



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 25. Oktober 2016 / lbr

1040.231

Postulat Kantonsrat Markus Brönnimann, Herisau, und Mitunterzeichnende; Aufsicht und Entschädigung ARI AG

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. Oktober 2016

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

A. Ausgangslage

Kantonsrat Markus Brönnimann, Herisau, und Mitunterzeichnende reichten am 28. September 2015 das beiliegende Postulat ein. Es wurde an der Kantonsratssitzung vom 30. November 2015 für erheblich erklärt (Abl. Nr. 49 vom 4.12.15, S. 1376).

Die Behandlung des Postulats richtet sich nach Art. 70 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR, bGS 141.2): 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.

B. Erwägungen

Nach bald vier Jahren Betrieb kann eine positive Bilanz über die Neugestaltung der Informatik von Kanton und Gemeinden gezogen werden. Die Informatik ist auf einem guten technischen und datensicheren Standard angelangt. Die erwünschten Synergieeffekte in der kantonalen Verwaltung, in den Gemeinden, im Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden sowie in den Kantonalen- und den Volksschulen (Speicher- und Betriebssysteme, Datensicherheit, Rechenzentrum, Infrastruktur, Arbeitsplätze, Standardprogramme,



Netzwerke, Helpdesk, usw.) haben sich durch die Konzentration in der Leistungserbringung von vielen auf einen Anbieter eingestellt.

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.

Die Entwicklung der Informatik von Kanton und Gemeinden wird gesteuert durch die Informatik-Strategie, welche die Strategiekommission als gemeinsames Organ von Kanton und Gemeinden vorbereitet. Die Informatik-Strategie umfasst zur Steuerung der Umsetzung sowie für wichtige gemeinsame Projekte einen Sach- und Terminplan. Die Genehmigung der Informatik-Strategie sowie des Sach- und Terminplans erfolgt sowohl durch Beschluss des Regierungsrates als auch durch Beschluss jeder einzelnen Gemeinde. Die Strategie wird erst 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 Strategiekommission gehört die Vorbereitung von Entscheiden über wichtige gemeinsame Projekte für Kanton und Gemeinden. Über die Realisierung entscheiden diese in einem vorgegebenen Verfahren.

Kanton, Betriebe des Kantons und Gemeinden sind Leistungsbesteller („Einkäufer“) bei der ARI und beziehen Leistungen des Grundbedarfs sowie weitere Leistungen aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.

An dieser Stelle darf darauf hingewiesen werden, dass das Modell ARI auch auf schweizerischer Ebene Beachtung gefunden hat.

C. Beantwortung des Postulats

1. Entschädigung Verwaltungsrat ARI und Strategiekommission

a) Frage: Wer legt die Höhe der Entschädigung für den Verwaltungsrat der ARI und für die Strategiekommission fest?

Antwort: Es besteht keine ausdrückliche Regelung im eGovG. Gemäss Art. 16 Abs. 1 eGovG erfüllt die Generalversammlung alle Aufgaben, welche nicht durch das Gesetz oder die Statuten einem anderen Organ übertragen sind. Damit ist grundsätzlich die Generalversammlung zur Regelung der Entschädigung zuständig. Sie hat diese Kompetenzen nach Art. 16 Abs. 3 eGovG in den Statuten an den Verwaltungsrat delegiert. Nach Art. 11 Abs. 4 der Statuten legt der Verwaltungsrat die Entschädigungen und Sitzungsgelder für eine Amtsdauer in einem Entschädigungsreglement fest. Nach Ziff. 4 dieses Entschädigungsreglements werden das VR-Präsidium mit Fr. 30'000, das Vizepräsidium mit Fr. 8'000 und die Mitglieder mit Fr. 4'000 jährlich entschädigt. Sitzungen bis 4 Stunden werden mit Fr. 500, längerdauernde Sitzungen mit Fr. 1'000 entschädigt. Pro Tag kann nur eine Sitzung stattfinden und Telefonkonferenzen werden nicht entschädigt. Die Entschädigung an Mitglieder des Regierungsrates und ab 1. Januar 2017 auch jene an Kantonsangestellte (Art. 3 Abs. 6 BVO neu) sowie die Sitzungsgelder gehen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge an den Arbeitgeber.



