



Aktualisierung der Eigentümerstrategie der Bedag Informatik AG (Bedag)

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung: 4. März 2020

Geschäftsnummer: 2017.FINGS.4089

Direktion: Finanzdirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

Bericht des Regierungsrates	1
I. ZUSATZBERICHT VOM 4. MÄRZ 2020	4
1 Zusammenfassung	4
2 Ausgangslage	5
3 Ergebnis der Zusatzabklärungen	6
3.1 Bedeutung der Datenhoheit	6
3.2 Datenhoheit im Zeitalter des Cloud-Computings	8
3.3 Volkswirtschaftliche Analyse	9
3.4 Variante «Reintegration RZ in die Kantonsverwaltung – Verkauf SE»	10
3.5 Variante «Bedag light»	12
4 Dialog mit der Finanzkommission	13
5 Fazit des Regierungsrates	13
II. BERICHT VOM 19. SEPTEMBER 2018	16
1 Zusammenfassung	16
2 Grundlagen	18
2.1 Ausgangslage	18
2.2 Bisherige Rolle der Bedag	19
2.3 Bisherige Eigentümerstrategie	19
2.4 Vergleich mit anderen Kantonen	20
2.4.1 Rechenzentrumsbetrieb	20
2.4.2 Software-Entwicklung	21
2.5 Informationssicherheitsrechtliche Rahmenbedingungen	22
2.6 Beschaffungsrechtliche Rahmenbedingungen	23
2.7 Rollenteilung Bedag-KAIO	24
3 Strategievarianten	26
3.1 Verkauf	26
3.2 Behalten Bereich Rechenzentrum – Verkauf Bereich Software	27
3.3 Zusammenschluss / Fusion	28
3.4 Reintegration	30

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

3.5	Status quo optimiert	31
3.6	Gegenüberstellung der Strategievarianten	32
3.7	Erste Stossrichtungsentscheide des Regierungsrates im Februar 2017	32
4.	Expertengutachten Müller/Jäger/Dippert.....	33
4.1	Auftrag	33
4.2	Erstellung der Gutachten	34
4.3	Erkenntnisse der Gutachten	34
5.	Angepasste Eigentümerstrategie: Status quo optimiert	35
5.1	Regierungsrat folgt den Empfehlungen der Gutachter mit Dualstrategie	35
5.2	Angepasste Eigentümerstrategie	36
5.2.1	Entwicklung in der ICT und grundsätzliche Ziele des Eigentümers.....	36
5.2.2	Zweck der Bedag	37
5.2.3	Inhalte der Eigentümerstrategie	38
III.	ANTRAG	41
IV.	GRUNDLAGEN.....	42

I. ZUSATZBERICHT VOM 4. MÄRZ 2020

1. Zusammenfassung

Der Regierungsrat hat am 19. September 2018 die aktualisierte Eigentümerstrategie für die Bedag Informatik AG (Bedag) verabschiedet und auf den 1. Oktober 2018 in Kraft gesetzt. Diese orientiert sich am «Status quo optimiert»: Der Kanton Bern hält mit der Bedag weiterhin ein kantonseigenes Informatikunternehmen und behält damit als Eigentümer die Hoheit über die Bearbeitung und Speicherung der sensiblen Daten der Kantonsverwaltung. Die Bedag bleibt eine eigenständige Aktiengesellschaft, wird jedoch als Teil der «Bedarfsverwaltung» besser in die Informatikführung des Kantons integriert. Das Unternehmen kann weiterhin Dienstleistungen für Dritte ausserhalb der Kantonsverwaltung anbieten. Aufgrund der beschaffungsrechtlichen Rahmenbedingungen hat sich dieser Anteil in Zukunft auf maximal 20 Prozent zu beschränken. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat die Bedag und die Finanzdirektion beauftragt, parallel zur Umsetzung der Eigentümerstrategie die Bildung einer Holding oder Alternativen zu prüfen, um die Bereiche Rechenzentrum (RZ) und Softwareentwicklung (SE) allenfalls in eigenständige Aktiengesellschaften zu trennen.

Gleichzeitig mit dem Erlass der Strategie legte der Regierungsrat dem Grossen Rat den Bericht betreffend Aktualisierung der Eigentümerstrategie für die Bedag vor («Bericht Postulat 028-2016 Köpfli»). In diesem Bericht vom 19. September 2018 werden die Überlegungen des Regierungsrates und die Beurteilungen von drei Gutachtern zu verschiedenen Strategievarianten dargelegt (Vollverkauf, Behalten Bereich RZ – Verkauf SE, Zusammenschluss / Fusion, Reintegration in die Kantonsverwaltung, Status quo optimiert). Aufgrund von Zusatzaufträgen aus der vorberatenden Finanzkommission (FiKo) hat der Regierungsrat den Bericht am 20. Februar 2019 zurückgezogen und die Finanzdirektion beauftragt, die von der FiKo gewünschten Ergänzungen im Bericht noch vorzunehmen. Neben einer volkswirtschaftlichen Analyse der verschiedenen Optionen betrafen diese Abklärungen insbesondere die zusätzliche Variante «Reintegration RZ in die Kantonsverwaltung – Verkauf SE».

Nach Vorliegen der entsprechenden Ergebnisse ist der Regierungsrat, vertreten durch die Finanzdirektion, in einen Dialog mit der FiKo getreten. Die Zusatzabklärungen haben gezeigt, dass die Variante «Reintegration RZ in die Kantonsverwaltung – Verkauf SE» zwar möglich ist, jedoch mit erheblichen Umsetzungsrisiken verbunden wäre. FiKo und Regierungsrat sind sich deshalb einig, dass diese Variante keine Option darstellt. Aus beschaffungsrechtlichen Gründen rückte für den Regierungsrat die Option «Holding» in den Vordergrund.

Auch die FiKo erachtet für die nähere Zukunft die Umstrukturierung der Bedag in eine Holding als eine gute Option. Wegen der stetigen technologischen Entwicklung in der Informatik will die FiKo die Diskussion um die strategische Ausrichtung der Bedag jedoch weiterführen, um in Zukunft bereit zu sein, wenn sich entsprechende Entscheide aufdrängen sollten. Dabei stellt die Variante «Vollverkauf» für die FiKo weiterhin eine Option dar, die bei Bedarf weiterverfolgt werden sollte, auch wenn damit verschiedene Risiken verbunden sind (Aufgabe der direkten Einflussnahme auf die Daten, politische Akzeptanz in der Bevölkerung, Auswirkungen auf den Unternehmenswert und die Auftragslage, personelle und finanzielle Risiken).

Der Regierungsrat ist grundsätzlich offen für diesen Dialog. Allerdings gibt er zu bedenken, dass es nach den mehrjährigen politischen Diskussionen über die zukünftige strategische Ausrichtung der Bedag und den damit verbundenen Unsicherheiten nun für das Unternehmen und dabei insbesondere für das Personal hinsichtlich der eigentümergepolitischen Zielsetzungen eine gewisse Stabilität braucht. Gleichzeitig gilt es wegen der rasanten Entwicklung in der Informatik, die ei-

gentümerstrategischen Ziele auch in Zukunft zu hinterfragen. Falls sich die Rahmenbedingungen grundlegend verändern, muss der Regierungsrat rasch darauf reagieren können. Ein Verkauf der Bedag steht für den Regierungsrat derzeit nicht zur Diskussion. Sollte sich ein solcher jedoch dereinst aufdrängen, müsste dazu ein mehrjähriger Gesetzgebungsprozess ausgelöst werden. Der Regierungsrat unterstützt deshalb den von der FiKo im Rahmen des Dialogs eingebrachten Vorschlag, mit einer Revision des Bedag-Gesetzes die Kompetenz für Änderungen der Beteiligungsverhältnisse an der Bedag dem Regierungsrat zu übertragen. Der Verkauf von Teilen der Bedag ist im Übrigen jederzeit ohne Anpassung des Bedag-Gesetzes möglich, einzig ein Gesamtverkauf bedingt eine solche Gesetzesrevision.

Alternativ zur Holding bestünde auch die (einfachere) Möglichkeit, die heutige Bedag Informatik AG mit ihrem Bereich Rechenzentrum beizubehalten und den Bereich Softwareentwicklung in eine Bedag-Tochtergesellschaft auszulagern. Im Unterschied zur Holding würden damit nur zwei statt drei Aktiengesellschaften bestehen, zusätzlich würden die erhöhten Anforderungen an eine Holdinggesellschaft entfallen. Sowohl die Holding-Variante als auch die Lösung mit einer Mutter-/Tochtergesellschaft ermöglichen es, RZ-Aufträge an die Bedag ohne öffentliche Ausschreibung zu vergeben und rasch auf neue Entwicklungen zu reagieren. Für den Regierungsrat steht die Lösung mit einer Mutter-/Tochtergesellschaft im Vordergrund. Sie kann ohne Änderung des Bedag-Gesetzes umgesetzt werden.

