



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 14. August 2024
Direktion: Sicherheitsdirektion
Geschäftsnummer: 2023.STA.1929
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Grossratsbeschluss betreffend den Beitritt zur Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund über die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (VHIS)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	1
2.	Ausgangslage.....	2
2.1	Entstehung	2
2.2	Notwendigkeit.....	3
2.2.1	Formell-gesetzliche Grundlage	3
2.2.2	Abgrenzung zu PTI Schweiz und Justitia.Swiss	3
3.	Beitrittsbeschluss	4
4.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs.....	4
5.	Erläuterungen zu den Bestimmungen des Beitrittsbeschlusses und zum Inhalt der interkantonalen Vereinbarung	4
6.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	6
7.	Finanzielle Auswirkungen	6
8.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	7
9.	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
10.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	7
11.	Antrag.....	7

1. Zusammenfassung

Im Jahr 2016 hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) das Programm zur Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (HIS) geschaffen. Dies vor dem Hintergrund einer zunehmenden Notwendigkeit, sich auf interkantionaler Ebene im Bereich der Informatik der Strafbehörden stärker aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. Das Programm HIS hat sich zwischenzeitlich etabliert und ist beim Bund und den Kantonen anerkannt. Die Bedeutung des Programms und damit die Aufgabenlast haben sich in den letzten Jahren erhöht. Damit HIS auch in Zukunft flexibel auf neue Aufgaben reagieren und neue Projekte angehen kann, ist eine Anpassung der bisherigen Programmgrundlagen angezeigt. Mit der

vorliegenden Vereinbarung soll eine öffentlich-rechtliche Körperschaft «HIS Schweiz» gegründet werden, welche die Handlungsfähigkeit und die Autonomie von HIS Schweiz für die Zukunft festlegt und eine zeitgemässe Gouvernanz sicherstellt.

Die Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund über die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (VHIS) regelt die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den beteiligten Bundesstellen zur Weiterführung der digitalen Transformation. Dazu gehören insbesondere die Sicherstellung des Daten- und Dokumentenaustauschs zwischen den Akteuren der Strafjustiz, die Weiterentwicklung und Bewirtschaftung der entsprechenden Informatik-Standards sowie die Beratung und Unterstützung der Kantone in Sachen der Digitalisierung. Damit unterstützt HIS die Behörden in der Erfüllung ihrer Aufgaben für die Bereiche der Staatsanwaltschaften und des Justizvollzugs direkt und deckt mit den gemeinsamen Services mit PTI Schweiz und Justitia 4.0 (künftig Justitia.Swiss) auch die Schnittstellen zur Polizei und zu den Gerichten ab.

Kantonsintern ist HIS insbesondere für die Justiz ein wichtiges Instrument, die Digitale Transformation zielgerichtet und effizient voran zu bringen.

2. Ausgangslage

HIS ist das Kompetenzzentrum für digitale Transformation in der Strafjustiz. Das Programm HIS gibt es bereits heute (vgl. dazu Kapitel 2.1 Entstehung). Mit der Vereinbarung wird somit keine völlig neue Organisation geschaffen, sondern Bestehendes weiterentwickelt: Neu ist insbesondere, dass mit der Vereinbarung HIS eine öffentlich-rechtliche Körperschaft «HIS Schweiz» gegründet werden soll.

Die Vereinbarung HIS Schweiz lehnt sich an die Vereinbarung zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft Polizeitechnik und –informatik (PTI) Schweiz an, welcher der Kanton Bern ebenfalls beigetreten ist (Beschluss des Grossen Rates vom 8. September 2020).

Bei der Erarbeitung der Vereinbarung HIS wurde zusätzlich eine enge Abstimmung zu Justitia.Swiss angestrebt. Justitia.Swiss wird vermutlich im Verlaufe des Jahres 2025 oder folgend formell gegründet werden.

