Gesetz
über eGovernment und Informatik (eGovG)

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

1. 1. Ausgangslage

a) Die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) unterliegt einer dynamischen Entwicklung. Die entsprechenden Mittel werden miteinander vernetzt und ermöglichen vielfältige Anwendungen beim Austausch von Information. Die Technik wird immer komplexer und erfordert ein spezifisches Wissen, umfangreiche Sicherheitseinrichtungen, grosse Datenspeicher, qualifiziertes Personal und nicht unbedeutende finanzielle Ressourcen. In diesem Umfeld sind Überlegungen angebracht, wie die IKT in der öffentliche Verwaltung zweckmässig und wirtschaftlich eingesetzt werden kann.

b) Unter dem Begriff "eGovernment" (eGov) wird die Abwicklung von Regierungs- und Verwaltungsprozessen sowie des Geschäftsverkehrs innerhalb der Verwaltung, mit der Wirtschaft und der Bevölkerung durch den Einsatz von IKT-Mitteln verstanden. eGov ist auch eine wichtige Grundlage für die Mitwirkung der Bevölkerung und der Wirtschaft an öffentlichen Aufgaben sowie zur Erfüllung ihrer Pflichten gegenüber dem Staat. Neben der Informationsverbreitung ist die Zusammenarbeit aller Beteiligten von Bedeutung.

   eGov beinhaltet also die Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltungen (Bund, Kantone, Gemeinden) untereinander und das Erfüllen von Aufgaben mit elektronischen Medien, aber auch die Kommunikation und Interaktion mit der Bevölkerung und der Wirtschaft.

   Es werden zunehmend einzelne Aufgaben sowie umfangreiche Arbeitsprozesse über eGov-Lösungen abgewickelt. Die Verwaltungen erledigen ihre Arbeiten mit solchen Lösungen (bspw. Geschäftskontrollen, Baugesuchsverwaltung) und stellen der Bevölkerung (bspw. eVoting, Einwohnerkontrolle, Steuererklärung) und der Wirtschaft (bspw. Bewilligungen, Handelsregister) zunehmend eGov-Lösungen für den Datenaustausch zur Verfügung. Umgekehrt erwarten Bevölkerung und Wirtschaft, dass sie ihren Geschäftsverkehr mit dem Staat elektronisch und damit örtlich und zeitlich unabhängig abwickeln können.

   Die Entwicklung und der Betrieb von eGov-Lösungen sind komplex und kostenintensiv. Sie bedingen, dass eGov-Lösungen übergeordnet erarbeitet und angeboten werden. Deshalb ist es sinnvoll, wenn eine enge Zusammenarbeit von verschiedensten Verwaltungsstellen sowie Anstalten und Betrieben angestrebt wird. Die technischen Einrichtungen sollen weitgehend zusammengeführt und durch kompetente Fachleute betrieben und weiterentwickelt werden. Die Infrastruktur und die Betriebsmittel können so standardisiert und kostengünstiger unterhalten, Beschaffungen zu besseren Konditionen abgewickelt und Fachleute zielgerichtet eingesetzt werden.

c) Die Vorteile einer engen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Informatik haben die Gemeinden und der Kanton schon früh erkannt und bereits vor zehn Jahren eine private Aktiengesellschaft, die AR-NET

Informatik AG, gegründet. Diese Firma erfüllt Aufgaben betreffend die Basisinfrastruktur (bspw. Rechenzentrum, Netzwerk, Internetzugang und Mailing) und gemeinsamer Anwendungen (bspw. GeSoft).

d) Daneben unterhält der Kanton ein Informatikamt und einzelne Organisationseinheiten (kantonale Schulen, Spitalverbund, Assekuranz usw.) betreiben selbständig Informatik. Auch die Gemeinden und die Volksschulen sind inbezug auf ihre Informatikinfrastruktur sehr unterschiedlich ausgerichtet. Die Beschaffung und der Betrieb sind ebenfalls uneinheitlich organisiert. Das beginnt beim Einkauf von Geräten und Programmen durch einzelne Verwaltungsstellen und endet bei der Miete der gesamten Infrastruktur und der Nutzung von standardisierten Lösungen durch eine Gemeinde bei der AR-NET Informatik AG.

e) Die aktuelle Situation und die Herausforderungen, welche die öffentlichen Verwaltungen künftig zu erfüllen haben, veranlasste Kantonsrat Max Koch, eine Motion einzureichen. Die Motion verlangt insbesondere, dass ein Gesetz generell die Informatikdienstleistungen des Kantons mit seinen Organisationseinheiten und selbständigen Anstalten sowie der Gemeinden regelt. Dabei sollen die Aufgaben, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und die Kompetenzen klar definiert werden. Das Gesetz soll die Voraussetzungen schaffen, damit die öffentlichen Aufgaben unter Einbezug der Wirtschaft und der Bevölkerung themen- und staatsebenenübergreifend (Bund-Kanton-Gemeinden) erfüllt werden können.

1. 2. Gemeindeautonomie

a) Nach dem seit längerer Zeit bekannten Motto "Kanton und Gemeinden gemeinsam" und den entsprechenden Vorstellungen dazu besteht nun die Möglichkeit, in einem spezifischen Bereich eine Lösung für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung zu finden. Der Kanton und die Gemeinden können im Bereich Informatik und eGov eine gleichberechtigte Zusammenarbeit beschliessen. Dies erlaubt dann, die Aufgaben gemeinsam zu organisieren und durch eine gemeinsame öffentlichrechtliche Institution erfüllen zu lassen.

b) Durch die vorgesehene Zusammenarbeit müssen auch Kompetenzen geregelt werden, da gewisse Entscheidungen gemeinsam und nicht mehr eigenständig gefällt werden können. Dies berührt insbesondere die Organisationsautonomie der Gemeinden im Bereich der Aufgabenerfüllung mit elektronischen Mitteln. Wenn die Informatik gemeinsam mit dem Kanton organisiert und betrieben werden soll, werden bestimmte Aufgaben an gemeinsame Organe delegiert werden müssen. In diesen Organen sind jedoch der Kanton und die Gemeinden gleichberechtigt vertreten.