Die Organisation der Strategiekommission richtet sich nach Art. 24 und 25 des Organisationsgesetzes (OrG, bGS 142.12). Der neue Art. 26a OrG, in Kraft seit 1. Januar 2016, bestimmt, dass der Regierungsrat die Entschädigung der Kommissionsmitglieder regelt. Dies gilt Kraft des Verweises im eGovG (Art. 7 Abs. 4) auch für die Strategiekommission. Für die Gemeindevertreter und externe Fachpersonen besteht demnach ein Anspruch auf Taggelder nach Art. 41a der Organisationsverordnung (OrV, bGS 142.12). Es werden folgende Taggelder ausgerichtet: ganzer Tag Fr. 250.-, halber Tag Fr. 125.-. Die Vertretungen des Kantons erhalten keine Entschädigung (Art. 41a Abs. 1 Satz 2 OrV).

b) Frage: Wer genehmigt diese?

Antwort: Die Entschädigung des Verwaltungsrates der ARI wird durch die Generalversammlung mit der Rechnungsabnahme gesamthaft genehmigt.

Die Entschädigung der Strategiekommission richtet sich nach Art. 41a OrV. Die Genehmigung der Taggelder und Spesen erfolgt nach Art. 44g OrG durch den Vorsitzenden der Kommission zusammen mit dem Protokollführer.

c) Frage: Beabsichtigt der Regierungsrat auf eine Anpassung dieser Entschädigungen einzuwirken?

Antwort: Der Regierungsrat sieht keine Veranlassung, die Entschädigung der Strategiekommission zu ändern, da alle Kommissionen gleichermassen entschädigt werden.

Der Regierungsrat begrüsst eine Änderung der Zuständigkeit für die Entschädigungen des Verwaltungsrates. Zukünftig soll die Generalversammlung der ARI dafür zuständig werden. Der Regierungsrat wird an der nächsten Generalversammlung auf eine Änderung der Statuten hinwirken.

2. Strategiekommission

a) Frage: Wozu braucht es die Strategiekommission?

Antwort: Die Strategiekommission ist ein gemeinsames Fachorgan von Kanton und Gemeinden. Sie ist als Koordinationsgremium eingesetzt, um die Bedürfnisse von Kanton, Gemeinden, Spitalverbund und Schulen in der Informatik abzustimmen und in den Instrumenten der eGovernment- und Informatik-Strategie und der dazugehörenden Sach- und Terminplanung zusammenzuführen. Sie koordiniert so die übergeordneten Bedürfnisse für die Informatik der öffentlichen Verwaltung und erstellt die Bedarfsplanung in zeitlicher Hinsicht (Sach- und Terminplanung). Der Entscheid über die eGovernment- und Informatik-Strategie obliegt dem Regierungsrat und den Gemeinderäten. Sie genehmigen die eGovernment- und Informatik-Strategie als Planungsinstrument nach Art. 8 eGovG. Zudem berät die Strategiekommission wichtige gemeinsame Projekte von Kanton und Gemeinden vor, sodass Regierungsrat und Gemeinderäte über deren Realisierung entscheiden können (Art. 8 Abs. 2 eGovG).

Kanton und Gemeinden sind auf ein gemeinsames Fachorgan angewiesen, das die Planungs- und Entscheidungsgrundlagen vorbereitet.

b) Frage: Welche Probleme würden auftauchen, wenn die Aufgaben der Strategiekommission direkt durch den Verwaltungsrat wahrgenommen würden?

Antwort: In der Informatik wie in anderen Bereichen gibt es Leistungsbezüger (Einkäufer) und Leistungsersteller (Lieferanten). Diese beiden Parteien haben unterschiedliche Funktionen und Aufgaben. Die ARI ist Lieferant von Informatikleistungen und der Verwaltungsrat ist zusammen mit der Geschäftsleitung verantwortlich für eine zeitgerechte Leistungserstellung durch die ARI in guter Qualität. Es ist nicht die Aufgabe des Verwaltungsrates, die Informatikbedürfnisse der Verwaltungen von Kanton und Gemeinden zu ermitteln und zu koordinieren. Die Strategiekommission ist hingegen kein Organ der ARI. Sie ist als Koordinationsorgan ausschliesslich Kanton und Gemeinden als Leistungsbezüger verpflichtet.