2.1 Entstehung

Die KKJPD hat im Jahr 2016 das Programm HIS geschaffen¹. Grund dafür war die Notwendigkeit, sich auf interkantonaler Ebene im Bereich der Informatik der Strafbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, Strafgerichte und Justizvollzug) stärker aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. Die Vision, die der Gründung von HIS zugrunde lag, war die Idee, Bestehendes zu harmonisieren und Neues gemeinsam zu realisieren. Hauptziel war dabei, eine durchgängige Prozesskette von Polizei über Staatsanwaltschaft und Gerichte bis hin zum Straf- und Massnahmenvollzug zu schaffen. Der Ausbau des Programms HIS hin zu einem Kompetenzzentrum der Digitalisierung geht zurück auf die im Jahr 2017 formulierte HIS Vision. Die Umsetzung erfolgt nun seit 2022 und die Vereinbarung HIS ist eine Folge daraus. Als Kompetenzzentrum für digitale Transformation hat HIS folgende Schwerpunkte:

- Laufende Weiterentwicklung der Informatik-Standards
- Daten- und Dokumentenfluss zwischen den Akteuren der Strafjustizkette sicherstellen
- Beratungs- und Unterstützungsleistungen (Grundservices)

¹ Weiterführende Informationen zu HIS: <https://www.his-programm.ch/de/>

- Förderung und Unterstützung von Allianzen
- Einnehmen schweizweiter Positionen und Vertretung gemeinschaftlicher Anliegen

2.2 Notwendigkeit

Damit HIS auch in Zukunft flexibel auf neue Aufgaben reagieren und neue Projekte auch mittels Mandatierung externer Expertinnen und Experten angehen kann, ist eine Anpassung der bisherigen Programmgrundlagen angezeigt: Mit der Vereinbarung HIS soll eine öffentlich-rechtliche Körperschaft «HIS Schweiz» mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet werden. Mit der öffentlich-rechtlichen Körperschaft soll die Handlungsfähigkeit und Autonomie von HIS Schweiz sichergestellt werden. Insbesondere wird durch die Rechtspersönlichkeit der neuen öffentlich-rechtlichen Körperschaft der gemeinsame Beschaffungsprozess vereinfacht.

2.2.1 Formell-gesetzliche Grundlage

Nach Artikel 48 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) können die Kantone Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen. Verträge zwischen Kantonen sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihren Kompetenzbereich fallenden Gegenstand schliessen. Es können somit Verträge über alle Fragen beschlossen werden, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Da die vorliegende Vereinbarung rechtsetzende Elemente aufweist, fällt sie in die Abschlusskompetenz des Grossen Rates (vgl. Art. 69 Abs. 4 sowie Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b i.V.m. Art. 88 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG.101.1]).

2.2.2 Abgrenzung zu PTI Schweiz und Justitia.Swiss

Zur Erbringung von IT-orientierten Dienstleistungen im Polizei- und im Justizwesen wurden verschiedene öffentlich-rechtliche Körperschaften gegründet (oder sind in Planung, respektive Erarbeitung). Trägerschaften für diese öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind die Kantone und der Bund.

Organisation	PTI Schweiz	HIS Schweiz	Justitia.Swiss
Rechtsform	Öffentlich-rechtliche Körperschaft besteht bereits (PTI)	<i>Gründung gestützt auf Vereinbarung HIS</i>	<i>Gründung öffentlich-rechtlicher Körperschaft in Arbeit</i>
Zweck	Leistungserbringer für Schweizer Polizeien in den Bereichen Polizeitechnik und -informatik	Kompetenzzentrum für die digitale Transformation in der Strafjustiz	Betriebsgesellschaft für die sichere Kommunikationsplattform für den elektronischen Rechtsverkehr
Tätigkeitsbeispiele	• Bedarfserhebung und Beschaffung von polizeilichen Einsatzmitteln • Entwicklung von Polizei-spezifischen	• Entwicklung und Bewirtschaftung von IT-Standards für Daten- und Dokumentenfluss	• Aufbau, Betrieb und Weiterentwicklung dieser Plattform

	Applikationen und IT-Services	• Unterstützung der Beteiligten (Wissensmanagement, Beratungsleistungen digitale Transformation)	
--	-------------------------------	--	--

Bei Justitia.Swiss handelt es sich um ein spezifisches, äusserst umfangreiches und komplexes Digitalisierungsvorhaben. Die Dimension und die Komplexität des Vorhabens rechtfertigen die organisatorische Sonderstellung von Justitia.Swiss: Das Digitalisierungsprojekt richtet sich an über 13'000 Mitarbeitende der Gerichte und Staatsanwaltschaften auf allen föderalen Stufen sowie rund 14'000 Anwältinnen und Anwälte und deren Personal.