c) Die Gemeindeautonomie ist nach Art. 101 Abs. 1 der Kantonsverfassung gewährleistet. Ihr Umfang ist durch das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt. Das kantonale Recht kann bspw. durch ein Gesetz die Autonomie der Gemeinden in einem spezifischen Bereich gestalten. Wenn dies mit dem Willen der Gemeinden geschieht, ist es weniger eine Beschränkung oder ein direkter Eingriff in die Gemeindeautonomie, als ein freiwilliger Akt unter Mitwirkung der Gemeinden.

d) Im Bereich eGov und Informatik werden die Herausforderungen immer grösser und kompexer. Daher macht es Sinn, wenn sie gemeinsam angegangen werden. Es ist kaum mehr möglich, dass jede Gemeinde sich mit technischen und organisatorischen Problemstellungen in diesem Bereich selber befasst und die Vernetzung mit dem Umfeld sicherstellen muss. Wenn die Gemeinde diesen Aufgabenbereich an ein Kompetenzzentrum delegiert, an welchen sie beteiligt ist und mitbestimmen kann, verliert sie grund-

sätzlich kaum an Autonomie. Im Gegenteil, sie gewinnt an Freiheit, sich um andere Herausforderungen an die Gemeinde zu kümmern. Der Kerngehalt der Gemeindeautonomie ist durch eine gewisse Einschränkung in der Freiheit, selbständig über die Informatik zu entscheiden, nicht betroffen. Solange die Gemeinde an einem gemeinsamen Informatikbetrieb beteiligt ist und über das Angebot mitbestimmen kann, kann das Mitmachen in einem grösseren Verbund zulasten der eigenen Autonomie wahrscheinlich in Kauf genommen werden. Es ist vorallem ein politischer Willensakt, eine spezifische Aufgabe zusammen mit dem Kanton und allen Gemeinden durch einen gemeinsamen Informatikbetrieb erfüllen zu lassen.

e) Der Entwurf des Gesetzes über eGovernment und Informatik (eGovG) sieht vor, dass die Gemeinden Kompetenzen an die Generalversammlung einer gemeinsamen öffentlichen Aktiengesellschaft mit dem Kanton abgeben wie bis anhin an die AR-NET Informatik AG. Die Gesellschaft ist im Eigentum von Gemeinden und Kanton zu je 50 Prozent. Dieses Unternehmen betreibt die Basisinfrastruktur und stellt weit verbreitete Standard-Anwendungen im Bereich eGov und Informatik zur Verfügung. Für diese Aufgaben legen die Gemeinden und der Kanton gemeinsam eine Strategie fest. Aus der Umsetzung der Strategie ergeben sich Projekte, welche einzeln oder gemeinsam entschieden werden. Über wichtige gemeinsame Projekte, welche alle betreffen, soll mit einem Quorum entscheiden werden. Wenn vierzehn Gemeinden und der Kanton einem wichtigen gemeinsamen Projekt zustimmen, ist der Beschluss allgemeinverbindlich. Daraus folgt, dass ein Projekt gemeinsam umgesetzt wird und alle sich daran beteiligen.

f) Ein Beispiel betreffend die sachliche oder organisatorische Autonomie der Gemeinde war bspw. die Zentralisierung des Steuerbezugs; weg von den Gemeinden hin zum Kanton. Dies wurde im Steuergesetz hoheitlich festgelegt. Damit wurde die Autonomie der Gemeinden verfassungskonform eingeschränkt. Die heutige Steuerlösung ist va. aufgrund einer grossen Disharmonie im Bereich der Steuerinformatik sowie der Wirtschaftlichkeit entstanden. Zur Zeit der Neugestaltung des Steuerbezugs waren weniger Kenntnisse über eine gemeinsame Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden und es war auch weniger Druck von Aussen für eine Kooperation in der Informatik vorhanden. Also kann gesagt werden, dass ein Problem hoheitlich mit den bekannten staatlichen Instrumenten gelöst wurde. Dem Verlust an Autonomie steht eine effiziente und sichere Lösung in der Verantwortung des Kantons gegenüber.

g) Ein weiteres Beispiel ist die freiwillige Zusammenarbeit im Finanz- und Rechnungswesen mit einer gemeinsamen Informatiklösung. Kanton und Gemeinden haben die gleichen Anforderungen (FHG) und Bedürfnisse in diesem Bereich und haben über die AR-NET Informatik AG eine Anwendung (GeSoft) eingekauft und lassen diese dort betreiben. Der grosse Vorteil liegt va. auch in der sachlichen Zusammenarbeit, indem die Finanzverwalter ein Problem am Telefon mit dem gleichen Bildschirm vor Augen miteinander besprechen können. Auch hier geht es um die Zusammenarbeit mit definierten Standards und eine gemeinsame Datenhaltung und -sicherung.

h) Ein aktuelles Beispiel ist die Baugesuchsverwaltung. Der Kanton und die Gemeinden stehen vor den gleichen Problemen und alle bearbeiten die gleiche Sache mit unterschiedlichsten Hilfsmitteln. Nur z.K. kann hier angefügt werden, dass der Kanton AI eine Zentralisierung in diesem Bereich prüft und andere Kantone diese Aufgaben dezentral, aber mit einer gemeinsamen Informatikanwendung erfüllen. Vielleicht ist es auch für unseren Kanton sinnvoll, eine gemeinsame Lösung einzuführen, was eine dezentrale Sachbearbeitung erleichtern würde und die Daten trotzdem allen Beteiligten gleichzeitig zur Verfügung stünden. Der Rationalisierungseffekt und der Wissenstransfer wären sicher sehr gross.

i) Neu kommt die UID (Unternehmen-Identifikations-Nummer), welche der Bund in der elektr. Kommunikation zwischen Staat und Wirtschaft vorschreiben wird. Davon sind der Kanton und die Gemeinden mit sehr vielen Amtsstellen betroffen. Der Bund schreibt vor, dass der Kanton eine Anlaufstelle einzurichten hat. Diese Stelle muss dann innerhalb des Kantons (kant. Verwaltung, Anstalten und Gemeinden) die Problemlösungen in den Verwaltungsprozessen bearbeiten. Vermutlich wird diese Aufgabe besser mit einer einheitlichen, gemeinsam gestalteten Informatik gelöst werden können. Weitere solche zentralen Vorgaben folgen auf dem Fuss, wenn man die eGov-Projektliste des Bundes anschaut.

