anzahl Benutzer realisieren. Die zentrale Bereitstellung und die gemeinsame Nutzung von kostenintensiven Plattformen tragen wesentlich dazu bei, dass Synergien und Skaleneffekte realisiert werden können, wovon sämtliche Nutzer profitieren. Die konsequente Durchsetzung eines einheitlichen Grundbedarfs ist einer der wesentlichen Gründe, weshalb die ARI im Vergleich mit anderen kantonalen Informatikdienstleistern sehr tiefe Kosten aufweist.

Bei einer Entlassung des SVAR aus dem Geltungsbereich fielen Synergien und Skaleneffekte nicht mehr im gleichen Ausmass an. Fixkosten, wie beispielsweise die Kosten für das kantonale Kommunikationsnetz AR-NET2 oder für Infrastrukturen im Bereich des Internetzugangs, blieben ebenso wie die Aufwände zur Gewährleistung der Datensicherheit identisch.

Aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen kann die ARI den Verlust eines Kunden kaum mit der Akquisition von neuen Kunden kompensieren. Der «Markt» für die ARI ist vorgegeben: Die Leistungserbringung ist auf öffentlich-rechtliche Organisationen im Kanton Appenzell Ausserrhoden, die unter den Geltungsbereich des eGovG fallen, beschränkt (Art. 2 und 11 lit. a i.V.m. Art. 16 Abs. 3 lit. g eGovG). Das definierte Potenzial der ARI ist weitestgehend ausgeschöpft. Eine Öffnung des Marktes für privatrechtliche Nutzer kommt für den Regierungsrat nicht infrage. Dies würde das Grundkonzept des eGovG fundamental infrage stellen und hätte unabsehbare rechtliche Folgen.

Eine Entlassung des SVAR hätte unter den gegebenen Rahmenbedingungen aufgrund der wegfallenden Synergien und Skaleneffekte eine Kostensteigerung von mindestens 10–20 % für die verbleibenden Nutzerinnen und Nutzer zur Folge.

SVAR

Die Informatikkosten des SVAR werden bei einem Alleingang voraussichtlich ebenfalls steigen. Wesentliche Einsparungen, falls die heute bei der ARI bezogenen Leistungen bei einem Dritten eingekauft würden, sind nicht zu erwarten. Der Benchmark zeigt, dass die ARI ihre Leistungen zu äusserst günstigen Kosten erstellt. Zusätzlich fällt bei externen Dienstleistern – im Gegensatz zur ARI – auf sämtlichen Leistungen die Mehrwertsteuer an.

Bei einem Kostenvergleich mit Drittanbietern muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass die ARI verschiedene Dienstleistungen für den SVAR erbringt, die in den Servicepauschalen inkludiert sind. Diese Leistungen sind vom SVAR bei einem Alleingang entweder selbst zu erbringen und entsprechend zusätzliche Mitarbeitende einzustellen oder die Leistungen müssen extern eingekauft werden. Dazu zählen insbesondere folgende Leistungen:

- Der IT-Sicherheitsbeauftragte/CISO der ARI erbringt auch Dienstleistungen für den SVAR. Dazu gehören der Unterhalt eines Informationssicherheits-Managementsystems sowie die Zertifizierung nach ISO 27001.
- Sowohl die ARI wie auch der SVAR unterstehen dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen. Im Rahmen ihrer Dienstleistungen übernimmt die ARI die Ausschreibung für Elemente des Grundbedarfs. Bei einem Alleingang müsste der SVAR die zeitintensiven und rechtlich anspruchsvollen Ausschreibungen selbstständig durchführen.
- Aufgrund der geringeren Menge ist davon auszugehen, dass der SVAR nicht die identischen Konditionen aushandeln kann wie die ARI für Kanton und Gemeinden.

Aus den oben aufgeführten Gründen würde ein Alleingang zu einer Kostensteigerung im SVAR führen.