Zusammenfassend sieht der Regierungsrat vor, nach der Kenntnisnahme des vorliegenden Berichtes durch den Grossen Rat die Bedag Informatik AG in eine Muttergesellschaft (Bereich RZ) und eine Tochtergesellschaft (Bereich SE) aufzugliedern, eine Revision des Bedag-Gesetzes aufzustarten sowie die Eigentümerstrategie 2018 entsprechend zu aktualisieren. Ein Verkauf der Bedag oder eine Veräusserung von Teilbereichen der Bedag steht für den Regierungsrat aktuell hingegen nicht zur Diskussion. In zeitlicher Hinsicht sollte die neue Gesellschaftsstruktur spätestens per 1. Januar 2022 umgesetzt werden können. Auf diesen Zeitpunkt wird auch die geltende Eigentümerstrategie vom 19. September 2018 entsprechend anzupassen sein.

2. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat nach umfassenden Abklärungen und gestützt auf drei unabhängige Gutachten am 19. September 2018 die aktualisierte Eigentümerstrategie für die Bedag verabschiedet und auf den 1. Oktober 2018 in Kraft gesetzt. Diese orientiert sich am «Status quo optimiert» gemäss den folgenden Leitlinien: Der Kanton Bern hält mit der Bedag weiterhin ein kantonseigenes Informatikunternehmen und behält damit als Eigentümer die Hoheit über die Bearbeitung und Speicherung der sensiblen Daten der Kantonsverwaltung. Die Bedag bleibt eine eigenständige Aktiengesellschaft. Als Teil der «Bedarfsverwaltung» wird sie jedoch besser in die Informatikführung des Kantons integriert. Das Unternehmen kann weiterhin Dienstleistungen für Dritte ausserhalb der Bernischen Kantonsverwaltung anbieten. Aufgrund der beschaffungsrechtlichen Rahmenbedingungen hat sich dieser Anteil in Zukunft auf maximal 20 Prozent zu beschränken. Nur so ist es möglich, dass der Kanton der Bedag direkte Aufträge ohne öffentliche Ausschreibung erteilen kann. Das Zusammenwirken zwischen Kanton und Bedag wird in Ausführungsbestimmungen geregelt. Dazu gehören insbesondere die Preisbildung gegenüber dem Kanton, die Steuerung und Koordination des Leistungsbezugs sowie die Bezugspflicht des Kantons im Bedag-Rechenzentrum. Der Regierungsrat hat die Bedag und die Finanzdirektion beauftragt, parallel zur Umsetzung der Eigentümerstrategie die Bildung einer Holding oder Alternativen zu prüfen, um die Bereiche Rechenzentrum (RZ) und Softwareentwicklung (SE) allenfalls in eigenständige Aktiengesellschaften zu trennen.

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

Gleichzeitig mit dem Erlass der Eigentümerstrategie legte der Regierungsrat dem Grossen Rat den Bericht betreffend Aktualisierung der Eigentümerstrategie für die Bedag vor («Bericht Postulat 028-216 Köpfli»). Aufgrund von Zusatzaufträgen aus der vorberatenden FiKo hat der Regierungsrat den Bericht am 20. Februar 2019 zurückgezogen und die Finanzdirektion beauftragt, die von der FiKo gewünschten Ergänzungen noch vorzunehmen.

Die Zusatzaufträge umfassen folgende Fragestellungen:

- 1. Das Kriterium der Bewahrung der Datenhoheit, das im Zentrum der Überlegungen des Regierungsrates steht, muss besser begründet werden. Warum muss der Kanton die Hoheit über die elektronischen Daten unbedingt bewahren?*
- 2. Wie könnte sich der Umgang mit Daten in der schnelllebigen Informatik in den nächsten Jahren entwickeln und welchen Einfluss hat dies auf die Datenhoheit und die Datensicherheit?*
- 3. Der Bericht zeigt die Sichtweise der Bedag und des Kantons auf. Es fehlt jedoch eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung, in der auch die Sichtweisen der Branche und der Volkswirtschaft zum Tragen kommen.*
- 4. Die FiKo will zudem ein weiteres Modell abklären lassen. Dabei soll der Bereich Rechenzentrum entweder ganz oder teilweise wieder in die Kantonsverwaltung integriert werden. Bei einer teilweisen Integration würde die Kantonsverwaltung nur diejenigen Dienstleistungen übernehmen, die im Zusammenhang mit den hoheitlichen Daten stehen. Der Rest der Bedag – die Software-Entwicklung sowie ein Teil der Leistungen des Rechenzentrums – könnten bei diesem Modell veräussert werden.*

3. Ergebnis der Zusatzabklärungen

Für die Zusatzabklärungen hat die Finanzdirektion die folgenden externen Gutachten eingeholt:

- Aktualisierung der Eigentümerstrategie der Bedag Informatik AG, Ergänzungsgutachten Prof. Dr. Jens Dibbern und Dr. Christoph Jäger
- Volkswirtschaftliche Analyse der Strategievarianten für die Bedag Informatik AG, Schlussbericht, Swiss Economics (Dr. Samuel Rutz, Dr. Matteo Mattmann, Melanie Häner)

3.1 Bedeutung der Datenhoheit

Behörden im Kanton Bern unterliegen im Umgang mit Personendaten einem strengerem Massstab als Private. Art. 18 der Kantonsverfassung (KV) schützt Private vor missbräuchlicher Datenbearbeitung durch Behörden. Die Behörden haben sich zu vergewissern, dass die bearbeiteten Daten richtig sind und sie haben sie vor missbräuchlicher Verwendung zu schützen.

Die Bedag bearbeitet unter anderem Daten, zu deren Angabe die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons verpflichtet sind. Im Gegensatz zu privaten Angelegenheiten haben die Bürgerinnen und Bürger im Kontakt zu den Behörden keine Wahlfreiheit, welchem Anbieter sie ihre Daten anvertrauen.

Da staatliche Daten bereits heute, aber in Zukunft noch in zunehmenden Masse, Rückschlüsse über Persönlichkeit, politische Gesinnung oder Gesundheitszustand zulassen, muss der Staat

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

diese Daten besonders schützen. Er hat mit aller Konsequenz dafür zu sorgen, dass die Bürgerinnen und Bürger Schutz vor missbräuchlicher Datenbearbeitung durch Behörden geniessen.

Dieser Pflicht kann der Staat nur dann nachkommen, wenn er die Datenhoheit innehat. Datenhoheit bedeutet weit mehr als Datenschutz und Datensicherheit. Datenhoheit beinhaltet die Durchsetzbarkeit des Gesetzes sowie die direkte – ggf. physische - Einflussnahme respektive unmittelbare hoheitliche Gewalt über die Bürgerdaten (Datenherrschaft). Diese Überlegungen gelten auch für das Risiko eines Verlustes von Daten, der ganze Verwaltungsprozesse zum Erliegen bringen kann.

Dass kein Kanton in der Schweiz den Betrieb seiner strategischen Informatiksysteme umfassend an einen unabhängigen Dritten auslagert, liegt in der besonderen Verantwortung der Kantone, für den Schutz der sensiblen Daten seiner Bürgerinnen und Bürger zu sorgen. In der «Datenschutzpraxis» des Kantons Zug wird dies wie folgt auf den Punkt gebracht:

«Werden Daten an private Unternehmen herausgegeben, so kann die weitere Datenbearbeitung und die Datensicherheit praktisch nicht kontrolliert werden. Ob die Daten an andere Unternehmen verkauft oder weitergegeben oder zu anderen Zwecken verwendet werden, kann die Verwaltung nicht überprüfen. Jegliche Datenhoheit entgleitet ihr. Die Verantwortung bei Missbräuchen bleibt aber weiterhin bei der Verwaltung.»

Nun kann eingewendet werden, dass auch private Leistungserbringer vertraglich verpflichtet werden können, den geforderten Sicherheitsstandard zu gewährleisten. Faktisch ist jedoch der Unterschied zwischen einem «internen» und einem «externen» Anbieter beträchtlich: Ein kantonales betriebenes Rechenzentrum ist zwar nicht grundsätzlich besser in der Lage, Daten zu schützen und die Informatiksicherheit zu gewährleisten. Bei Differenzen mit einem externen Leistungserbringer sind die direkten Interventionsmöglichkeiten des Kantons jedoch eingeschränkt. So dürfte es in der Praxis schwierig sein, beispielsweise eine vertragliche Regelung auch tatsächlich und zeitnah durchzusetzen, wonach die Daten der Kantonsverwaltung nur in der Schweiz bearbeitet bzw. gespeichert werden dürfen.