1. 3. Öffentliche Aktiengesellschaft

a) Um die steigenden Herausforderungen im Informatikbereich bewältigen zu können, ist die gemeinsame Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden (inkl. die Schulen) sehr erstrebenswert und nicht nur eine politische Zielsetzung. Die bis anhin bewährte Form der Zusammenarbeit mittels einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft (AR-NET Informatik AG; eine gesetzliche Grundlage dafür fehlt) soll nun mit einer öffentlichrechtlichen AG auf einer gesetzlichen Basis weitergeführt werden.

b) Es geht um eine besondere Form der Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden und nicht primär um eine Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe an ein Informatikunternehmen. Dies ist mit aller Deutlichkeit hervorzuheben. Der Gesetzgeber bestimmt, wie eine öffentliche Aufgabe über zwei Staatsebenen hinweg gemeinsam erfüllt werden kann. Das Gesetz garantiert, dass die ARI ausschliesslich zum Nutzen ihrer Träger tätig ist.

c) Das Gesetz beschreitet hier Neuland, indem die Gemeinden nicht hoheitlich, sondern kooperativ in eine gemeinsame Aufgabenerfüllung einbezogen werden. Wenn die Gemeinden mit dem Kanton eine Gemeinsamkeit eingehen wollen und der Kanton mit den Gemeinden zusammenarbeiten will, ist es grundsätzlich eine politische Entscheidung aller Beteiligten, welche ins Recht gefasst werden soll. Dass dabei die Autonomie beider Partner, im Sinne einer gemeinsamen Sache und in einem eingeschränkten, technischen Bereich tangiert wird, kann wahrscheinlich aus Gründen der Effizienz und der Vernunft von allen Beteiligten akzeptiert werden.

d) Die AG aufgrund eines Spezialgesetzes ermöglicht, dass ein öffentliches Unternehmen geschaffen werden kann, an welchem der Kanton und die Gemeinden gleichberechtigt beteiligt sind. Zudem kann die Beteiligung und Mitsprache einer Gemeinde auf ihre Grösse (hier Bevölkerunganteil) ausgerichtet werden. Die Wahl dieser Gesellschaftsform knüpft direkt an die bestehende Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden mittels einer AG an. Zudem sollen die Gemeinden die gleiche Anzahl Aktien besitzen wie bis anhin. Daraus ergeben sich für die Gemeinden keine Änderungen bezüglich der Anzahl Aktien. Neu werden sie an einer öffentlichen AG beteiligt sein.

e) Klassische Formen einer rechtlichen Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden basieren auf kantonalem Organisationsrecht oder Vertrag. Bei entsprechenden Lösungen sind die Gemeinden entweder nicht gleichberechtigt zum Kanton oder untereinander nicht anteilsmässig vertreten. Die öffentliche AG kann solche Einschränkungen für die Gemeinden überwinden.

Die Anstalt ist nicht geeignet für eine gemeinsame Zusammenarbeit über zwei Staatsebenen, weil die

Erfüllung einer eigenständigen, spezifischen Aufgabe (bspw. Gebäudeversicherung) verselbständigt wird.

Der Zweckverband oder eine vertragliche Lösung erlauben nicht, dass die Mitbestimmungsrechte nach unterschiedlichen Anteilen geregelt werden können, weil die Rechte nach "Köpfen" resp. nach der Anzahl Beteiligten gleichmässig verteilt sind.

1. 4. Allgemeine Bemerkungen zum Gesetzesentwurf

a) Das Gesetz über Informatik und eGov schafft die rechtliche Grundlage für eine Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden. Ein formelles Gesetz ist aus mehreren Gründen notwendig: Die Schaffung von Organisationen des öffentlichen Rechts hat gemäss Art. 108 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) durch den Gesetzgeber zu erfolgen. Er hat zu bestimmen, wie die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auszugestalten ist. Die Tätigkeit eines öffentlichen Unternehmens kann grundrechtlich relevant sein. Aus diesem Grund soll der Gesetzgeber selbst die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf einen neuen Träger regeln. Weiter ist die Zusammenführung verschiedener Informatikeinheiten von Kanton und Gemeinden in ein Zentrum und die Unterstellung der Angestellten des Informatikbetriebs unter das kantonale Personalrecht von Bedeutung.

b) Das Gesetz ist in vier Kapitel gegliedert: Die allgemeinen Bestimmungen umschreiben den Zweck und den Geltungsbereich des Gesetzes, halten die Verpflichtung zur zielgerichteten Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden fest, wiederholen die wichtigsten Grundsätze zum Datenschutz und zur Datensicherheit und umschreiben die Deckung des Grundbedarfes im IKT-Bereich. Zudem verpflichtet das Gesetz zur dauernden Weiterentwicklung im Bereich des eGov. Das zweite Kapitel regelt die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden mittels einer gemeinsamen Strategie. Verankert sind hier die Regeln zur Erarbeitung und Entscheidung im Bereich eGov- und Informatik-Strategie sowie zur Realisierung und Finanzierung von Projekten. Das dritte Kapitel widmet sich dem gemeinsamen Informatikbetrieb. Es enthält im Wesentlichen organisationsrechtliche Bestimmungen. Das letzte Kapitel enthält noch Schlussbestimmungen.