Neben den laufenden Betriebskosten sind bezüglich der finanziellen Auswirkungen einer Entlassung des SVAR aus dem Geltungsbereich des eGovG die folgenden Aspekte zu beachten:

- Ein Wechsel des Anbieters im Grundbedarf wäre mit einmaligen Kosten in Höhe von CHF 500'000–800'000 verbunden.
- Falls in einer zukünftigen Kooperation der Grundbedarf harmonisiert werden sollte, wäre ein vorzeitiger Wechsel des SVAR zu einem privaten Anbieter zum aktuellen Zeitpunkt nicht zielführend. Die erheblichen Kosten für einen Wechsel würden in diesem Fall doppelt anfallen: einmal beim Wechsel zum neuen Informatikdienstleister sowie ein zweites Mal beim Wechsel zum Informatikdienstleister im Rahmen der Kooperation.
- Falls der SVAR seinen Grundbedarf selbstständig abdeckt, sind zusätzliche Personalressourcen für den Einkauf, die Implementierung, die Betreuung, den Support und die Weiterentwicklung der Basis-IT-Infrastrukturen und der Basis-Services im Grundbedarf notwendig. Diese Ressourcen sind bei der ARI aus Kosten- und Effizienzgründen zentral angesiedelt.

ARI

Die bestehenden personellen und infrastrukturellen Kapazitäten bei der ARI wären zu prüfen und, sofern sinnvoll und notwendig, den neuen Gegebenheiten anzupassen. Die Kosten für die ARI könnten erst nach den



allfällig notwendigen organisatorischen Anpassungen beziffert werden. Aufgrund der teilweise wegfallenden Skaleneffekte ist in gewissen Bereichen mit Kostensteigerungen und aufgrund des allfälligen Minderbedarfs an Personal mit Kostensenkungen zu rechnen.

c) Personelle Auswirkungen

Eine Entlassung des SVAR aus dem Geltungsbereich würde zum gegenwärtigen Zeitpunkt voraussichtlich zu einem Personalaufbau beim SVAR und allenfalls einem Personalabbau bei der ARI führen.

d) Technische Auswirkungen

Die Informatikumgebung des SVAR wurde während der letzten Jahre sukzessive auf die Plattformen der ARI migriert. Die Überführung wurde Ende 2020 abgeschlossen. Heute arbeiten SVAR, Kanton, Gemeinden und weitere Kunden auf den identischen, gemeinsam genutzten Infrastrukturen. Nicht nur die Infrastrukturen, auch die Systeme des Grundbedarfs wie das zentrale Benutzerverzeichnis und -management (Active Directory), die Software-Verteilung oder die Mail-Systeme wurden zusammengeführt.

Ein Herauslösen des SVAR wäre mit hohem zeitlichem und finanziellem Aufwand verbunden. Der SVAR müsste parallel zur bestehenden Informatikumgebung eine vollständige, identische und zur bestehenden Umgebung redundante Basis-Infrastruktur aufbauen und betreiben.

Neben den finanziellen Nachteilen würden verschiedene Vorteile der heutigen Lösung entfallen. Dazu gehören beispielsweise der einfache und sichere Austausch von E-Mails oder die Möglichkeit, bei Bedarf Einblick in die Kalender zu nehmen.

Schliesslich müsste der SVAR eine eigene Sicherheitsarchitektur implementieren und betreiben. Aktuell sind die Systeme des SVAR über die diversen von ARI betriebenen Komponenten und Systeme geschützt. Aufbau und Betrieb einer eigenen Sicherheitsarchitektur wären mit Kosten in der Höhe von mehreren hunderttausend Franken verbunden.

e) Rechtliche Auswirkungen

Eine Zusammenarbeit von SVAR und ARI wäre nach einer Entlassung des SVAR aus dem Geltungsbereich des eGovG rechtlich nicht mehr garantiert. Möchte der SVAR Dienstleistungen der ARI beziehen, so hätte dies auf vertraglicher Grundlage zu geschehen. Die Verträge wären durch die Generalversammlung der ARI zu genehmigen (Art. 16 Abs. 3 lit. g eGovG). Welcher Art diese vertragliche Zusammenarbeit wäre, ist völlig ungeklärt. Ebenso, wie weit die ARI bei einer vertraglichen Zusammenarbeit gehen könnte. Klar scheint, dass eine Zusammenarbeit auf vertraglicher Basis nicht mehr den Integrationsgrad des SVAR erreichen könnte, der heute über die Einbindung in das eGovG möglich ist. Der SVAR wäre also in keiner Weise «frei», welche Dienstleistungen er von der ARI bezieht, wie dies das Postulat suggeriert. Er wäre von der Zustimmung der ARI und der Eigentümer der ARI abhängig. Eine Entlassung aus dem Geltungsbereich des eGovG würde also für den SVAR ein erhebliches rechtliches und letztlich auch technisches Risiko bedeuten.