Als Eigentümer der AG verfügt der Kanton jedoch über verschiedene Informations- und Steuerungsinstrumente, die frühzeitige Interventionen ermöglichen. So sichern bspw. regelmässige Gespräche zwischen der Führungsspitze der Bedag mit der Finanzdirektion den direkten Austausch über Anliegen und Herausforderungen. Die Bedag und die von ihr bearbeiteten Daten stehen unter der indirekten Kontrolle des Regierungsrates. Auch wenn es diesem zwar verwehrt ist, in das operative Geschäft der Bedag einzugreifen, kann bzw. könnte er bspw. die Informationssicherheit auf Verordnungsebene regeln oder veranlassen, dass in den Statuten der Bedag oder spezifisch im Rahmen von Leistungsverträgen zwischen der Bedag und dem Kanton entsprechende Vorkehrungen getroffen werden. Demgegenüber würde mit der Aufgabenprivatisierung in Form eines vollständigen Outsourcings der Informatikleistungen der Kanton Bern seine Aufsichts- und Kontrollbefugnisse über einen sensiblen Bereich seiner Verwaltungstätigkeit verlieren. Es wäre nicht mehr möglich, in gleichem Masse wie heute auf die generellen Geschäftstätigkeiten des IT-Dienstleisters einzuwirken. Insbesondere hätte der Kanton kein Recht mehr auf ein Verwaltungsratsmandat.

Datenhoheit beinhaltet aus Sicht des Regierungsrates somit nicht nur die technischen Aspekte bezüglich Datensicherheit und Datenschutz – solche Anforderungen kann durchaus auch ein privater Anbieter erfüllen –, sondern auch organisatorische, personelle und physische Massnahmen. Der Kanton soll das Unternehmen «beherrschen», welchem er seine Daten anvertraut. Wie das Beispiel des Massendrucks jedoch zeigt, kann sich der Kanton bzw. die Bedag trotz dem Primat der Datenhoheit technologisch und betriebswirtschaftlich unumkehrbaren Trends

nicht verschliessen, weshalb in gewissen Randbereichen punktuelle und bewusste Ausnahmen durchaus angebracht sind. Im Bereich des Massendrucks können nämlich Produktionsmengen unterhalb von 100 Millionen Seiten pro Jahr kaum noch wirtschaftlich produziert werden. Es wäre weder betriebswirtschaftlich noch staatspolitisch vertretbar, wenn die Bedag für die geringe und abnehmende Produktionsmenge von rund 25 Millionen Seiten pro Jahr für den Kanton den Massendruck eigenständig fortführen würde. Demgegenüber wiegt die temporäre Herausgabe einer kleinen Datenmenge – zumal eine Kopie – weniger schwer. Dritte dürfen sensible Daten der Verwaltungsprozesse (z. B. Steuerdaten) für den Kanton oder die Bedag nur in einem genau eingegrenzten Bereich und gemäss konkretem Auftrag mitverwenden, also ohne je die Beherrschbarkeit oder den Besitz der Ursprungsdaten zu erlangen.

3.2 Datenhoheit im Zeitalter des Cloud-Computings

Gemäss dem Gutachten Dibbern/Jäger haben sich mit dem rasanten technologischen Wandel und der zunehmenden Digitalisierung die Anforderungen an die Wahrung der Datenhoheit und des Datenschutzes gewandelt. Insbesondere das Cloud-Computing lasse die Grenzen zwischen organisationsinternen IT-Systemen und externen IT-Systemen zunehmend verschwimmen. Während der Schutzwall um die IT-Systeme einer Organisation in der Vergangenheit entlang klar definierter Organisationsgrenzen verlief (vergleichbar mit einer Burg mit verschiedenen Schutzwällen), seien im Zeitalter des Cloud-Computings zunehmend hybride Lösungen anzutreffen, die je nach Art der IT-Systeme, der Anwendungssoftware und der Daten innerhalb (Private Cloud) oder ausserhalb (Public Cloud) der Unternehmensgrenzen verlaufen. Viele Softwareanwendungen würden heute, gerade im Bereich der Standardsoftware (bspw. Microsoft Office 365), als Software-as-a-Service (SaaS) oder als Webservice von externen Unternehmen bezogen und in die Systemlandschaft eingebunden.

Die Gutachter halten fest, dass bei jedem Cloud-Service die Sicherheitsanforderungen geprüft und entsprechend Kontrollmechanismen des Datenschutzes implementiert werden müssen, um die Datenhoheit sicherzustellen. So sei beispielsweise zu prüfen, an welchem Ort die Daten beim Service Provider gespeichert und verarbeitet werden und ob dies konform mit den Anforderungen an die Datenhoheit und den Datenschutz erfolgt. Insbesondere bei personenbezogenen Daten seien verschiedene Schutzmassnahmen zu vereinbaren.

Für den Kanton Bern mit seinen hohen Ansprüchen an die Datenhoheit empfiehlt sich aus Sicht der Gutachter eine zentrale Verortung des Datenschutzes mit entsprechendem eigenem Know-how. Das zentrale Organ zur Wahrung der Datenhoheit sollte sowohl die Ergebnis- als auch die Prozesskontrolle ausüben und es empfehle sich aus organisatorischer/ökonomischer Sicht, wesentliche sicherheitsrelevante IT-Aufgaben, die mit der Speicherung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Zusammenhang stehen, in eigener Verantwortung auszuüben. Externe Dienste der Speicherung und Verarbeitung von Daten wären allenfalls selektiv hinzuzuziehen. Bei selektivem Bezug externer Cloud-Lösungen wäre dies im Rahmen einer hybriden Cloud-Lösung realisierbar.

Die Bereitstellung von SaaS ist ein unumkehrbarer Trend im IT-Markt. Aktuell und in naher Zukunft ist es jedoch immer noch so, dass der Kanton fast alle seine strategischen Informatikanwendungen und besonders die Informatikfachanwendungen auf eigenen Servern im Rechenzentrum der Bedag betreiben wird. Dies ist zum Beispiel auch beim neuen ERP-System der Fall, das ab 2023 zum Einsatz gelangen soll. Die sich abzeichnende Tendenz hin zu Cloud-Lösungen oder SaaS-Angeboten kann dazu führen, dass einzelne Anwendungen des Kantons zukünftig auf Servern betrieben werden müssen, die sich irgendwo auf der Welt befinden. Auf den einzelnen Servern ist dabei jedoch immer nur eine kleine Teilmenge des kantonalen Datenbestandes

hinterlegt. Es ist auch zu bedenken, dass sich bezüglich der bedeutendsten strategischen ICT-Systeme des Kantons, d.h. insbesondere bei NESKO (Steuerverwaltung) und SUSA (Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt), in den nächsten Jahren kein Systemwechsel abzeichnet. Nesko (mit seinen über 60 Anwendungen) und SUSA tragen mit über CHF 25 Millionen den grössten Umsatzanteil am Rechenzentrum der Bedag. Auch die Konzernapplikation BE-Gever, die elektronische Geschäftsverwaltung des Kantons, wird auf Servern der Bedag betrieben. Dazu kommt der Betrieb des neuen ERP-Systems, so dass die Existenzberechtigung und die Wirtschaftlichkeit des Bedag-Rechenzentrums und damit auch die Datenhoheit des Kantons in diesen Bereichen auch mittelfristig nicht in Frage gestellt sind. Und schliesslich werden im Rahmen des Programms IT@BE bis 2021 viele Fachanwendungen, die heute noch dezentral auf Servern in den Direktionen betrieben werden, ins kantonale Rechenzentrum überführt, was zu einem zusätzlichen Umsatzwachstum und einer höheren Auslastung führen wird.

3.3 Volkswirtschaftliche Analyse

Eine volkswirtschaftliche Analyse der fünf Strategievarianten für die Bedag wurden im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) von Swiss Economics durchgeführt (die Variante «Zusammenschluss / Fusion» wurde nicht mehr mit einbezogen, weil eine Umsetzung im aktuellen ICT-Marktumfeld nicht realistisch ist). Eine RFA ist ein vorausschauendes Instrument zur strukturierten Analyse volkswirtschaftlicher Auswirkungen geplanter Regulierungen. Die Beurteilungen der im Rahmen der RFA geprüften Strategievarianten unterscheiden sich stark zwischen den identifizierten Stakeholdern:

Ranking Stakeholder-Analyse



Lesebeispiel: Aus der Perspektive der *Bedag* kommen die Gutachter zu den folgenden Beurteilungen der verschiedenen Strategievarianten (in der Reihenfolge der besten Bewertungen):

- 1 Status Quo (SQ) optimiert – ohne Holding
- 2 Behalten RZ – Verkauf SE
- 3 Reintegration RZ – Verkauf SE
- 4 SQ optimiert – mit Holding
- 5 Verkauf

Grundsätzlich ist die Heterogenität der Bewertungen der Strategievarianten zwischen den verschiedenen Stakeholdern hoch. Einzig in Bezug auf einen Gesamtverkauf kann von gleichgerichteten Interessen gesprochen werden.

Im Rahmen der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen muss berücksichtigt werden, dass der gesamtwirtschaftliche Effekt aller vorgeschlagenen Strategievarianten als eher klein eingeschätzt wird. Trotzdem ergibt sich aus der gesamtwirtschaftlichen Analyse ein schwach positiver Effekt aller Varianten mit Ausnahme der Option «Status Quo optimiert - ohne Holding». Die positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ergeben sich durch eine Dynamisierung des Wirtschaftsstandortes und sind bei einem Gesamtverkauf der Bedag am stärksten ausgeprägt.