c) Der Kanton und die Gemeinden besitzen heute eine privatrechtliche Aktiengesellschaft unter der Firma AR-NET Informatik AG. Der Kanton ist mit einem Anteil von 25 Prozent (Fr. 100 000) am Aktienkapital der Firma beteiligt. Die übrigen Anteile von 75 Prozent (Fr. 300 000) sind im Besitz der Gemeinden. Das neue Informatikzentrum mit dem Firmennamen "AR Informatik AG" (nachfolgend ARI) ist eine öffentlichrechtliche (spezialgesetzliche) Aktiengesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und zu gleichen Teilen im gemeinsamen Besitz von Kanton und Gemeinden. Die Übernahme der AR-NET in die ARI wird so geregelt, dass für die Gemeinden keine Kosten entstehen werden. Die Gemeinden und der Kanton sind gleichberechtigt im Verwaltungsrat und in der Generalversammlung der ARI vertreten und bestimmen demzufolge auch gemeinsam über die Geschicke des Unternehmens. Die ARI ist nicht gewinnorientiert. Sie kalkuliert die Preise für Dienstleistungen und Produkte marktgerecht und nach dem Kostendeckungsprinzip.

d) Die Finanzierung der IKT-Mittel ist grundsätzlich Sache der zuständigen Verwaltungsstellen und selbständigen Anstalten sowie der Gemeinden und der Gerichte. Sie haben ihre eigenen Anwendungen und Projekte weiterhin auf dem für sie massgeblichen Weg genehmigen zu lassen. Genehmigte und finanzierte

Projekte werden von der ARI auftragsbezogen begleitet oder umgesetzt. Aus den Mitteln der ARI werden der Betrieb des Unternehmens und die Basis-Infrastruktur finanziert.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Hinter dem Begriff des eGov steht letztendlich das Bemühen, die öffentlichen Aufgaben von Kanton und Gemeinden besser zu erfüllen. Das Gesetz gibt mit den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und der Bürgernähe vor, unter welchen Prämissen eGov einzusetzen und weiterzuentwickeln ist. Dabei soll insbesondere auch die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden weiter gefördert werden. Nach Art. 103 Abs. 1 sollen die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben u.a. mit dem Kanton zusammenarbeiten. Bereits heute lassen die Gemeinden und der Kanton gewisse IKT-Aufgaben durch die bestehende AR-NET Informatik AG (AR-NET) erfüllen.

In zweiter Linie stellt das Gesetz mit einer gemeinsamen Strategie, einem gemeinsamen Informatikbetrieb und einem spezifischen Entscheidmechanismus Instrumente zur Verfügung, mit welcher Kanton und Gemeinden zielgerichtet und enger zusammenarbeiten können.

Art. 2 Geltungsbereich

Das Gesetz gilt umfassend für den Kanton mit seinen Organisationseinheiten und selbständigen Anstalten sowie für die Gemeinden mit ihren Verwaltungseinheiten. Damit werden etwa auch die Volksschulen Teil des neuen Informatikverbundes. Die Bestimmungen über die ARI gelten für die Aktionäre (Kanton und Gemeinden) der Gesellschaft. Heute sind alle Gemeinden und der Kanton an der AR-NET beteiligt. Im Gesetz ist vorgesehen, dass alle sich auch an der ARI beteiligen werden.

Selbständige Körperschaften und Anstalten der Gemeinden (Korporationen, Zweckverbände, Genossenschaften, Heimanstalten usw.) können, im Gegensatz zu den kantonalen Anstalten, wegen ihrer Rechtspersönlichkeit, welche nicht auf kantonalem Recht gründet, nicht einem kantonalen Gesetz unterstellt werden. Die kommunalen Körperschaften und Anstalten können aber jederzeit Kunden der ARI werden, um aus wirtschaftlichen oder technischen Überlegungen die Vorteile eines kantonalen Informatikbetriebs zu nutzen. Das Bundesrecht geht jedoch dem kantonalen und kommunalen Recht vor.

Art. 3 Grundsatz

Diese allgemeine Bestimmung ist ein Hinweis des Gesetzgebers auf einen Entwicklungsprozess. Das Gesetz begreift eGov als ständigen Prozess, der letztlich auf die verbesserte Erfüllung öffentlicher Aufgaben auszurichten ist. Die Aufgaben werden verfassungsgemäss periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin überprüft. Dabei ist der eGov-Bereich zunehmend von Bedeutung, damit die Zusammenarbeit von Verwaltungen sowie diejenige mit der Wirtschaft und der Bevölkerung in einem zeitgemässen Umfeld er-

folgen kann. Der Verweis auf den Stand der Technik deutet an, dass die Möglichkeiten der IKT ständig daraufhin zu überprüfen sind, ob sie für Kanton und Gemeinden nutzbar gemacht werden können.

Der Kanton und die Gemeinden müssen in den Bereichen eGov und Informatik eng zusammenarbeiten, da sie gemeinsam vor den gleichen Herausforderungen stehen. Sie werden deshalb gesetzlich verpflichtet, periodisch eine gemeinsame Strategie für das eGov und die Informatik zu erarbeiten. Dadurch wird ein gemeinsames, koordiniertes Vorgehen von Kanton und Gemeinden sichergestellt. Die Exekutiven (Regierungsrat und Gemeinderäte) sind die obersten leitenden und planenden Behörden (vgl. Art. 82 Abs. 1 KV und Art. 18 Abs. 1 Gemeindegesetz) und durch diese Bestimmung primär angesprochen.

Art. 4 Datenschutz und Datensicherheit

Datenschutz, Datenaustausch und Datensicherheit sind zentrale Werte im Bereich eGov und Informatik. Das Gesetz verweist daher nochmals ausdrücklich auf die Bestimmungen des kantonalen und des übergeordneten Rechts.