3. Beitrittsbeschluss

Der Beitritt zu interkantonalen Verträgen erfolgt grundsätzlich durch Beschluss. Ausnahmsweise erfolgt der Beitritt zu interkantonalen Verträgen durch Gesetz. Dies ist dann der Fall, wenn der Beitritt ergänzende Regelungen im kantonalen Recht auf Gesetzesstufe oder die Anpassung von Gesetzen erfordert.

Durch den Beitritt zur VHIS ergibt sich kein Anpassungsbedarf im kantonalen Recht. Insbesondere verzichtet der Regierungsrat darauf, eine Vertretung der Justizbehörden als Mitglied der Versammlung bestimmen (vgl. Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a Satz 2 VHIS). Die Vertretung des Kantons Bern erfolgt damit ordentlich durch die zuständigen Mitglieder bzw. das zuständige Mitglied des Regierungsrates (vgl. Art. 90 Abs. 1 Bst. a KV). Für den Beitritt zur VHIS ist somit ein Beitrittsbeschluss des Grossen Rates ausreichend.

4. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Umsetzung erfolgt nach der Gründung durch die neue öffentlich-rechtliche Körperschaft HIS. Die Kantonsregierungen, vertreten durch die zuständigen Fachdirektionen, überprüfen den Vollzug durch die öffentlich-rechtliche Körperschaft HIS Schweiz.

5. Erläuterungen zu den Bestimmungen des Beitrittsbeschlusses und zum Inhalt der interkantonalen Vereinbarung

Mit dem Beitritt des Kantons Bern zur VHIS verbunden ist die übliche Übertragung von Kompetenzen an den Regierungsrat, namentlich die Kompetenz, geringfügigen Änderungen zuzustimmen und die Vereinbarung zu kündigen.

Die VHIS regelt die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedskantonen und den beteiligten Bundesstellen im Bereich der Informatik in der Strafjustiz. Sie regelt in den allgemeinen Bestimmungen den Gegenstand der Vereinbarung (Art. 1) sowie die Grundsätze der Zusammenarbeit (Art. 2).

Die VHIS beschreibt ausserdem die Körperschaft «HIS Schweiz» und regelt und definiert dabei

- die Rechtsform und den Zweck der Körperschaft (Art. 3),
- die Bezüger von Services (Art. 4),
- die Organe (Art. 5) sowie das Verhältnis zwischen den Organen (Art. 6),

- die Aufgaben und die Mitglieder der verschiedenen Organe, konkret Bezeichnung der Versammlung als das oberste Organ von HIS Schweiz (Art. 7) und den Vorstand als das strategische Führungsorgan (Art. 8), sodann die Geschäftsstelle (Art. 9) als zuständiges Organ für die Umsetzung der Beschlüsse der übergeordneten Organe und für Geschäfte, die keinem anderen Organ zugewiesen sind, sowie der Revisionsstelle (Art. 10),
- Projektsteuerungs-, Fach- und Arbeitsgruppen (Art. 11) zur Begleitung einzelner Services,
- die Stimmberechtigung (Art. 12) und die Beschlussfassung (Art. 13) in der Versammlung und im Vorstand,
- die Wahlen (Art. 14) und das Verfahren zur Beschlussfassung (Art. 15),
- das Vorhandensein eines Geschäfts- und Finanzreglements sowie deren Inhalte (Art. 16),
- die Eckwerte zur Zeichnungsberechtigung und Handelsregistereintrag (Art. 17).

Des Weiteren umfasst die VHIS die Aufgaben der strategischen Führung, insbesondere bei der Erkennung von Rechtsetzungsbedarf (Art. 18). Rechtssetzungsbefugnisse selbst werden nicht übertragen und verbleiben bei den Kantonen (vgl. Art. 18 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 2).