Die Gesamttaggierung der Beurteilungen der Varianten über alle Stakeholder – und inklusive der Berücksichtigung der Gesamtwirtschaft – zeigt, dass der Verkauf des Softwarebereichs (ohne Reintegration des Bereichs RZ) insgesamt die optimalste Strategie darstellt, gefolgt vom Verkauf des Softwarebereichs samt Reintegration des Bereichs RZ und – leicht abgeschlagen – der Option «Status Quo optimiert - ohne Holding». Die Variante «Status Quo optimiert» mit Holding und der Gesamtverkauf belegen hingegen die letzten Ränge. Vor allem der Gesamtverkauf der Bedag wird daher nicht empfohlen. Sensitivitätstests zeigen, dass das Gesamtranking bezüglich unterschiedlicher Gewichtungen der Stakeholder weitestgehend stabil ist.

3.4 Variante «Reintegration RZ in die Kantonsverwaltung – Verkauf SE»

Die Beurteilung der externen Experten und der Bedag zur Variante «Reintegration RZ in die Kantonsverwaltung – Verkauf SE» können wie folgt zusammengefasst werden:

– **Gutachten von Prof. Dr. Jens Dibbern und Dr. Christoph Jäger: Staats- und verwaltungsrechtliche Betrachtung, Informatikorganisations- und führungsmässige Betrachtung, beschaffungsrechtliche Betrachtung**

Die Variante Reintegration erscheint den Gutachtern eine gangbare Lösung zu sein. Staats- und verwaltungsrechtlich würde sie einen Paradigmenwechsel bedeuten, aber zu einer willkommenen Klärung des Selbst- und Drittverständnisses hinsichtlich Dienstleistungen im Bereich RZ führen und diesen Bereich klarer als bisher auf die Bedürfnisse des Kantons Bern ausrichten. Bei einer vollständigen Integration des RZ (Kantons- und Drittaufträge) verlöre die wirtschaftliche Tätigkeit für Drittkunden stark an Bedeutung, wäre aber mit einer genügenden gesetzlichen Grundlage als klar untergeordnete Nebentätigkeit im Sinne der Randnutzung einer vorhandenen Infrastruktur nach wie vor zulässig. Bei der Variante der teilweisen Reintegration des RZ (nur die Kantonsaufträge) fiel die wirtschaftliche Tätigkeit ganz weg, was die konsequenteste Form der Reintegration wäre. Ordnungspolitisch kann der – ganze oder teilweise – Wegfall der Konkurrenzierung privater Anbieter positiv gewertet werden. Die heutigen Schnittstellen würden abgebaut, die ICT-Strategie gestärkt, indem ein einziges Kompetenzzentrum geschaffen würde (wobei davon ausgegangen wird, dass das RZ in das bestehende Amt für Informatik und Organisation / KAIO integriert würde).

Beschaffungsrechtlich würde sich die Situation gegenüber der Variante «Status quo optimiert» im Ergebnis nicht verändern. Neu würde der Leistungsbezug des Kantons beim RZ eine «echte» Inhouse-Beschaffung darstellen, welche klar vergaberechtsfrei erfolgen darf. Die Wahl der vollständigen Reintegration, d.h. inkl. Drittkundengeschäft, würde allerdings zur Unsicherheit führen, ob diese wirtschaftliche Nebentätigkeit das vergaberechtliche In-house-Privileg gefährden bzw. dahinfällenlassen würde. Solange jedoch – wie bei einer Quasi-

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

Inhouse-Beschaffung – die Schwelle von maximale 20 Prozent des Umsatzes im Drittenkundengeschäft beachtet würde, dürfte das Privileg aber anerkannt werden. Da das reintegrierte RZ klar auf die Bedürfnisse des Kantons Bern ausgerichtet wäre und das betroffene Amt keinen unternehmerischen Ansatz verfolgen könnte, liesse sich diese Schwelle ggf. einfacher einhalten bzw. unterschreiten.

Ökonomisch betrachtet und vor dem Hintergrund der Wahrung der Datenhoheit böte die Reintegration des RZ jedoch keine wesentlichen Vorteile gegenüber der Wahrung des Status Quo mit der Bedag (inkl. Holdingvariante). Die Softwaresparte sollte gemäss den Gutachtern allerdings nicht unbesehen und ohne sorgfältige Prüfung dem Verkaufsprozess übergeben werden, insbesondere was den Teil der auf den Kanton zugeschnittenen Individualentwicklungen wie NESKO, PERSISKA oder SUSA betrifft. Hier sollte vermieden werden, durch den Verkauf von Software in Kernbereichen der Kantonsverwaltung inskünftig Abhängigkeiten zu einem oder mehreren Anbietern zu schaffen. Es sollte geprüft werden, ob bei diesen Anwendungen nicht zumindest die hochgradig spezifischen Aufgaben der Weiterentwicklung und Wartung selektiv zusammen mit dem RZ ebenfalls zu reintegrieren wären (inkl. dazugehöriges Personal).

Auch der Verkauf der Softwaresparte würde gemäss den Gutachtern kurz- bis mittelfristig keine nennenswerten Kosteneinsparungen erbringen. Mit Blick in die Zukunft würden die Anforderungen an die Wahrung der Datenhoheit für den Kanton Bern wachsen, insbesondere, wenn im Zuge der Digitalisierung zukünftig vermehrt Cloud-Lösungen einbezogen werden. Bis dato werde die Verantwortung für die Datenhoheit überwiegend von der Bedag getragen. Im Falle der Reintegration müsste diese intern vom Kanton Bern sichergestellt werden. Hierzu müsste der Kanton Bern entsprechendes internes Know-how aufbauen. Ist dieses vorhanden, so könnte sich der Kanton Bern schrittweise auch den Herausforderungen des immer stärker aufkommenden Cloud-Computings eigenständig stellen. Im Falle des «Status quo optimiert» geht er diese Herausforderungen zusammen mit der Bedag an.

Insgesamt sei die Reintegration des RZ, unter Verkauf der Softwaresparte, unter allen drei hier massgebenden Blickwinkeln eine wählbare Option. Die Umsetzung würde allerdings anforderungsreich sein, Zeit beanspruchen und mit Kosten verbunden sein, ohne dass im späteren Betrieb Kosteneinsparungen zu erwarten seien. Mit Blick auf die Risiken und die wohl weitgehend fehlenden Erfahrungen mit dem Schritt einer Reintegration dieser Grössenordnung wäre vorgängig eine sorgfältige Abklärung der Machbarkeit, namentlich bezüglich Gegenstand (Abgrenzung der Softwaresparte), der einzelnen Prozessschritte, der Übertragung der Arbeits- und der Kundenverträge, der Absicherung der Haftungsrisiken etc. durchzuführen. Erst eine solche Analyse ergäbe eine verlässlichere Entscheidungsgrundlage.

– Stellungnahme der Bedag zur Variante «Reintegration RZ in die Kantonsverwaltung – Verkauf SE»

In ihrer Stellungnahme vom 23. Mai 2019 weist die Bedag darauf hin, dass es sich bei dieser Variante um ein ausserordentlich anspruchsvolles Jahrzehnteprojekt mit grossem zeitlichen, finanziellen, planerischen und organisatorischem Aufwand handle. Die Bedag rät aufgrund der hohen Risiken dringend von dieser Variante ab. Sollte dieses Szenario dennoch von der Politik weiterverfolgt werden, empfiehlt die Bedag wie die beiden Gutachter Jäger und Dibern, vorgängig eine detaillierte Machbarkeitsstudie zu erstellen. Kernstück dieser Machbarkeitsstudie wäre die Auflistung und Beschreibung aller mit einer Integration verbundenen Aktivitäten der Akteure auf Seiten Bedag und Kanton, die Darstellung des zeitlichen und finanziellen Aufwands sowie eine umfassende Risikobeurteilung der personellen, organisatorischen, führungsmässigen und technischen Migration.

3.5 Variante «Bedag light»

Im Rahmen des Dialogs zwischen der FiKo und der Finanzdirektion (vgl. nachfolgende Ziffer 4) wurde eine zusätzliche Variante «Bedag light» geprüft und diskutiert. Bei dieser Variante würden das RZ und die strategischen Bereiche der SE von der Bedag weitergeführt. Die nichtstrategischen Teile der SE würden von der Bedag abgelöst und veräussert.

Die Geschäftstätigkeit der Bedag kann in folgende vier Geschäftsteile gegliedert werden:

– **Geschäftsteil 1: RZ (ca. 73 Prozent des Umsatzes)**

Das Rechenzentrum wird bei dieser Variante von der Bedag als «Kerngeschäft» weiterbetrieben.

– **Geschäftsteil 2: SE Kanton Bern (ca. 13 Prozent des Umsatzes)**

Dieser Teil beinhaltet Software-Dienstleistungen, welche ausschliesslich für den Kanton Bern erbracht werden. Sie enthalten teilweise betriebsnahe Aufgaben und sind mit dem Rechenzentrum der Bedag verzahnt. Für die korrekte, unterbrochslose und hoch verfügbare Abwicklung der Verwaltungsprozesse sind diese Dienstleistungen zentral. Beispiele: NESKO, PER-SISKA, SUSA und Wahllösung Bewas.