Die Informatik- und Kommunikationsmittel sowie die Daten von Kanton und Gemeinden sind von allen Anwendern gegen schädliche Einwirkungen zu schützen. Die ARI hat in ihrem Bereich die Datensicherheit zu organisieren sowie die Sicherheitseinrichtungen laufend zu überprüfen.

Für den notwendigen Datenaustausch im eGov-Bereich, wo Datenbanken verknüpft und Daten von Kanton und Gemeinden gemeinsam verarbeitet werden, sollen besondere gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Damit werden auch der Datenschutz und die Datensicherheit für spezifische eGov-Lösungen gewährleistet. Es wird bei jedem eGov-Projekt zu prüfen sein, welche Anforderungen in diesen Bereichen zu erfüllen sind. Dies kann dazu führen, dass besondere Regelungen in die Spezialgesetze aufgenommen werden müssen.

Deshalb sind die datenbezogenen Elemente (Datensammlung, -herrschaft, -verwaltung, -archivierung usw.) in der Motion Koch auch in einem besonderen Gesetz zu regeln.

Art. 5 Grundbedarf

Die für alle Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden sowie für die Anstalten und Betriebe des Kantons vorgeschriebene Deckung des Grundbedarfs an IKT-Mitteln beim gemeinsamen Informatikbetrieb wird grundsätzlich vom Gesetzgeber festgelegt. Dies ist Voraussetzung für die Standardisierung im IKT-Bereich, die Nutzung von Wissen und Technik der ARI sowie einen rationellen und wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Gelder.

Der Grundbedarf umfasst vorallem die Basisinfrastruktur wie Rechenzentrum, Netzwerk, Arbeitsplätze, Internetzugang und Mailing (siehe dazu auch im Strategiebericht, Anhang 1: Strukturmodell Informatik). Es geht dabei um standardisierte Produkte (Hardware und Software) und die dazugehörigen Dienstleistungen. Der Bedarf an IKT-Mitteln ergibt sich aus den gesetzlichen und operativen Aufgaben.

In begründeten Fällen können Mittel des Grundbedarfes auch anders beschafft werden. Solche Fälle können bei den Anstalten, Betrieben oder Organisationseinheiten mit eigenen spezifischen Anwendungen und/oder externem Betrieb solcher Anwendungen gegeben sein. Dies ermöglicht, dass Branchenlösungen in einem

dafür geschaffenen Umfeld betrieben werden können. So sind für Anwendungen des Spitalverbundes, der Assekuranz, der Ausgleichskasse, der kantonalen Schulen, aber auch der kantonalen Steuerverwaltung, der Polizei, des Handelsregisteramtes, der Arbeitslosenkasse, des Landwirtschaftsamtes usw. spezielle Lösungen getroffen oder vorgegeben worden. Diese Anwendungen laufen teilweise auf eigenen Servern oder werden bei Drittanbeitern betrieben.

An dieser Situation soll im laufenden Betrieb nichts geändert werden. Bei einer Ablösung von Spezialanwendungen wird zu prüfen sein, ob eine Integration in den eigenen Informatikbetrieb sinnvoll und zweckmässig ist. Bei Teilen der Basisinfrastruktur wie Netzwerk, Arbeitsplätze, Internetzugang und Mailing ist eine Vereinheitlichung resp. Einbindung der Anstalten und Betriebe bereits heute anzustreben, weil die elektronische Kommunikation mit den eigenständigen Organisationen heute nicht durchgehend möglich ist. Auch ist ein grösseres Beschaffungsvolumen wirtschaftlich günstiger ist.

Die Beschaffung aller IKT-Mittel richtet sich nach den Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen. Die ARI selbst untersteht dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen.

II. Strategie, Projekte und Finanzierung

Die Strategie wird von einem gemeinsamen Strategieorgan des Kantons und der Gemeinden entwickelt. Zum Strategie-Entwurf sind der Regierungsrat und die Gemeinderäte anzuhören. Diese Exekutiven entscheiden schlussendlich auch nach einem festgelegten Quorum über die Strategie. Durch die Genehmigung wird die Strategie allgemeinverbindlich.

Diese Regelung ist auch für die Beschlussfassung über wichtige gemeinsame Projekte vorgesehen. Einzelne Projekte von Kanton oder Gemeinden werden nach den üblichen Verfahren realisiert.

Art. 6 Strategie

Die gemeinsame Strategie von Kanton und Gemeinden umfasst die Ziele, welche in einem definierten Zeitraum zu verfolgen sind, sowie die entsprechende Sach- und Terminplanung. Die Strategie berücksichtigt die *übergeordneten* eGov- und Informatik-Bedürfnisse der verschiedenen kantonalen und kommunalen Verwaltungen sowie der selbständigen Anstalten. Die Anstalten sind aber frei, ihre eigenen betriebsspezifischen Informatikstrategien zu entwickeln und mit den übergeordneten Zielen abzustimmen.

Die Strategie ist gemäss gesetzlicher Vorgabe auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft aber selbstverständlich auch der Verwaltung auszurichten; eGovernment soll nicht zum Selbstzweck werden. Zudem gibt es übergeordnete Vorgaben des Bundes gemäss seiner eGov-Prioritätenliste und von interkantonalen Konkordaten zu beachten. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit (Art. 1) hilft zusätzlich bei der Priorisierung der verschiedenen Vorhaben. Die Planungen haben Auswirkungen auf die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung von Kanton und Gemeinden, damit der Finanzbedarf für neue Ausgaben in der Planungsperiode ermittelt werden kann. Geplante eGov-Lösungen können auch organisatorische Veränderungen oder die Anpassung von Gesetzen bedingen.