Die VHIS definiert im Weiteren, wie Bezüger mit Parteistatus (Art. 19) und Bezüger ohne Parteistatus (Art. 20) Services beziehen können und wie die Entwicklung, Lancierung und Bereitstellung von Services zu erfolgen hat (Art. 21).

Im Abschnitt Finanzen werden der Voranschlag und Finanzplan (Art. 22), die Kosten von HIS Schweiz (Art. 23), die Kosten von Services (Art. 24), Gewinn und Vermögen (Art. 25) und die Buchführung und Rechnungslegung (Art. 26) geregelt.

Die VHIS regelt in Art. 27 das anwendbare Recht und hält in den Artikeln 28 bis 38 die Schlussbestimmungen fest. Diese definieren

- den Abschluss der Vereinbarung und die Voraussetzungen für das Inkrafttreten (Art. 28),
- die Beitrittsmodalitäten (Art. 29),
- die Gründung von HIS Schweiz (Art. 30),
- die Voraussetzungen für die Änderung der Vereinbarung (Art. 31),
- den Austritt (Art. 32),
- die Auflösung der Vereinbarung (Art. 33),
- die Auflösung von HIS Schweiz (Art. 34),
- die finanziellen Folgen des Austritts und der Auflösung von HIS Schweiz (Art. 35),
- den weitergeführten Bezug von Services nach dem Austritt (Art. 36),
- die Auswirkungen auf die Vereinbarung bei Nicht-Beteiligung des Bundes (Art. 37),
- die Streitbeilegung (Art. 38).

Wie bereits in Kapitel 3 erwähnt, verzichtet der Regierungsrat darauf, im Rahmen des Beitritts zur VHIS eine Vertretung der Justizbehörden als Mitglied der Versammlung zu bestimmen (vgl. Art. 7 Abs. 2 Bst. a Satz 2 VHIS). Die Vertretung des Kantons Bern erfolgt damit ordentlich durch das zuständige Mitglied des Regierungsrates, denn es obliegt dem Regierungsrat, den Kanton nach aussen zu vertreten (vgl. Art. 90 Abs. 1 Bst. a KV).

Die Details zu den einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung können dem erläuternden Bericht zur VHIS entnommen werden, der dem vorliegenden Grossratsgeschäft beiliegt.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Regierungsrichtlinien 2023 – 2026 zeigen auf, wie sich der Kanton Bern kurz-, mittel- und langfristig entwickeln will. Dabei hat der Regierungsrat die digitale Transformation als eines der strategischen Ziele definiert: «Der Kanton Bern nutzt die digitale Transformation, um wirkungsvolle, qualitativ hochstehende und effiziente Dienstleistungen zu erbringen» (Entwicklungsschwerpunkt, Ziel 2). Dieser Entwicklungsschwerpunkt lässt sich auch auf die interkantonale Zusammenarbeit anwenden und das vorliegende Vorhaben trägt unzweifelhaft zu einem effizienten und zeitgemässen Verwaltungshandeln in der Prozesskette der Strafrechtspflege bei.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die Strukturen von HIS Schweiz werden von allen ratifizierenden Kantonen und dem Bund gemeinsam finanziert. Der Beitritt zur VHIS bzw. das Inkrafttreten der VHIS selbst hat, im Vergleich zum Status Quo, keine zusätzlichen Kosten für die Kantone zur Folge. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass alle bisher beteiligten Kantone und der Bund die VHIS ratifizieren. Schon bisher leistete der Kanton Zahlungen an das Programm HIS. Dieses finanzielle Engagement wird auch nach dem Beitritt der VHIS fortgeführt. Es hängt wie erwähnt nicht direkt mit dem vorliegenden Beitrittsbeschluss zur VHIS zusammen, wird der Vollständigkeit halber hier aber dennoch kurz dargestellt.