– **Geschäftsteil 3: SE gemischt (ca. 9 Prozent des Umsatzes)**

In diesen Geschäftsteil fallen Software-Dienstleistungen, welche gleichermassen für den Kanton Bern und weitere Verwaltungen (andere Kantone) erbracht werden. Dabei handelt es sich um (Standard)Lösungen, bei welchen in der Entwicklung Synergieeffekte – also auch finanzielle Kostenvorteile – für den Kanton Bern resultieren und welche die bernischen Digitalisierungsvorhaben unterstützen. Beispiele: Grundbuchlösung Capitastra, Einwohnerregister Geres, Strassenverkehrslösung der Armee und Suisse ePolice.

– **Geschäftsteil 4: SE Dritte (ca. 5 Prozent des Umsatzes)**

In diese Kategorie fallen Software-Dienstleistungen, welche ausschliesslich für Drittkunden erbracht werden. Diese Leistungen können mit Synergien und Innovationen zum übrigen Kantongeschäft beitragen, ein direkter Bezug zu den kantonbernischen Verwaltungsprozessen besteht indessen nicht. Beispiel: Geschäftstätigkeit mit der Viacar AG (Wartung Strassenverkehrslösungen für verschiedene Kantone).

Ein Verkauf des Drittkundengeschäfts, d. h. der Geschäftsteile 3 und 4 würde für den Kanton Bern rein beschaffungsrechtlich zu einer Klärung führen, da die staatseigene Bedag («Bedag light») den beschaffungsrechtlichen Grenzwert von 80 Prozent Kantonsaufträgen übertreffen würde. Auch würde für den Kanton Bern die politische Legitimationsdiskussion vollständig entfallen, wonach die staatseigene Bedag private KMU konkurrenzieren. Die Kantonsverwaltung müsste bisher bei der Bedag eingekaufte Leistungen (z. B. Grundbuchlösung) auf dem freien Markt einkaufen.

Aus dem Geschäftsfeld 4 besteht kein direkter Bezug zu den Verwaltungsprozessen des Kantons Bern. Da die strategische und wirtschaftliche Bedeutung dieses Geschäftsteils klein ist, könnte dieser ohne nennenswerte Folgen abgestossen werden oder man könnte ihn sukzessive «auslaufen» lassen. Bei einem Verkauf des Geschäftsteils 3 würden hingegen verschiedene positive Effekte entfallen: Durch die gemeinsame Entwicklung von IT-Lösungen profitieren die bestehenden Kunden und damit auch der Kanton Bern. Weiter bringen für Drittkunden realisierte IT-Vorhaben Synergieeffekte, welche in Digitalisierungsvorhaben des Kantons Bern weiterver-

wendet werden können. Zusätzlich hat der Kanton bei der Bedag die Möglichkeit, insbesondere in strategischen Belangen, seinen Einfluss nicht nur als Kunde, sondern auch als Eigentümer geltend zu machen und sicherzustellen, dass die Bedag diesem Geschäftsfeld auch in Zukunft die aus bernischer Sicht notwendige Bedeutung beimisst.

4. Dialog mit der Finanzkommission

Nach Vorliegen der Ergebnisse der Zusatzabklärungen ist der Regierungsrat – vertreten durch die Finanzdirektion – in einen Dialog mit der FiKo getreten. Im Zentrum stand zunächst die Frage, ob aus Sicht der FiKo die Variante «Reintegration RZ in die Kantonsverwaltung – Verkauf SE» weiterhin eine ernstzunehmende Option darstellt und die von den Gutachtern Jäger und Dibbern empfohlene Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben werden soll.

Für die FiKo haben die Abklärungen gezeigt, dass eine Reintegration des Geschäftsbereichs RZ in die Kantonsverwaltung wohl möglich, jedoch mit grossem Aufwand und vielen Unsicherheiten und Risiken verbunden wäre. Auch wenn dadurch auf der formellen Ebene eine gewisse Klärung erreicht werden könnte, erscheint diese aus Sicht der FiKo in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen Risiken zu stehen. Die FiKo erachtet deshalb die Erstellung der zur Diskussion stehenden Machbarkeitsstudie zu dieser Variante als nicht angezeigt.

Im Ergebnis erachtet die FiKo für die nähere Zukunft die Umstrukturierung der Bedag in eine Holding als eine gute Option. Eine Holding ermöglicht eine grössere Flexibilität, auf künftige Entwicklungen in jedem Bereich (RZ und SE) zu reagieren.

Für die FiKo stellt sich jedoch die Frage, ob der Kanton mittelfristig aufgrund der rasanten Entwicklung in der Informatik – insbesondere des Trends zu SaaS-Lösungen – das Primat der Datenhoheit noch aufrechterhalten kann. Dies insbesondere mit Blick auf die Kosten und das Risiko, den technologischen Anschluss zu verpassen. Wegen der rasch fortschreitenden Entwicklung und der Annahme, dass das Geschäftsmodell der Bedag in Zukunft stark unter Druck geraten könnte, ist für die FiKo die Variante «Vollverkauf» nach wie vor eine Option, die weiterverfolgt werden sollte. Um dies zu ermöglichen, fordert die FiKo den Regierungsrat dazu auf, eine Revision des Bedag-Gesetzes vorzubereiten, welche den Regierungsrat zum Verkauf der Bedag ermächtigt, falls es die Situation dereinst erfordern sollte. Heute wäre dies ohne vorgängige Gesetzesrevision nicht möglich, da der Kanton gemäss Bedag-Gesetz die Mehrheit an der Bedag halten muss.

5. Fazit des Regierungsrates

Nach Auffassung des Regierungsrates haben die von der FiKo gewünschten Zusatzabklärungen zu keinen neuen Erkenntnissen geführt, welche eine grundlegende Abkehr von der im Herbst 2018 festgelegten strategischen Ausrichtung der Bedag rechtfertigen würden. Wie die FiKo ist auch der Regierungsrat der Auffassung, dass die Variante «Reintegration RZ in die Kantonsverwaltung – Verkauf SE» mit erheblichen Umsetzungsrisiken verbunden ist. Für den Regierungsrat und auch für die Bedag stellt diese Variante keine Option dar.

Unmittelbar nach der Inkraftsetzung der neuen Eigentümerstrategie per 1. Oktober 2018 wurden die Umsetzungsarbeiten ausgelöst. Dabei stand zunächst die Frage im Zentrum, ob durch eine sinnvolle und wirtschaftlich begründete Aufgaben- oder Finanzierungsverschiebung vom KAIO hin zur Bedag der Umsatzanteil des Kantons auf die beschaffungsrechtlich für «Quasi-Inhouse-Vergaben» notwendigen 80 Prozent angehoben werden kann. Es zeigte sich relativ rasch, dass

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

das Erreichen dieser Zielsetzung ohne grundlegende Aufgaben- und Rollenverschiebung nicht möglich ist. Aufgrund dieser Ausgangslage rückt aus Sicht des Regierungsrates die Option «Holding» in den Vordergrund. Bei der Holdinglösung müsste die 80/20-Regel nur im Bereich des Rechenzentrums, also im Bereich der Bezugspflicht, erreicht werden, was heute bereits fast der Fall ist. Dasselbe Ergebnis könnte auch mit der Bildung einer Muttergesellschaft (Bereich RZ) und einer Tochtergesellschaft (Bereich SE) erreicht werden. Diese Strategievarianten werden von der Bedag ausdrücklich begrüsst.

Die Holdinglösung bzw. die Variante Mutter-/Tochtergesellschaft bietet jedoch nicht nur aus beschaffungsrechtlicher Sicht Vorteile. Sie ermöglicht es aus Sicht des Regierungsrates auch, rasch auf neue Entwicklungen zu reagieren (zum Beispiel ein Verkauf der Softwareentwicklung oder von Teilen davon ohne vorgängige Gesetzesrevision). Dem Primat der Datenhoheit muss in einer zunehmend bedrohlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Weltlage trotz eines guten Datenschutz- und Datensicherheits-Niveaus weiterhin grosses Gewicht beigemessen werden. Demgegenüber kann sich der Kanton Bern auch den unumkehrbaren Trends im sich rasch wandelnden Umfeld der Informatik nicht verschliessen. Dieses Spannungsfeld erfordert von Seiten des Eigentümers einen engen Austausch zwischen der für die Beteiligung zuständigen Finanzdirektion und der Führungsspitze der Bedag. Dieser Austausch wurde seit dem Erlass der neuen Eigentümerstrategie im Herbst 2018 intensiviert. So finden mehrmals pro Jahr Informationsgespräche zwischen der Kantonsvertretung, dem Verwaltungsratspräsidenten, dem Vizepräsidenten, dem CEO, dem CFO und der Finanzdirektorin statt. Auf Stufe des Regierungsrates erfolgt im Rahmen des jährlichen standardisierten Reportings gemäss Gesamtkonzept zum Beteiligungsmanagement zusammen mit den übrigen Beteiligungen und Institutionen eine Berichterstattung an den Regierungsrat. Mittels eines standardisierten Reporting-Schemas werden die wesentlichen Informationen verdichtet dargestellt. Sollte sich unterjährig ein ausserordentliches Vorkommnis ereignen, wird der Regierungsrat direkt und ohne zeitlichen Verzug informiert.

Aufgrund des raschen Wandels in der Informatik will die FiKo mit dem Regierungsrat die Diskussion um die strategische Ausrichtung der Bedag weiterführen, um in Zukunft bereit zu sein, wenn sich nächste Entscheide aufdrängen sollten. Der Regierungsrat ist grundsätzlich offen für diesen Dialog. Allerdings gibt er zu bedenken, dass es nach den mehrjährigen politischen Diskussionen über die zukünftige strategische Ausrichtung der Bedag und den damit verbundenen Unsicherheiten nun für das Unternehmen und insbesondere dessen Personal hinsichtlich der eigentümerpolitischen Zielsetzungen eine gewisse Stabilität braucht. Dies umso mehr, als dass der Fachkräftemangel für IT-Fachleute deutlich spürbar ist und sich die Bedag auf dem umkämpften Arbeitsmarkt als verlässliche Arbeitgeberin positionieren muss. Gleichzeitig gilt es wegen der rasanten Entwicklung in der Informatik, die eigentümerstrategischen Ziele auch in Zukunft zu hinterfragen. Falls sich die Rahmenbedingungen grundlegend verändern, muss der Regierungsrat rasch darauf reagieren können. Ein Verkauf der Bedag steht für den Regierungsrat derzeit nicht zur Diskussion. Sollte sich ein solcher jedoch dereinst aufdrängen, müsste dazu ein mehrjähriger Gesetzgebungsprozess ausgelöst werden. Der Regierungsrat unterstützt deshalb den von der FiKo im Rahmen des Dialogs eingebrachten Vorschlag, mit einer Revision des Bedag-Gesetzes die Kompetenz für Änderungen der Beteiligungsverhältnisse an der Bedag dem Regierungsrat zu übertragen.

Für weiterführende Diskussionen mit der FiKo können die bereits vorhandenen Gefässe (jährliches Reporting über die kantonalen Beteiligungsgesellschaften, jährliches Informatikgespräch) genutzt werden. Darüber hinaus wird der Regierungsrat bei ausserordentlichen Entwicklungen zeitnah mit der FiKo in Kontakt treten.

Zusammenfassend sieht der Regierungsrat vor, nach der Kenntnisnahme des vorliegenden Berichtes durch den Grossen Rat die Bedag Informatik AG in eine Muttergesellschaft (Bereich RZ)

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfl)

und eine Tochtergesellschaft (Bereich SE) aufzugliedern, eine Revision des Bedag-Gesetzes aufzustarten sowie die Eigentümerstrategie 2018 entsprechend zu aktualisieren. Ein Verkauf der Bedag oder eine Veräusserung von Teilbereichen der Bedag steht für den Regierungsrat aktuell hingegen nicht zur Diskussion. In zeitlicher Hinsicht sollte die neue Gesellschaftsstruktur spätestens per 1. Januar 2022 umgesetzt werden können. Auf diesen Zeitpunkt wird auch die geltende Eigentümerstrategie vom 19. September 2018 entsprechend anzupassen sein.

II. BERICHT VOM 19. SEPTEMBER 2018

1. Zusammenfassung

In der Septembersession 2016 hatte das Kantonsparlament ein Postulat von Grossrat Köpfli überwiesen, das den Regierungsrat beauftragt, den Verkauf der sich zu 100 Prozent im Eigentum des Kantons Bern befindenden Bedag Informatik AG (Bedag) zu prüfen. In seiner Antwort auf diesen Vorstoss hatte der Regierungsrat diese Prüfung zugesichert, dass er einen Verkauf und weitere Strategievarianten unter Einbezug unabhängiger Experten im Rahmen der bereits laufenden Arbeiten zur Aktualisierung der Eigentümerstrategie für die Bedag prüfen wird.

Innerhalb der Kantonsverwaltung stellte sich zudem die Frage, ob die Bedag beschaffungsrechtlich gleich wie alle anderen Anbieter auf dem freien Markt zu behandeln sei. Gemäss dem beschaffungsrechtlich massgebenden Wesentlichkeitskriterium darf der Drittkundenanteil der Bedag die zulässigen 20 Prozent der EU-Rechtsprechung nicht überschreiten (sog. Teck-al-Urteil). Mit einem Drittkundenanteil der Bedag von aktuell rund 25 Prozent ist dies nicht der Fall.

Pendent ist auch eine Forderung der kantonalen Finanzkontrolle, die Eigentümerstrategie der Bedag zu überarbeiten.

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Aktualisierung der Eigentümerstrategie für die Bedag folgende Strategievarianten geprüft: Verkauf, Behalten Bereich Rechenzentrum – Verkauf Bereich Software, Zusammenschluss, Reintegration, Status quo optimiert. Gestützt auf eine breite Auslegeordnung hat der Regierungsrat im Februar 2017 erste Stossrichtungsentscheide bezüglich der Strategievarianten gefällt und dabei bekräftigt, dass er die Hoheit über die von der Kantonsverwaltung bearbeiteten Daten behalten will. Auch ein Vergleich mit anderen Kantonen hat gezeigt, dass kein Kanton die Datenhaltung und die Datenbewirtschaftung an ein privatwirtschaftliches Unternehmen ausgelagert hat. Der Regierungsrat hat deshalb die Variante «Status Quo» in den Vordergrund gestellt.

Im August 2017 hat der Regierungsrat die Aufträge für die in seiner Antwort auf das Postulat Köpfli zugesicherten unabhängigen Expertengutachten erteilt. Dabei wurden die vier Strategievarianten aus verschiedenen Blickwinkeln beurteilt: Staatsrechtliche, politische und ordnungspolitische Aspekte (Prof. Markus Müller, Universität Bern), Informatikorganisation und –führung (Prof. Jens Dibbern, Universität Bern), Beschaffungsrecht (Dr. Christoph Jäger, Rechtsanwalt, Bern).

Im Ergebnis empfehlen die drei Gutachter, dass

- der Kanton Bern die Bedag weiterhin als kantonseigenes Informatikunternehmen behält,
- die vom Regierungsrat bisher favorisierte Strategievariante «Status quo optimiert» zusätzlich verbessert und
- die Bedag als in eine Aktiengesellschaft gekleidete ausgegliederte Verwaltungsträgerin besser in die Führung der Informatik der Kantonsverwaltung integriert wird.

Aus zum Teil leicht unterschiedlichen Gründen stehen hingegen die Optionen ganzer oder teilweiser Verkauf, Reintegration in die Kantonsverwaltung und Zusammenschluss mit anderen Informatikanbietern für die Gutachter nicht im Vordergrund. Die drei Gutachter stellen eine modifizierte Strategievariante «Status quo optimiert» zur Diskussion und empfehlen deren Prüfung.

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

Dabei würden die Bereiche Rechenzentrum (RZ) und Software (SW) der Bedag aus beschaffungsrechtlichen Gründen je in eine in Aktiengesellschaft gekleidete Tochtergesellschaft getrennt und unter das Dach einer Holding gestellt.

Aus der Sicht des Regierungsrates sind die drei Gutachten überzeugend ausgefallen und weisen eine hohe Qualität auf. Der Regierungsrat ist diesen Empfehlungen gefolgt. Die Umsetzung der Empfehlungen der Gutachter läuft auf eine Dualstrategie hinaus:

- Der Kanton Bern hält im Sinne der Strategievariante «Status quo optimiert» mit der Bedag weiterhin ein kantonseigenes Informatikunternehmen und behält damit als Eigentümer die vollständige Hoheit über die sensiblen und geschäftskritischen Daten der Kantonsverwaltung. Die Bedag wird als in eine Aktiengesellschaft gekleidete ausgegliederte Verwaltungsträgerin besser in die Führung der Informatik der Kantonsverwaltung integriert. Die bessere Eingliederung soll namentlich dort geschehen, wo die Bedag gegenüber der Kantonsverwaltung wesentliche Leistungsverantwortung trägt und mit ihrem Know-how wichtige inhaltliche Impulse geben kann.
- Gleichzeitig und parallel wird die Bildung einer Holding geprüft, um die Bereiche RZ und SW in eigenständige Aktiengesellschaften zu trennen, die vom Kanton als Eigentümer beschaffungsrechtlich unterschiedlich behandelt werden: Pflichtbezug der Kantonsverwaltung im Bereich RZ, freie Ausschreibung im Bereich SW.

Die aktualisierte Eigentümerstrategie der Bedag orientiert sich an folgenden Leitlinien:

- Der Kanton Bern will die Hoheit über die Haltung und Bewirtschaftung der sensiblen und geschäftskritischen elektronischen Daten der Kantonsverwaltung sicherstellen. Zu diesem Zweck hält er mit der Bedag ein kantonseigenes Informatikunternehmen, das diese Daten in seinem Rechenzentrum speichert und die damit verbundenen IT-Applikationen betreibt.
- Die Bedag ist als ausgegliederte Verwaltungsträgerin ein externes Zentrum für Informatikdienstleistungen, die der Bedarfsverwaltung zugeordnet sind. Als öffentliches Unternehmen ist die Bedag in die Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft gekleidet.
- Die Bedag unterstützt Leistungen des Kantons für die Bevölkerung und die Wirtschaft im Rahmen von Verwaltungsprozessen, in denen geschäftskritische und sensible Daten bewirtschaftet und gespeichert werden. Sie steht demzufolge in einer besonderen Verantwortung, die richtige Balance zwischen betrieblicher Stabilität, der nötigen Innovationskraft und sehr hohen Anforderungen an die Sicherheit der ihr anvertrauten Daten zu finden und mittel- und langfristig halten zu können.
- Dabei muss der Bedag im Rahmen der Eigentümerstrategie bei der konkreten Ausgestaltung des Leistungsauftrags in einer komplexen und sich rasch und dynamisch wandelnden Informatik-Welt die nötige Autonomie bezüglich Umsetzung, Beschaffungen, Variantenentscheiden, Kooperationen usw. zugestanden werden, so lange sich diese Parameter innerhalb der durch die Eigentümerstrategie definierten Leitplanken bewegen.
- Die Bedag räumt dem Bedürfnis der Kantonsverwaltung nach Datensicherheit und jederzeit reibungsloser Abwicklung der Verwaltungsprozesse hohe Bedeutung ein. Sie kann auch Dienstleistungen für Dritte ausserhalb der Bernischen Kantonsverwaltung anbieten. Das Potential für zusätzliche Dienstleistungsaufträge ist im Rahmen der beschaffungsrechtlichen Rahmenbedingungen möglich.

2. Grundlagen

2.1 Ausgangslage

In der Septembersession 2016 wurde vom Grossen Rat ein Postulat angenommen, welches den Regierungsrat beauftragt, den Verkauf der Bedag Informatik AG (Bedag) zu prüfen (P 028-2016 Köpfli). Damit wurde die eigentümerstrategische Frage aufgeworfen, ob der Kanton ein kantons-eigenes Informatikunternehmen halten soll oder nicht. Sowohl das Gesetz über die Aktiengesellschaft Bedag Informatik AG vom 5. Juni 2002 (Bedag Gesetz) als auch die darauf basierende Eigentümerstrategie des Regierungsrates sehen das aktuell vor. In der Begründung führten die Postulanten aus, dass die Bedürfnisse der bernischen Kantonsverwaltung im Informatikbereich auch auf dem freien Markt abgedeckt werden könnten. In seiner Antwort auf diesen Vorstoss hatte der Regierungsrat zugesichert, das Anliegen unter Beizug unabhängiger Experten im Rahmen der bereits anlaufenden Arbeiten zur Überprüfung der Eigentümerstrategie zu prüfen und dabei zuhanden des Grossen Rates eine umfassende Auslegeordnung mit allen entscheid-relevanten Daten, Fakten und Argumenten erstellen zu lassen.

Innerhalb der Kantonsverwaltung stellte sich zudem das Fachamt Amt für Informatik und Organisation (KAIO) in den letzten Jahren auf den Standpunkt, dass die langfristigen Betriebsverträge zu den strategischen Informatiksystemen zwischen dem Kanton Bern und der Bedag nicht beschaffungsrechtskonform seien und ausgeschrieben werden müssten. Die Bedag sei beschaffungsrechtlich gleich wie alle anderen Anbieter auf dem freien Markt zu behandeln. Denn gemäss KAIO sei das beschaffungsrechtlich massgebende Wesentlichkeitskriterium nicht eingehalten, weil gemäss diesem Kriterium der Drittkundenanteil der Bedag die zulässigen 20 Prozent der EU-Rechtsprechung überschreitet (sog. Teckal-Urteil). Ohne Ausschreibung dürften der Bedag gemäss KAIO nur Aufträge erteilt werden, wenn deren Drittkundenanteil 20 Prozent nicht überschreiten würde. Mit einem Drittkundenanteil der Bedag von aktuell rund 25 Prozent ist dies nicht der Fall.

Aufgrund einer solchen, vom KAIO postulierten Ausschreibungspraxis kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Bedag in Zukunft bisherige langjährige Aufträge des Hauptkunden Kanton Bern beispielsweise in den Bereichen Steuern, Finanzen, Personal und Strassenverkehr in zweistelliger Millionenhöhe verlieren könnte und ihr dadurch die wirtschaftliche Grundlage entzogen würde, wenn sie in WTO-Ausschreibungsverfahren gegen Mitkonkurrenten unterliegt. Verliert die Bedag solche Grossaufträge, könnte sie wegen mangelnder Grösse, weg-fallender Skaleneffekte und weiteren betriebswirtschaftlichen Nachteilen ihre Rechenzentrumsdienstleistungen nicht mehr zu konkurrenzfähigen Preisen anbieten; sie würde auch nicht mehr über die finanzielle Kraft verfügen, um die nötigen Investitionen zu tätigen, damit sie technologisch auf der Höhe bleibt, insbesondere auch im Bereich der Datensicherheit, wo die Anforderungen an die Systeme und Prozesse laufend steigen.

Weder die Finanzdirektion noch der Regierungsrat haben sich mit dieser Frage bisher vertieft befasst. Eine Ausschreibungspraxis der Kantonsverwaltung, wie auch immer sie lauten soll, erfordert eine politische Legitimierung durch den Regierungsrat.

Pendent ist auch eine Forderung der kantonalen Finanzkontrolle, die Eigentümerstrategie der Bedag zu überarbeiten, insbesondere müsse diese umfassender und detaillierter ausgestaltet werden.

Im Bericht der AWK vom 12. März 2014 «Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI)» wird zudem empfohlen, die Rolle der Bedag zu prüfen.

2.2 Bisherige Rolle der Bedag

Die bisherige Rolle der Bedag kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Bedag ist als öffentliches Unternehmen in Privatrechtsform Trägerin öffentlicher Aufgaben nach Art. 95 der Kantonsverfassung (KV; BSG 101.1).
- Informatikleistungen, die der Kanton für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, sind der Bedarfsverwaltung zuzuordnen. Damit dienen die entsprechenden Tätigkeiten der Bedag nicht der unmittelbaren Erfüllung einer Staatsaufgabe, sondern stellen lediglich eine notwendige Vorbedingung für die staatliche Aufgabenerfüllung dar.
- Die Bedag gewährleistet zu jeder Zeit den sicheren, geschützten und wirtschaftlichen Betrieb der Rechenzentren sowie die Produktion und Wartung der strategischen Informationssysteme der Kantonsverwaltung (Steuern, Finanzen, Personalwesen, Grundbuch, Strassenverkehrswesen usw.).
- Der Kanton Bern will als Eigentümer oder als massgeblicher Miteigentümer direkten Einfluss auf die Strategie und die Führung der Betreiberin seiner strategischen Informatiksysteme haben, weil Betriebsausfälle dieser Systeme die gesamte Kantonsverwaltung lahmlegen können und die hochsensiblen Daten der Bürgerinnen und Bürger sollen nicht einer beliebigen Drittfirma übertragen werden.
- Der Rechenzentrumsbetrieb wird in der Bedag zentralisiert, da es technisch und finanziell nicht sinnvoll ist, die aufeinander abgestimmten Informatiksysteme des Kantons bei verschiedenen Anbietern betreiben zu lassen.
- Die Bedag konzentriert sich auf das kantonale Kerngeschäft und erbringt nur dort für öffentliche Verwaltungen und Private in überschaubarem Rahmen Informatikdienstleistungen, wo dafür eine klare technische, organisatorische oder fachliche Beziehung zum kantonalen Kerngeschäft besteht und wo für den Eigentümer dadurch positive Kosten- und Synergieeffekte entstehen.