Ein offensichtliches Problem bei einer Vereinigung beider Gremien wäre, dass der Anbieter auch gleich das Angebot bestimmen würde. Insbesondere wäre dies problematisch, da die ARI gemäss Gesetz den Grundbedarf und wichtige gemeinsame Informatiklösungen für die Verwaltungen bereitstellen muss. Die Bedürfnisse der Kunden kann und darf nicht der Lieferant festlegen. Dies würde unweigerlich zu Interessenkonflikten führen.

3. Verwaltungsrat ARI

Frage: Wie begründet der Regierungsrat inhaltlich und sachbezogen die aktuelle Grösse, die Zusammensetzung und den Kompetenzmix des Verwaltungsrats?

Antwort: Die Mitglieder des Verwaltungsrats werden nach Art. 16 eGovG durch die Generalversammlung gewählt. Der Verwaltungsrat ist nach Art. 17 eGovG einerseits paritätisch aus je drei Personen von Kanton und Gemeinden zusammengesetzt und wird andererseits ergänzt durch drei externe Fachpersonen. Der Kanton und die Gemeinden haben ein Vorschlagsrecht.

Die Vertretungen des Kantons sowie der Gemeinden bringen unterschiedliche Kompetenzen und Erfahrungen mit. Über die Entsendung in den Verwaltungsrat entscheiden die politischen Gremien, indem sie ihr Vorschlagsrecht ausüben. Im Rahmen des Vorschlagsverfahrens wird der Kompetenzenmix möglichst breit abgestimmt. Dabei geht es nicht zuletzt um eine politische und weniger um eine rein wirtschaftliche Betrachtung. Kanton und Gemeinden sollen nach dem Willen des Gesetzgebers angemessen im Verwaltungsrat vertreten sein. Daneben sollen die Fachexperten, betriebswirtschaftliches und branchenspezifisches Knowhow einbringen.

Die Anzahl der Mitglieder im Verwaltungsrat kann im Rahmen der geplanten Revision des eGovG geprüft werden.



4. Aufsicht über die ARI

a) Frage: Hat der Regierungsrat gegenüber der ARI AG Aufsichtskompetenzen, die über die Bewilligungskompetenz zur Strategie (Art. 6 Abs. 4 eGovG) hinausgehen? Wenn ja, welche und wie übt er diese aus?

Antwort: Die in Art. 6 Abs. 4 eGovG festgeschriebene Kompetenz des Regierungsrates zur Genehmigung der eGovernment- und Informatik-Strategie hat keinen direkten Bezug zu ARI. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich bei der eGovernment- und Informatik-Strategie um ein gemeinsames Planungsinstrument von Kanton und Gemeinden für den Bedarf im Bereich eGovernment und Informatik und nicht um ein direktes Steuerungsmittel für die ARI – etwa im Sinne einer Eigentümerstrategie. Sie wirkt eher indirekt, indem sie den künftigen Leistungsbezug bei der ARI beeinflusst.

Der Regierungsrat hat keine direkte Aufsichtskompetenz über die ARI. Die Aufsicht über die ARI haben, wie bei Aktiengesellschaften üblich, deren Organe: die Generalversammlung, in welcher der Kanton und die Gemeinden gleichberechtigt vertreten sind, sowie die Revisionsstelle. Die Aufsicht über die Geschäftsführung der ARI führt der Verwaltungsrat aus. Eine direkte Möglichkeit zur Einflussnahme hat der Regierungsrat an der Generalversammlung. Er kann nach Art. 16 Abs. 4 eGovG etwa die Traktandierung eines Verhandlungsgegenstandes verlangen. Zudem hat er ein Vorschlagsrecht für drei Verwaltungsräte (Art. 17 Abs. 1 lit. a eGovG). Schliesslich verfügt er über ein Vorschlagsrecht für drei Mitglieder des Verwaltungsrates. Über deren Wirken hat der Regierungsrat die Aufsicht.

b) Frage: Wenn ja, wie soll und kann die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrats nach Ansicht des Regierungsrats in den gegebenen Strukturen und dem aktuellen Zugang zu Informationen die Oberaufsicht über die ARI AG wirksam wahrnehmen?