Das Budget (2025) und die Finanzplanung (2026 – 2028) sehen für das HIS Programm gesamthaft die nachfolgenden Grundbeträge vor (Budget 2025 und Finanzplanung, Stand: 19.02.2024):

2025	2026	2027	2028
CHF 2'573'368	CHF 2'546'812	CHF 2'606'812	CHF 2'471'812

Vom Grundbeitrag an das HIS Programm tragen der Bund 20% und die Kantone 80% der Kosten. Die Kantone teilen sich den Betrag gemäss dem Bevölkerungsanteil der einzelnen Kantone auf. Nach dem aktuellen Verteilschlüssel (Prognose Finanzschlüssel 2025) übernimmt der Kanton Bern 11.93% des Kantonsanteils. Kantonsintern richtet sich der Kostenteiler nach der Betroffenheit: Die Kosten des HIS-Programmanteils des Kantons Bern werden je hälftig von der Justiz (JUS) und der Sicherheitsdirektion (SID) finanziert.

Die Höhe des budgetierten Programmbeitrags hängt zu einem grossen Teil von den Fixkosten der Saläre und den Aufwänden für die Grundsicherungen ab. Das abgewinkelte Projektvolumen wiederum beeinflusst den Personaleinsatz. Dem Budget der kommenden Jahre liegt die Annahme eines moderaten Wachstums von HIS Schweiz zu Grunde.

Der Anteil des Kantons Bern am Budget des HIS-Programms belief sich auf CHF 84'515.00 im Jahr 2023, auf CHF 191'707.00 im Jahr 2022, auf CHF 121'303.00 im Jahr 2021 und auf CHF 67'340.00 im Jahr 2020. Für den Kanton Bern ist für das Jahr 2025 voraussichtlich mit einem Betrag von CHF 245'547 zu rechnen (HIS-Programm Prognose Berechnung Finanzschlüssel 2025, Stand: 19.02.2024).

Von HIS separat ausgewiesen und verrechnet werden die Kosten für die einzelnen Projekte wie beispielsweise der eJustizvollzugsakte. Die für den Grundbeitrag und die einzelnen Projekte nötigen Ausgabenbewilligungen des Kantons werden jeweils dem finanzkompetenten Organ zur

Genehmigung unterbreitet. Bei einzelnen Projekten richtet sich der Kostenteiler innerkantonale nach der jeweiligen Betroffenheit und variiert entsprechend.²

Künftige Services, die im Rahmen von HIS Schweiz initialisiert werden, sind mit Kosten verbunden. Den Kantonen und den Bundesstellen bleibt es aber wie bisher freigestellt, ob sie die jeweiligen Services beziehen oder nicht. Der Beitritt zur Vereinbarung hat somit keine direkten finanziellen Auswirkungen, weder der Beitritt an sich noch im Hinblick auf den Bezug von Services. Über die Beteiligung an einem Vorhaben entscheidet somit letztlich das beschluss- bzw. finanzkompetente Organ des Kantons.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vereinbarung legt fest, dass auf Rechtsfragen in Bezug auf Datenschutz, Öffentlichkeit der Verwaltung und Informationsschutz, öffentliche Beschaffungen, Arbeitsverhältnisse sowie Haftung im Grundsatz kantonales Recht anwendbar ist. Die Anwendbarkeit des bernischen Rechts kann für die Berner Behörden administrative Aufwände bedeuten, da in Rechtsfragen möglicherweise eine Unterstützung durch die Berner Behörden notwendig sein wird. Der Umfang solcher Anfragen dürfte allerdings sehr beschränkt sein und sie könnten theoretisch auch abgelehnt werden. Die Vereinbarung kann ergo mit bestehenden Ressourcen umgesetzt werden.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Beitritt zur VHIS hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Beurteilung anhand der Regulierungsscheckliste hat ergeben, dass die Vorlage keine relevanten Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt hat.

11. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Beitritt zur Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund über die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (VHIS) zu beschliessen.

Beilagen zum Grossratsgeschäft 2023.STA.1929

- Vereinbarung HIS vom 23. November 2023
- Erläuternder Bericht VHIS
- Schreiben der KKJPD vom 07.12.2023

² Beispiele der kantonsinternen Kostenteilung einzelner HIS-Projekte: Projekt Sicap (50% JUS, 50% SID), Justitia 4.0 (100% JUS), Projekt Informationssystem Justizvollzug (100% SID), Projekt E-Justizvollzugsakte (100% SID).