Art. 7 Strategiekommission

Die Strategie wird als Entwurf von einer Strategiekommission bestehend aus je fünf Vertretungen von Kanton und Gemeinden sowie der Leitung des Informatikbetriebes und zwei externen Fachpersonen vorbereitet. Bei der personellen Zusammensetzung berücksichtigt der Regierungsrat, dass auch die Betriebe und Anstalten des Kantons angemessen bei der Strategie-Erarbeitung vertreten sind. Der Strategie-Entwurf wird dem Regierungsrat und den Gemeinderäten zur Stellungnahme unterbreitet. Die gegebenenfalls bereinigte Fassung wird ihnen anschliessend zur definitiven Beschlussfassung vorgelegt. Die Strategie gilt als genehmigt und wird allgemeinverbindlich, wenn der Regierungsrat und zwei Drittel der Gemeinden, welche mindestens fünfzig Prozent der Bevölkerung vertreten, zugestimmt haben.

Art. 8 Projekte

Die Realisierung von Projekten gemäss den strategischen Vorgaben oder aufgrund von besonderen Aufträgen werden durch den gemeinsamen Informatikbetrieb veranlasst.

Wichtige gemeinsame Projekte von Kanton und Gemeinden, von denen alle betroffen sind, bedürfen zudem einer qualifizierten Genehmigung. Wichtig ist bspw. ein gemeinsames Projekt für das Finanz- und Rechnungswesen von Kanton und Gemeinden oder ein eGov-Projekt für die Einwohnerkontrolle und das Wohnungsregister. Dadurch können die notwendigen Daten bei Zu- oder Wegzug von Einwohnern an die betroffenen Gemeinden und die kantonalen Stellen oder über die Kantonsgrenzen hinweg automatisiert gemeldet werden. So ist es bereits heute für eine Person möglich, die Meldeformalitäten bei einem Umzug von St.Gallen nach Zürich über eine eGov-Lösung von zuhause aus am Computer zu erledigen.

Art. 9 Finanzierung

Die Kosten für den laufenden Betrieb des gemeinsamen Unternehmens werden dem Kanton und den Gemeinden kostendeckend und zu marktgerechten Preisen verrechnet. Die Ausgaben dafür sind gebunden. Gebundene Ausgaben sind insbesondere Betriebskosten, Ersatzbeschaffungen, Dienstleistungen für bestehende Produkte sowie Beschaffungen aufgrund von übergeordnetem Recht. Allgemein gilt für gebundene Ausgaben die Umschreibung im Finanzhaushaltsgesetz.

Die Kosten für wichtige gemeinsame Projekte sind Investitionskosten und werden von Kanton und Gemeinden gemäss ihrem Aktienanteil getragen.
Einzelne Projekte sind wie bis anhin vollständig durch den Nutzer zu finanzieren.

III. Gemeinsamer Informatikbetrieb

Art. 10 AR Informatik AG (ARI)

Die Form der öffentlichrechtlichen Aktiengesellschaft (AG) mit eigener Rechtspersönlichkeit wurde gewählt, um an die bewährte Tradition mit der AR-NET Informatik AG anzuschliesen. Die Gesellschaftsform mit einer paritätischen Beteiligung und einer Generalversammlung ist auch prädestiniert, ein gleichberechtigtes Mitwirken und Gestalten von Kanton und Gemeinden in einem bestimmten Bereich der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu

garantieren. Diese Form ermöglicht, dass die Gemeinden wie bis anhin entsprechend ihrer Bevölkerung anteilsmässig am Informatikzentrum beteiligt sind. Dies beinhaltet auch eine Gewichtung unter den Gemeinden, was sich bis anhin problemlos bewährt hat.

Die ARI ist nicht gewinnorientiert. Sie soll marktgerecht und kostendeckend arbeiten. Die Beteiligung von Privaten an der ARI ist ausgeschlossen und es werden keine Dienstleistungen zugunsten von Privaten ausgeführt. Der Informatikbetrieb und die Datenbewirtschaftung innerhalb der Verwaltungen sowie der Datenaustausch mit der Wirtschaft und der Bevölkerung sind und bleiben eine öffentliche Aufgabe auch mit der Bildung eines Informatikbetriebs.

Die ARI ist eine öffentlichrechtliche, durch Spezialgesetz geschaffene Aktiengesellschaft. Hier ist der kantonale Gesetzgeber frei, wie er das öffentliche Unternehmen gestalten will und ist dabei nicht an die Bestimmungen des Obligationenrechts gebunden. Die Bestimmungen des OR kommen nur dann zur Anwendung, wenn das Spezialgesetz keine Regelung enthält. Die Regeln des OR können jedoch lediglich sinngemäss angewendet werden, das heisst unter Berücksichtigung der spezifischen Wertungen des kantonalen öffentlichen Rechts. Das OR wird dann als kantonales öffentliches Recht angewendet. Neben den gesetzlichen Bestimmungen, werden in der Folge die Statuten der ARI organisatorische Bestimmungen und materielle Festlegungen der Träger gegenüber der ARI enthalten (Corporate Governance).

Der Eintrag ins Handelsregister ist kein konstituierender Akt wie bei einer privatrechtlichen AG nach OR. Er hat nur deklaratorische Wirkung gegenüber den Teilnehmenden am wirtschaftlichen Handeln der ARI. Die spezialgesetzliche AG wird mit der Inkraftsetzung des Gesetzes gegründet; dies ist der Gründungsakt. Deshalb bedarf es auch keiner öffentlichen Beurkundung über die Gründung der ARI.

Art. 11 Zweck der Gesellschaft

Der Zweck besteht darin, IKT-Dienstleistungen und die Basis-Infrastruktur für den Kanton und die Gemeinden aus einer Hand, abgestimmt und koordiniert zur Verfügung zu stellen. Nur dieser einheitliche Rahmen erlaubt es, die IKT-Mittel wirtschaftlich und effizient bereitzustellen.

Die ARI erfüllt Aufgaben für Kanton und Gemeinden im Rahmen der vorgegebenen Strategie. Sie hat keinen eigenwirtschaftlichen Zweck. Demzufolge kann sie nicht auf dem Markt auftreten, Filialen und Tochtergesellschaften oder dergleichen gründen, aber auch keine Beteiligungen an anderen Firmen oder Immobilien erwerben.

Art. 12 Aktienkapital, Darlehen und Reserven

Das Aktienkapital der neuen ARI wird im Gesetz festgelegt. Die Dotation einer öffentlichrechtlichen Aktiengesellschaft mit den notwendigen finanziellen Mitteln ist eine wichtige Festlegung, welche der Gesetzgeber selbst zu treffen hat (Art. 108 KV). Das Aktienkapital soll Fr. 1'650'000 betragen und in 16'500 Aktien im Wert von je Fr. 100 eingeteilt sein. Der Wert ergibt sich aus dem Eigenkapital von Fr. 1'100'000 der heutigen gemeinsamen Firma von Kanton (25% Anteil) und Gemeinden (75% Anteil) und einer Kapitalaufstockung von Fr. 550'000 durch den Kanton. Mit dieser Aufstockung ist der Kanton zu gleichen Teilen wie die Gemeinden an der Finanzierung der ARI beteiligt.

Die ARI finanziert ihren Betrieb aus eigenen Mitteln und kann Darlehen ausschliesslich beim Kanton aufnehmen. Diese sind im üblichen Rahmen zu verzinsen. Die Dienstleistungen und Produkte werden marktgerecht erstellt und allen Kunden der ARI zu kostendeckenden Preisen verrechnet. Es können auch Produkte- und Dienstleistungsgruppen für die Preiskalkulation gebildet werden. Es geht darum, die Kostendeckung insgesamt zu erreichen. Es kann durchaus einzelne Produkte oder Dienstleistungen geben, welche aus übergeordneten Interessen nicht kostendeckend sind und quersubventioniert werden. Dies soll aber aus wichtigen Gründen erfolgen und vom VR bestimmt werden. In der Preiskalkulation ist auch zu berücksichtigen, wie gegebenenfalls Fehlbeträge ausgeglichen oder Überschüsse abgebaut werden.

Die GV entscheidet auf Antrag des VR über die Bildung von ungebundenen (freien) Reserven, welche aus Überschüssen gespiesen werden können. Solche Reserven sollen der ARI einen definierten Handlungsspielraum geben. Das Gesetz legt die Limite fest, damit die Regelungen über die Finanzkompetenzen und den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden nicht unterlaufen werden können. Die Bildung von Rückstellungen in der Erfolgsrechnung durch den VR für bereits beschlossene Aufgaben oder konkret zu erwartende Verpflichtungen ist davon nicht betroffen.

Art. 13 Eigentumsverhältnisse

Das Gesetz legt die Verteilung der Aktienanteile abschliessend fest. Der Anteil der Gemeinden insgesamt sowie des Kantons am Aktienkapital beträgt je 50 Prozent. Der Aktienanteil einer einzelnen Gemeinde an der Hälfte des Aktienkapitals entspricht ihrer Anzahl Aktien wie heute bei AR-NET Informatik AG. Bei dieser Lösung entstehen für die Gemeinden keine Finanzierungskosten durch die Gründung der ARI. Diese Lösung basiert auf den Bevölkerungszahlen im Jahre 1999 bei der Gründung der AR-NET.

Die ARI kann keine eigenen Aktien erwerben, damit die Eigentumsverhältnisse des Kanton und der Gemeinden insgesamt unverändert bleiben. Eine Veräusserung an Dritte ist aufgrund der Festlegung in Abs. 1 ausgeschlossen.

Art. 14 Aufgaben

Die Aufgaben der ARI, welche sie insbesondere zu erfüllen hat, sind aufgezählt. Damit ist festgehalten, in welchen Bereichen die ARI Leistungen erbringen muss, respektive, was von ihr gefordert wird. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, was bedeutet, dass sie weitere Aufgaben erfüllen oder Aufträge von Kanton und Gemeinden entgegennehmen kann, sofern die Erledigung der Hauptaufgaben nicht beeinträchtigt wird. Die ARI stellt grundsätzlich den Betrieb der Basis-Infrastruktur sicher, erbringt allgemeine Dienstleistungen und stellt Produkte nach standardisieren Kriterien zur Verfügung. Dafür hat sie auch die Sicherheit zu gewährleisten. Die ARI ist auch das Instrument, die Umsetzung der Informatik- und eGov-Strategie zu koordinieren und zu begleiten.

Sie hat die ihr übertragenen Aufgaben grundsätzlich selber zu erfüllen. Die Gemeinden und der Kanton haben ihre Mittel und bestimmte Aufgaben nicht grundsätzlich ausgelagert, sondern lediglich eine besondere Organisation gegründet, um eine gemeinsame Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. In begründeten Fällen kann die ARI auch Aufgaben mit Dritten zusammen erfüllen oder gegebenenfalls an Dritte übertragen. Der Verwaltungsrat ist begründungspflichtig, wenn Aufgaben nicht von der ARI selbständig erfüllt werden sollen.

Eine Auslagerung kann bspw. im Bereich des Netzwerkes sinnvoll werden, wenn das Kantonsgebiet mit einer Breitbandversorgung durch einen Provider (SAK, Swisscom usw.), der über ein flächendeckendes Netz von Datenleitungen verfügt, erschlossen wird. Dadurch könnten viele bestehende Mietverträge für Leitungen einzelner Provider zu günstigeren Konditionen ersetzt werden.

Art. 15 Organe

Die üblichen Organe einer Aktiengesellschaft sind genannt.

Art. 16 Generalversammlung

Die Generalversammlung (GV) der Aktionäre setzt sich aus den Vertretungen von Kanton und Gemeinden zusammen. Die einzelnen Vertretungen haben ein Stimmrecht, das ihrem Aktienanteil entspricht. Die Vertretungen haben nach Instruktion der ihnen vorgesetzten Exekutivbehörde, welche sie entsendet, zu handeln. Dies ist eine Besonderheit, welche für eine spezialgesetzliche AG bestimmt werden kann. So wird sichergestellt, dass die Beschlüsse der Eigner/Besitzer der AG (Regierungsrat und Gemeinderäte) in der GV beachtet werden.