D. Lockerung der Bezugspflicht als Alternative

Eine Anpassung des eGovG hat in jedem Fall unter Berücksichtigung der Interessen sämtlicher involvierter Parteien, insbesondere der Eigentümer (Gemeinden und Kanton) und Nutzer zu erfolgen. Eine einseitige Änderung ist aufgrund der dargelegten Auswirkungen auf alle Parteien und vor allem auch im Hinblick auf eine gute Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden zu vermeiden. Ein Ziel des bestehenden eGovG ist die Erreichung von Skaleneffekten im IT-Bereich durch möglichst grosse Beteiligungen aller öffentlich-rechtlichen Aufgabenträger von Appenzell Ausserrhoden. Damit kann dem Grundsatz des Vorrangs des allgemeinen Interesses gegenüber partiellen Interessen Rechnung getragen werden.

Die Entlassung einer Organisationseinheit aus dem Geltungsbereich des eGovG würde ausserdem dazu führen, dass die ARI aufgrund der wegfallenden Grundlage keine Möglichkeit mehr hat, für diese Organisationseinheit Leistungen zu erbringen, da sie nur mit dem Nutzerkreis gemäss Art. 2 eGovG kooperieren darf – es sei denn, die Generalversammlung stimmt einer solchen Zusammenarbeit zu (vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt C.6.e).

Sollen einzelne Organisationseinheiten vom Pflichtbezug des Grundbedarfs ganz oder teilweise ausgenommen werden, so wäre dies nicht über eine Ausnahme vom Geltungsbereich (Art. 2 eGovG), sondern als Ausnahmeregelung zum Pflichtbezug des Grundbedarfs (Art. 5 eGovG) zu formulieren.

Über solche Ausnahmen sollte der Regierungsrat entscheiden. So kann sichergestellt werden, dass einerseits zeitnahe Entscheide gefällt werden und dass andererseits eine Lockerung der bzw. eine Entlassung aus der Bezugspflicht nach Art. 5 eGovG massgeschneidert ist.

Die Voraussetzungen für eine Ausnahme müssten im Gesetz zumindest in den Grundzügen definiert werden. Im Vordergrund steht dabei die Überlegung, dass ein konkretes Kooperationsvorhaben eine Entlassung oder eine Lockerung unumgänglich macht. Eine Befreiung einzelner Organisationseinheiten von der Bezugspflicht kommt für den Regierungsrat aus den dargelegten Gründen nur infrage, wenn die konkreten Auswirkungen geklärt sind. Dies kann erst bei Vorliegen eines konkreten Kooperationsvorhabens geschehen. Dann muss der Entscheid aber zeitnah gefällt werden können. Aus diesem Grund ist eine Delegation dieser Kompetenz an den Regierungsrat sinnvoll.

E. Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass eine Ausnahme vom Geltungsbereich des eGovG für den SVAR weder sinnvoll noch zielführend ist. Eine Befreiung des SVAR von der Bezugspflicht kommt für den Regierungsrat aber bei ausgewiesenem und konkretem Handlungsbedarf infrage.

Die Möglichkeit, einzelne Organisationseinheiten von der Bezugspflicht des Grundbedarfs beim gemeinsamen Informatikbetrieb befreien zu können, wird in die bereits initialisierte Teilrevision des eGovG, welche 2023 in die Vernehmlassung geschickt werden soll, aufgenommen. Die Ausarbeitung dieser Vorlage ermöglicht es insbesondere auch den Gemeinden, zur wichtigen Frage einer Lockerung der Bezugspflicht Stellung zu nehmen.



Der Regierungsrat ist bereit, den SVAR zum gegebenen Zeitpunkt aus der Bezugspflicht ganz oder teilweise zu entlassen, sofern die dereinst geltenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt werden.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. von der Berichterstattung Kenntnis zu nehmen und
2. das Postulat abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Postulat der Fraktion der FDP.Die Liberalen; Anpassung eGovG; Geltungsbereich (Art. 2; SVAR)

Beilage 1.2 Berichterstattung der KPMG zum Kostenvergleich des IT Grundbedarfs vom 23. Juni 2022