Antwort: Wie vorstehend dargelegt, hat der Regierungsrat keine direkten Aufsichtskompetenzen, wohl aber hinreichende Möglichkeiten, um auf die Tätigkeit der ARI Einfluss zu nehmen.

Die nachgelagerte Aufsicht kann die Staatswirtschaftliche Kommission (StwK) durch die Überprüfung der Einflussnahme des Regierungsrates wahrnehmen.

Zur Frage der Aufsicht über die ARI wurde ein Gutachten bei Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich, in Auftrag gegeben (siehe Beilage). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im geltenden Recht keine besonderen Bestimmungen zu einer parlamentarischen Aufsicht über die ARI bestehen. Folgt man der gesetzlichen Konzeption einer indirekten Aufsicht durch die StwK, erscheint deren Reichweite als durchaus genügend. Die Aufsichtsfunktion der StwK ist auf die aktive Wahrnehmung der Einflussnahme des Regierungsrates (Generalversammlung sowie Auswahl, Instruktion und Aufsicht über die Vertretungen im Verwaltungsrat) ausgerichtet. Dies ist bei dezentralen Verwaltungsträgern verbreitet und auch sachgerecht. Die Regelung der Einflussmöglichkeiten auf die ARI sowie die Ausgestaltung der Aufsicht sind zweckmässig. Dementsprechend erscheint eine explizite Regelung zur Oberaufsicht über die ARI nicht notwendig.

c) Frage: Wenn nein, sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf, das eGovG bezüglich Aufsicht (zumindest im Zusammenhang mit den kantonalen Aufgaben) anzupassen? Wenn nein, wieso nicht?

Antwort: Der Regierungsrat nimmt seine Aufgaben und Pflichten sowohl in der Generalversammlung als auch im Verwaltungsrat durch die Auswahl, Instruktion und Aufsicht über die Vertretungen im Verwaltungsrat wahr.



Er ist bereit, der StwK darüber Auskunft zu geben. Für eine offene und transparente Information könnte der StwK und dem Kantonsrat nach der Genehmigung durch die Generalversammlung der Geschäftsbericht der ARI zugestellt werden (analog der Regelungen über die Assekuranz, den Spitalverbund und der Pensionskasse AR).

Aufgrund der Erfahrungen der vergangenen drei Jahre bei der Umsetzung des eGovG ist eine Revision des eGovG geplant. Punktuelle Verbesserungen, wie die eben genannte, werden geprüft. Der Regierungsrat hat das Departement Finanzen beauftragt, bis zum Frühling 2017 eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.

5. Beschaffungswesen

Frage: Wie wird die aktuelle Situation der ARI AG in Bezug auf die Einhaltung der Vorschriften des öffentlichen Beschaffungsrechts durch alle Beteiligten beurteilt?

Antwort: Die Beschaffungen der ARI richten sich nach dem entsprechenden kantonalen Spezialgesetz, das für sie als öffentliches Unternehmen anwendbar ist. Die Praxis der ARI beachtet diese Vorgaben.

D. Auswirkungen

Gemäss dem Gutachten Uhlmann betreffend Aufsicht und Oberaufsicht ist das aktuelle Gesetz grundsätzlich in Ordnung und zweckmässig.

Aufgrund der Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Umsetzung des eGovG sowie der Ausgestaltung und Zusammenarbeit der verschiedenen Gremien besteht ein punktueller Regelungsbedarf auf Gesetzesebene. Der Regierungsrat plant eine Gesetzesrevision mit dem Ziel der Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2019. Im Rahmen dieser Gesetzesrevision wird auch die Rolle des Regierungsrates, resp. seiner Vertretungen im Verwaltungsrat der ARI näher betrachtet werden. Insbesondere ist auch die Aufsicht des Regierungsrates über externe Träger von Verwaltungsaufgaben unter dem Blickwinkel der Public Corporate Governance zu prüfen.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. vom Bericht zur Beantwortung des Postulats Kenntnis zu nehmen und
2. das Postulat abzuschreiben.



Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1 Postulat KR Markus Brönnimann, Herisau, und Mitunterzeichnende; Aufsicht und
Entschädigung ARI AG

Beilage 2 Gutachten Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich