

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des eGovG (Revision 2019)

FDP.Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden
Parteipräsidium, Säntisstrasse 9, 9104 Waldstatt

Herisau, 4.12.2017

Departement Finanzen
Herr Köbi Frei
Regierungsrat
Kasernenstrasse 17
9102 Herisau

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der Vernehmlassung zu diesem Gesetz Stellung nehmen zu können. Anbei lassen wir Ihnen gerne unsere Überlegungen zukommen. Wir würden uns sehr freuen, wenn Sie diese in die weitere Bearbeitung der Vorlage aufnehmen können.

Grundsätzliche Überlegungen

Die Teilrevision wird von der FDP begrüsst. Die Richtung stimmt, sie geht aber leider zu wenig weit. Die Anliegen aus dem Postulat wurden aufgenommen – aber auch nicht mehr. In gewissen Teilen gibt es sogar Rückschritte. Wir stellen aber das Grundkonstrukt (Kanton und Gemeinden beauftragen gemeinsam einen Informatikdienstleister) nicht in Frage.

Die Trennung von IT-Steuerung durch den Kanton und die Gemeinden und Governance ARI AG ist nun gut umgesetzt. Wenn sie konsequent so gelebt wird, so haben wir eine tragfähige Lösung und es ist sichergestellt, dass der Informatikeinsatz zwar von der ARI AG erbracht wird, aber nicht von dieser, sondern von den Verantwortlichen im Kanton und in den Gemeinden gesteuert wird.

Mit der kaum eingeschränkten Abnahmepflicht und dem Recht auf unkontrollierte Verrechnung der Vollkosten ist das vorliegende Gesetz ein „Bezugsverpflichtungsgesetz“. Das ist ein grosser Rückschritt und muss vollständig überdacht werden.

Als erstes müssen der Kanton und die Gemeinden die Freiheit und die Möglichkeit haben, ohne Einschränkungen Leistungen bei Dritten beziehen zu können. Damit das wirklich umgesetzt wird, muss

im Prinzip jede bezogene Leistung jeweils ausgeschrieben werden, wobei die ARI AG natürlich immer mitbieten kann. Gewisse Einschränkungen müssen sinnvollerweise beim Grundbedarf hingenommen werden. Hier sollten aber regelmässige Benchmarks durchgeführt werden, so dass sichergestellt ist, dass Qualität und Tarif wirklich wettbewerbsfähig bleiben.

Als zweites stellen wir die folgende Frage: Warum legt nicht die Strategiekommission (als Vertreter der Kunden und der Eigentümer) die Tarife / Preise fest¹. Operativ kann das so erfolgen, dass die ARI AG jährlich Tarife für ihre Leistungen und Angebote vorlegt und diese anhand ihrer Vollkostenrechnung begründet. Die Strategiekommission genehmigt die Tarife abschliessend – und kann diese natürlich auch ändern. Die Strategiekommission vertritt nicht nur die Kundenseite, die natürlich das Interesse hat, möglichst tiefe Preise zu erhalten. Sie vertritt auch die Aktionäre der ARI AG. Diese haben wiederum das Interesse daran, dass die ARI AG in Summe keine Verluste macht, bzw. Gewinne erzielt, um mit der Zeit eine Reserve aufbauen zu können, um damit z.B. Schwankungen auffangen zu können oder Innovationen finanzieren zu können. Wir regen an, dass diese Frage geprüft wird.

Eine weitere Frage hätte aus Sicht der FDP ernsthaft diskutiert werden sollen. Ist es auf lange Frist wirklich sinnvoll, dass der Kanton und die Gemeinden sich einen eigenen Informatikdienstleister leisten? Warum wird die ARI AG nicht in eine grössere Einheit (z.B. die Firma Abraxas AG) integriert? Es ist zu erwarten, dass dieser Dienstleister aufgrund der Grösse und der damit verbundenen Skaleneffekte die IKT günstiger betreiben könnte. Ein möglicher erster Schritt in diese Richtung könnte auch sein, dass der SVAR die Möglichkeit erhält, seine IKT-Leistungen vom gleichen Lieferanten zu beziehen, wie das das KSSG tut.

Wir sind uns bewusst, dass diese Überlegung ein sehr grosser Schritt wäre. Dieser sollte aber mindestens angedacht werden.

Zur ARI AG als Unternehmen haben wir schliesslich die folgenden Diskussionen, die nur mittelbar mit der Gesetzesvorlage zu tun haben, geführt:

- Die ARI AG erscheint von aussen als „wenig unternehmerisch“. Die Kunden und Leistungsbezüger insb. in den Gemeinden fühlen sich wenig abgeholt. Ihnen wird „verordnet“ was sie zu beziehen und zu bezahlen haben.
- Es ist klar, dass die ARI AG ihre Leistungen verrechnen muss. Aktuell scheint diese Verrechnung aber auf „Mikro-Ebene“ eben zu erfolgen, d.h. die Kunden haben den Eindruck, dass jeder Handgriff sofort kostet². Wäre es nicht kundenorientierter, wenn gewisse Leistungen in einer Grundpauschale inbegriffen wären.
- Es wäre hilfreich, wenn die ARI AG klarer kommunizieren und aufzeigen würde, was denn die Synergien aus dem gemeinsamen Betrieb für Kanton und Gemeinden sind. Diese scheinen zu bestehen und wären eine USP für die ARI AG.
- Aktuell besteht der Eindruck, dass die ARI AG alles mit eigenen Mitarbeitenden und Hardwaremitteln macht. Warum werden nicht mehr Leistungen von Dritten eingekauft? Ist die Produktivität der ARI AG wirklich so hoch, dass Angebote von Dritten a priori teurer sind?

Im Folgenden äussern wir uns zu einzelnen Artikeln.

¹ Diese auf den ersten Blick eher unkonventionelle Lösung wird bei der Stiftung SWITCH angewandt, die IT-Leistungen für die Schweizer Universitäten und Hochschulen erbringt. Der Stiftungsrat, in dem alle Kunden vertreten sind, legt jährlich die Tarife fest, die von der Geschäftsleitung SWITCH vorgeschlagen werden.

² Diese Anregung basiert auf persönlichen Rückmeldungen an einzelne Vernehmlassungsteilnehmer.

Art.1 Zweck

Die bürgernahe Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ist Sache der Gemeinde und des Kantons. Der Bürger ist nicht Kunde der ARI AG, vielmehr sind es die Stellen und Mitarbeitenden der öffentlichen Hand. Wenn das Gesetz auch den Einsatz der IKT-Mittel dieser Stellen regeln soll, so ist die Formulierung akzeptierbar.

Art. 2 Geltungsbereich

Müsste der gemeinsame Informatikbetrieb (ARI AG) im Geltungsbereich nicht ebenfalls ergänzt werden.

Art. 3 Grundsatz

Wir fragen uns, ob die Koordinationstelle eGovernment wirklich auf Gesetzesstufe geregelt werden muss. Wir gehen davon aus, dass die Koordinationsstelle eGovernment nicht zu einer Ausweitung des Stellenbudgets führt, da ähnliche Aufgaben im Kanton ja bereits wahrgenommen werden. Wir erwarten also eine kostenneutrale Umsetzung dieser Aufgabe. Im Grundsatz ist es aber richtig, dass diese Aufgabe wahrgenommen wird.

Der Kanton und die Gemeinden müssen sicherstellen, dass die CIO-Funktion³ für ihre eigenen Leistungsbereiche wahrgenommen wird. Ist wirklich sichergestellt, dass die Koordinationsstelle eGovernment die notwendige Unterstützung leisten kann, damit die Strategiekommission diese Aufgabe wirksam und nachhaltig wahrnehmen kann?

Dass der Kanton in Sachen Entwicklung IKT den Kontakt zu Stellen des Bundes und weiteren relevanten Partnern pflegt, ist auf jeden Fall sinnvoll.

Art. 5 Grundbedarf

Der Grundbedarf muss von der Strategiekommission festgelegt werden. Wir sind der Ansicht, dass der Grundbedarf nicht zu weit gefasst werden darf. Eigentlich sollte er nur das technische Minimum umfassen (z.B. Standard-Arbeitsplätze (inkl. Standard-Software), Druckdienste, Konnektivität, Netzwerk, Speicherplatz). Gemeinsam genutzte Systeme und Applikationen gehören u.E. nicht a priori zum Grundbedarf.

Darüber hinaus muss die Strategiekommission insb. bei den Fachapplikationen die uneingeschränkte Freiheit haben auch Drittanbieter einbeziehen zu können. Das könnte z.B. mit dem Grundsatz erreicht werden, dass jede Leistung, die den Grundbedarf überschreitet immer ausgeschrieben wird. Die ARI AG kann sich dann an dieser Ausschreibung beteiligen. Sie wird den Auftrag aber nur erhalten, wenn sie wettbewerbsfähige Preise und Konditionen anbieten kann.

Dass die Ausgaben für den Grundbedarf als gebunden gelten, kann formal gem. Art. 4 FHG wahrscheinlich noch vertreten werden. Es ist aber insb. für die Gemeinden störend und es entzieht die Entwicklung der IKT-Kosten komplett der Kontrolle durch die Stimmbürger, bzw. das Parlament. Dies wird umso störender, dass die ARI AG aufgrund eines grundsätzlichen Konstruktionsfehlers die Möglichkeit hat, einfach die Preise zu erhöhen, wenn die aktuellen Tarife ihre Kosten nicht decken. Aus Sicht ARI AG ist das verständlich – es ist aber nicht wirklich wettbewerbsfähig und schadet der ARI AG auf lange Frist.

³ Die CIO-Funktion (Chief Information Officer) umfasst grob drei Bereiche: „run the business“, „change the business“ und „engineer the business“. Der erste Bereich ist u.E. an die Geschäftsleitung ARI AG delegiert. Der zweite und dritte Bereich muss aber von den Vertretern des Kantons und der Gemeinden (strategische Ebene) wahrgenommen werden – und kann nicht an die ARI AG delegiert werden.

Schliesslich ist von Seiten der Schulen immer wieder zu vernehmen, dass diese von der uneingeschränkten Bezugspflicht ausgenommen werden. Das gilt u.W. für alle Stufen. Aus Sicht ARI AG (und deren Eigentümer) ist es natürlich verständlich, dass man möglichst alle Institutionen zu seinen Kunden zählen möchte. So werden die Grundkosten besser verteilt und die Grössenvorteile beginnen zu wirken. Aus Sicht des Einzelnen ist es aber ebenso verständlich, dass dieser insb. die IKT-Mittel für die Schule nicht in jedem Fall über den zentralen Anbieter beziehen möchte. Man verspricht sich selbst Kostenvorteile oder will einen anderen Standard verfolgen. Zudem besteht der Trend «bring your own device», bei dem die Schüler im Unterricht ihr privates Gerät einsetzen und dann browserbasierte Applikationen eingesetzt werden. Aus liberaler Sicht muss das Gesetz für die Schulen mehr Spielraum bieten, so dass diese neue Trends verfolgen, spezifische Applikationen einsetzen und gemäss ihren finanziellen Möglichkeiten handeln können. Mit einer Ausschreibungspflicht könnte dem Anliegen der Schulen nota bene auch entsprochen werden.

Wir möchten hier anregen, zu überlegen, ob es nicht sinnvoll wäre, wenn die Strategiekommission die Tarife für die Leistungen der ARI AG festlegen würde. Zum einen haben so die Kunden direkten Einfluss auf die Kosten ihrer IKT und werden diese immer wieder auf deren Wettbewerbsfähigkeit prüfen. Zum andern sind Gemeinden und der Kanton zugleich auch Eigentümer der ARI AG und müssen so allfällige Verluste am Schluss doch solidarisch und selber tragen, so dass ein grosses Interesse an kostendeckenden Konditionen besteht.

Art. 6 eGovernment- und Informatik-Strategie

Wir sind der Ansicht, dass die Strategie neben der Definition von Zielen, Prioritäten und Grundsätzen auch Aussagen zum zulässigen Mitteleinsatz und den Schlüsselmassnahmen und –projekten machen sollte. Folgerichtig sollte diese auch eine Kostenplanung enthalten. Der Artikel ist entsprechend anzupassen.

Es stellt sich die Frage, ob die ausdrückliche Erwähnung von Service Level Agreements (SLA) nicht sinnvoll wäre. Diese haben sich für die Bestellung und Steuerung von IKT-Leistungen als taugliches Instrument erwiesen.

Schliesslich fehlen Überlegungen zur Informatik-Architektur für die Erfüllung der Bedürfnisse der Verwaltungen der Gemeinden und des Kantons. Diese wichtigen Entscheide müssen von der Informatikkommission vorbereitet und gefällt werden.

Die Auflagen zur Verbindlichkeit in Abs. 4 erachten wir als sehr sinnvoll.

Art. 7 Strategiekommission

Bei der Zusammensetzung der Strategiekommission (KSK) haben wir die folgenden Hinweise:

- Kanton und Gemeinden sind gut vertreten.
- Die ARI AG darf unseres Erachtens nicht mit Stimmrecht in der Kommission vertreten sein. Eine Teilnahme an den Sitzungen ist sicherlich sinnvoll, aber nur mit beratender Stimme. Die Kommission sollte sich u.E. überlegen, ob sie nicht von Zeit zu Zeit ein Privatissimum durchführen will, an der die Vertreter der ARI AG nicht teilnehmen. – Es ist wichtig, dass die Strategiekommission unabhängig bleibt.
- Es ist zu überlegen, ob die Anzahl der externen Fachpersonen nicht auf zwei oder gar drei erhöht werden könnte. So könnten z.B. Fachvertreter des Bundes oder Professoren von Hochschulen eingebunden werden.

Dass die Koordinationsstelle eGovernment das Sekretariat der Kommission führt ist sinnvoll. Kann das aber nicht im Reglement der Kommission festgelegt werden (und nicht im Gesetz)?

Art. 8 Projekte

Es ist stossend, dass die ARI AG gemäss Abs. 1 in jedem Fall und ohne die Prüfung von Angeboten von Dritten gemeinsame Projekte umsetzt. Auf diese Weise fehlt jeglicher Bezug zum Markt und die lokalen Anbieter werden systematisch ausgeschlossen. Wir sehen die folgenden Lösungsansätze:

- Ab einem bestimmten Projektvolumen ist die Umsetzung in jedem Fall auszuschreiben. Die ARI AG kann dabei immer mitanbieten.
- Betriebsleistungen sind einem regelmässigen Benchmark (Ausführung durch unabhängige Dritte) zu unterwerfen.

Projekte gemäss Abs. 4 sind a priori auszuschreiben. Ohne Gegenofferten dürfen solche Projekte nicht an die ARI AG vergeben werden.

Dieses Vorgehen scheint auf den ersten Blick die ARI AG zu benachteiligen. Wir sind aber der Ansicht, dass nur so den laufenden Nachweis, dass die Preise der ARI AG marktfähig sind, erbracht werden kann. Zudem darf erwartet werden, dass die ARI AG aufgrund fundierter Kenntnisse der Bedürfnisse und Gegebenheiten jeweils das beste Angebot wird machen können.

Art. 9 Finanzierung

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung ist u.E. grundsätzlich falsch. Einem Lieferanten – auch wenn es die eigene Firma ist – die Zusicherung zu geben, dass alle anfallenden Kosten ohne weitere Auflagen einfach und komplett verrechnet werden können, ist falsch. Das führt zur Situation, dass Gemeinden, die ihre Leistungen nicht von der ARI AG beziehen, ihren Overhead-Anteil einfach auf andere Gemeinden überwälzen, bzw. dass die ARI AG keinen Anreiz hat, ihre Produktivität zu steigern, da sie die Kosten so oder so verrechnen kann. Wenn die ARI AG eine Firma sein will, muss sie wettbewerbsfähige Preise anbieten. Ist das nicht der Fall, so „spielt“ eine Verwaltungseinheit“ einfach „Firma“.

Wir sind der Ansicht, dass Art. 9 wie folgt lauten sollte:

¹ Die Leistungen für den laufenden Betrieb (und Projekte) werden zu **marktgerechten** Preisen verrechnet.

² Der gemeinsame Informatikbetrieb führt zu Handen der Eigentümer eine Vollkostenrechnung. Allfällige Verluste werden von diesen im Verhältnis des Aktienanteils getragen.

Art. 10 AR Informatik AG

Warum ist Abs. 2 noch notwendig? (Frage gilt auch für Art. 12 Abs.2)

Art. 13 Eigentumsverhältnisse

Warum muss die Verteilung der Aktien auf Gesetzebene geregelt werden? Könnte das auch in einer Verordnung oder einem separaten Vertrag erfolgen?

Art. 14 Aufgaben

Wir schlagen für diesen Artikel die folgende, kürzere Formulierung vor:

¹ Die ARI AG erfüllt insbesondere die folgenden Aufgaben:

- a) Evaluation und Formulierung von IT-Architekturen, Standards und Anwendungsrichtlinien zu Handen der Informatikkommission, die diese genehmigt.

- b) Erbringen der Basisdienstleistungen und weiteren Leistungen gemäss Auftrag⁴ der Strategiekommission
- c) Gewährleisten der Verfügbarkeit und der Netzwerk-, Daten- und Betriebssicherheit
- d) Leitung und Unterstützung von Projekten im Auftrag der Strategiekommission
- e) Beratungen für die Nutzung von IKT

Das Erbringen der Basisdienstleistungen umfasst u.E. die Punkte b), c), d) und f) aus dem Art. 14 im geltenden Recht.

Art. 16 Generalversammlung

Der Regierungsrat führt in seinem Bericht aus, dass die Kompetenz für die Festlegung der Entschädigung des Verwaltungsrats bei der Generalversammlung liegt. Damit ist diese am richtigen Ort. Warum wird das im Art. 16 nicht erwähnt?

Wir regen zudem an, dass entweder der Begriff Lagebericht oder Geschäftsbericht jeweils durchgängig verwendet werden sollte.

Art. 17 Verwaltungsrat

Die Reduktion der Anzahl Verwaltungsräte auf fünf Mitglieder ist der richtige Schritt.

Wir sind der Ansicht, dass Mitarbeitenden der ARI AG nicht Mitglieder des Verwaltungsrats sein können. Es stellt sich die Frage, ob das ausdrücklich erwähnt werden müsste.

Mit freundlichen Grüssen

FDP.Die Liberalen Appenzell Ausserhoden



Monika Bodenmann-Odermatt
Parteipräsidentin

Patrick Kessler
Fraktionspräsident

⁴ Alternativ könnte man hier auch die Begriffe Bestellung oder Service Level Agreement verwenden