Die GV hat ihre klassischen Aufgaben und gegenüber einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft erweiterte Befugnisse. Insbesondere genehmigt sie Verträge über Dienstleistungen der ARI für andere öffentlichrechtliche Institutionen (bspw. Zweckverbände, Korporationen). Dafür soll nicht der Verwaltungsrat zuständig sein, weil es gegebenenfalls um politische Entscheidungen geht.

Speziell geregelt ist auch die Wahl des Verwaltungsrats-Präsidiums. Dieses soll durch eine Person aus der Mitte der drei unabhängigen Mitglieder des Verwaltungsrates besetzt werden. Somit wird die ARI von einer Person geführt, die unabhängig von der Trägerschaft ist. Die Parität zwischen Kanton und Gemeinden ist dann auch im Verwaltungsrat gewährleistet.

Besonders ist auch, dass einzelne Aktionäre ein Recht auf Traktandierung eines Verhandlungsgegenstandes haben. Damit wird bezweckt, dass nicht nur der VR über die Traktandenliste für die GV entscheiden kann.

Art. 17 Verwaltungsrat

Der Kanton und die Gemeinden sind mit je drei Personen im Verwaltungsrat (VR) der ARI vertreten. Das Vorschlagsrecht von Kanton und Gemeinden bedeutet zweierlei. Zum einen darf die GV nur vorgeschlagene Personen in den VR wählen. Zum anderen ist der Vorschlag von der GV zu respektieren, sofern nicht wichtige Gründe für die Ablehnung einer Person vorliegen. Wird eine Kandidatur nicht berücksichtigt, so haben der Kanton oder die Gemeinden eine andere Person vorzuschlagen.

Der VR wird durch unabhängige Fachleute komplettiert. Diese drei Mitglieder gehören weder einer Legislative, Exekutive, Judikative noch einem Aufsichtsorgan oder einem öffentlichen Unternehmen in Appenzell Ausserrhoden an und haben keine direkte oder indirekte Interessenbindung bezüglich der ARI. Es geht darum, dass die Parität von Kanton und Gemeinden nicht gestört wird und eine Unabhängigkeit von den Trägern der ARI gewährleistet ist.

Der VR ist im Besonderen beauftragt, die Standards für den IKT-Bereich zu genehmigen. Die Standards betreffen alle Beteiligten von Kanton und Gemeinden, da diese Rahmenbedingungen vorgeschrieben werden. Die Festlegung von Standards hat eine politische Bedeutung, bestimmt die Einheitlichkeit oder Diversität von Dienstleistungen und Produkten der ARI und hat entsprechend grössere oder kleinere finanzielle Auswirkungen (bspw. allgemeine Hard- und Software, Mailing, Internetzugang, Arbeitsplätze). Der VR legt auch die Preispolitik fest, damit die ARI marktgerecht und kostendeckend und in der Regel nicht gewinnorientiert geschäftet.

Art. 18 Geschäftleitung

Die Geschäftsleitung vollzieht die Aufträge für Kanton und die Gemeinden. Diese verkehren direkt mit der Geschäftsleitung. Sie übernimmt auch eine Beratungs- und Unterstützungsfunktion hinsichtlich der Umsetzung von Projekten oder der Beschaffungen im IKT-Bereich.

Die Angestellten der ARI werden nach dem Personalrecht des Kantons angestellt und sind bei der Pensionskasse AR versichert. Die Geschäftsleitungsmitglieder stellt der VR an. Der Geschäftsführer der ARI stellt die weiteren Mitarbeitenden an. Er regelt bspw. die Arbeitsverhältnisse, bestimmt die Löhne gemäss der Besoldungsverordnung, beurteilt die Angestellten und sorgt für die Einhaltung von Rechten und Pflichten der Angestellten.

Art. 19 Rechnungslegung

Für das öffentliche Unternehmen wie übrigens auch für andere spezialgesetzliche öffentliche Institutionen und die Gemeinden gelten die Bestimmungen des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes.

Art. 20 Haftung

Die ARI haftet als Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit für ihre Verbindlichkeiten und das Handeln ihrer Organe und Angestellten. Der Kanton und die Gemeinden haften subsidiär, weil dies nach Art. 763 Abs. 1 OR eine wesentliche Voraussetzung für eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nach kantonalem Recht ist.

IV. Schlussbestimmungen

Art. 21 Änderung geltenden Rechts

Die Anstellungsverhältnisse richten sich dem Personalgesetz des Kantons. Die Angestellten sind auch obligatorisch bei der Pensionskasse AR versichert. Daraus ergibt sich, dass der Geltungsbereich des Personalgesetzes und der Pensionskassenverordnung bezüglich die ARI ergänzt werden muss.

Für die Änderung der Pensionskassenverordnung ist besonderer Beschluss des Kantonsrates notwendig.

Art. 22 Übergangsbestimmungen

Damit die kantonalen Anstalten und Betriebe sowie Verwaltungseinheiten mit eigenständiger Informatik sich auf die neue Situation einstellen können, soll eine Anpassungsfrist von vier Jahren gewährt werden.

(Evtl. Bestimmungen zur Überführung von Informatikstellen in die ARI oder Regelungen zur Übernahme der AR-NET Informatik AG)

Art. 23 Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes entsteht die ARI und ist rechtlich gegründet. In der Folge tritt die Generalversammlung zusammen und erlässt die Statuten und bestellt die Organe. Sobald der Verwaltungsrat eingesetzt ist, ist die Firma handlungsfähig. Mit der Einsetzung der Geschäftsleitung beginnt der opertive Geschäftsbetrieb.