2.3 Bisherige Eigentümerstrategie

Auf Basis der Regierungsratsbeschlüsse 30. Oktober 1996 und 10. Dezember 1997 hat der Grosse Rat am 5. Juni 2002 das Gesetz über die Aktiengesellschaft Bedag Informatik (BIG) verabschiedet. Im Zweckartikel in den Statuten ist die Eigentümerstrategie des Regierungsrates mit folgendem Wortlaut festgehalten worden:

Die Gesellschaft erbringt unter Beachtung marktwirtschaftlicher Grundsätze Informatikdienstleistungen. Dienstleistungen für Dritte können erbracht werden, wenn sie

- *eine technische, organisatorische oder fachliche Beziehung zu den für den Kanton Bern erbrachten Leistungen aufweisen,*
- *der verbesserten Auslastung vorhandener Kapazitäten dienen oder andere positive Kosten- oder Synergieeffekte aufweisen, oder*
- *die Bedag Informatik unterstützen, sich auf dem aktuellen Stand der technologischen Entwicklung zu halten.*

2.4 Vergleich mit anderen Kantonen

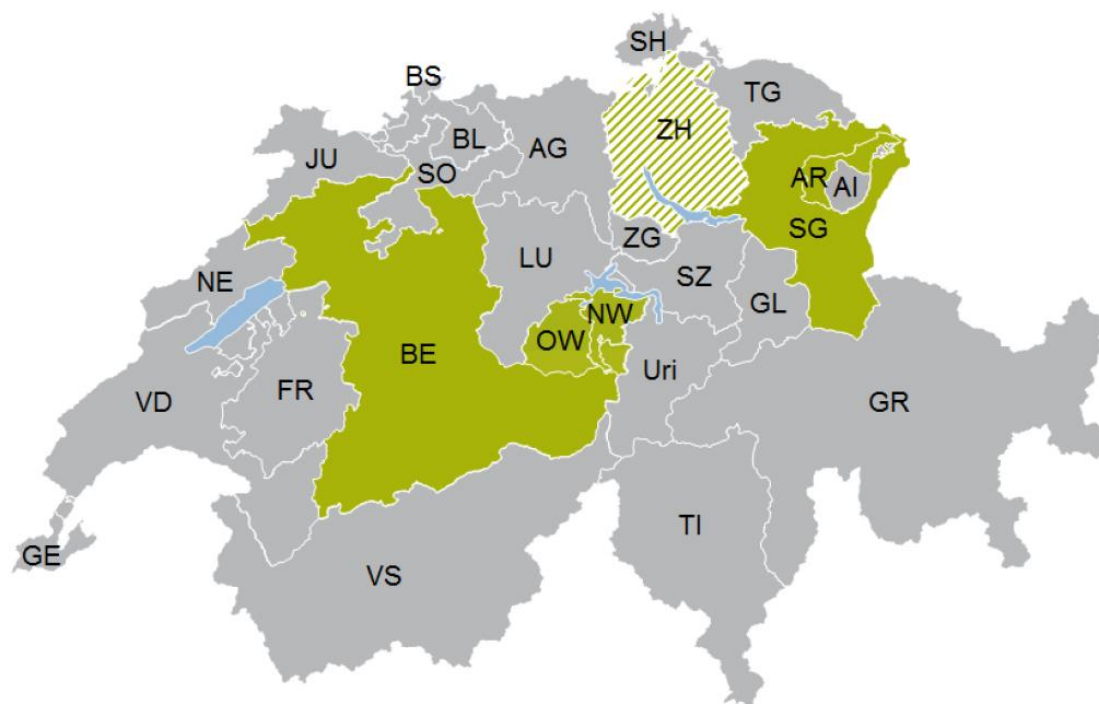
Für die Entscheidungsfindung des Regierungsrates betreffend Aktualisierung der Eigentümerstrategie waren die Regelungen und Erfahrungen der anderen Kantone mitentscheidend:

Der Vergleich mit den anderen Kantonen zeigt eine restriktive Auslagerungspolitik betreffend die Informatik der öffentlichen Verwaltungen. Dabei gilt es zwischen dem Rechenzentrumsgeschäft und der Software-Entwicklung zu unterscheiden. Generell sind die Kantone mit Auslagerungen des Rechenzentrumsbetriebs sehr restriktiv, während bei der Software-Entwicklung pragmatisch vorgegangen wird. Kantonseigene Entwicklungsabteilungen entwickeln Lösungen für den Eigenbedarf, sofern keine bewährten Lösungen auf dem Markt existieren. Bei grösseren Anwendungen wie zum Beispiel im Strassenverkehrswesen oder beim Grundbuchwesen gibt es dazu verschiedene Zusammenarbeitsmodelle. Sind Lösungen auf dem Markt erhältlich, werden sie normalerweise im Rahmen von Submissionen beschafft.

2.4.1 Rechenzentrumsbetrieb

Die Rechenzentrumssituation in den anderen Kantonen gestaltet sich wie folgt:

- 20 Kantone betreiben ihre strategischen Informatiksysteme in einem eigenen Amt.
- 6 Kantone haben den Betrieb ihrer strategischen Informatiksysteme an ein eigenes Informatikunternehmen ausgelagert:
 - Kanton Bern an Bedag Informatik AG (Aktiengesellschaft, 100% Eigentum)
 - Kanton Appenzell Ausserorden an AR Informatik AG (spezialrechtliche Aktiengesellschaft, 50% Eigentum, Rest im Eigentum der Gemeinden)
 - Kanton St. Gallen an Abraxas Informatik AG (Aktiengesellschaft, 50% Eigentum, Rest Kanton Zürich)
 - Kanton Zürich teilweise an Abraxas Informatik AG (Aktiengesellschaft, 50% Eigentum, Rest Kanton St. Gallen), teilweise betreiben die Direktionen ihre Systeme selber
 - Kanton Obwalden an InformatikLeistungsZentrum OW/NW (öffentlich-rechtliche Anstalt, 50% Eigentum, Rest Kanton Nidwalden)
 - Kanton Nidwalden an InformatikLeistungsZentrum OW/NW (öffentlich-rechtliche Anstalt, 50% Eigentum, Rest Kanton Obwalden)
- Es gibt keinen Kanton, der den Betrieb seiner strategischen Informatiksysteme an einen unabhängigen Dritten ausgelagert hat.
- In Kantonen, in denen ein Amt, eine Anstalt oder eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft den IT-Betrieb erbringt, besteht eine Bezugspflicht und der Leistungserbringer ist für seine Beschaffungen selber ausschreibungspflichtig. Die Verrechnung der Leistungen erfolgt nach dem Verursacherprinzip und nur bei Standardleistungen mittels Kostenkatalog zu Selbstkosten.
- Lediglich bei der Abraxas und bei der Bedag besteht keine Bezugspflicht. Die Preisbildung erfolgt nach Marktmechanismen und die beiden Firmen beschaffen ihre Leistungen frei.



- Bundesland Baden-Württemberg an die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW)
- Freistaat Bayern an das IT-Dienstleistungszentrum des Freistaats Bayern (IT-DLZ)
- Land Salzburg an die interne IT in der Landesamtsdirektion
- Stadt Berlin an die eigene öffentlich-rechtliche Anstalt IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ)
- Stadt München an den städtischen Eigenbetrieb für «Informations- und Telekommunikationstechnik der Stadt München» it@M
- Stadt Wien an das eigene Rechenzentrum der Stadt Wien GmbH.

Wie die Darstellung der heutigen Kantonspraxis zeigt, ist eine spezialisierte kantonsinterne Software-Entwicklung oder die Beteiligung an einer Software-Entwicklung im Kantonsumfeld kein Sonderfall, sondern der Normalfall. Aus Gründen der einfacheren Auftragsvergabe, des Arbeitsplatzerhalts, der Kostenersparnisse oder der direkten Einflussnahme werden in den meisten Kantonen nach wie vor Applikationen unter eigener Kontrolle entwickelt. Diese Kantone sind



- Einfachere Zusammenarbeit ohne Ausschreibung
- Direkte Einflussnahme
- Tiefere Kosten, v. a. wenn Synergien mit anderen Kantonen genutzt werden können
- Sicherheit beim Umgang mit heiklen Daten
- Arbeitsplatz- und Wissenserhaltung

2.5 Informationssicherheitsrechtliche Rahmenbedingungen

Daten in jeglicher Form sind und werden vermehrt der Rohstoff und der Innovationstreiber des 21. Jahrhunderts. Analysen, Korrelationen von Daten (Data Mining) und Vernetzung physischer Objekte, lassen heute Rückschlüsse über Personen und Personengruppen, deren Verhalten und deren Absichten in einer Transparenz zu, welche den Persönlichkeitsschutz zutiefst tangieren können. Die Informationslücken zwischen der realen und virtuellen Welt werden zunehmend geschlossen. Wer Daten besitzt, hat Macht.

Im Gegensatz zur Privatperson in privaten Angelegenheiten hat der Bürger im Kontakt mit den Behörden keine Wahlfreiheit, welchem Anbieter er seine Daten anvertraut und welche Daten er

überhaupt über sich herausgibt. Da staatliche Daten bereits heute, aber in Zukunft noch in zunehmendem Masse, Rückschlüsse über Persönlichkeit, politische Gesinnung oder Gesundheitszustand zulassen, muss der Staat diese Daten besonders schützen. Er hat mit aller Konsequenz dafür zu sorgen, dass die Personen Schutz vor missbräuchlicher Datenbearbeitung durch die Behörden geniessen. Zusätzlich ist er gezwungen, jegliche Verbindung von spezifischen Bürgerdaten mit kommerziellen Daten zu verhindern, nur so kann er seine Integrität und Glaubwürdigkeit gegenüber den Bürgern sicherstellen.

Dieser Pflicht kann der Staat vor dem Hintergrund der heutigen technologischen Möglichkeiten nur dann nachkommen, wenn er die Datenhoheit innehat. Datenhoheit impliziert dabei weit mehr als Datenschutz und Datensicherheit, Datenhoheit impliziert die Durchsetzbarkeit des Gesetzes sowie die direkte Einflussnahme resp. physische Gewalt über die Bürgerdaten, jederzeit und an jedem Ort. Dieselben Überlegungen gelten für das Risiko eines Verlustes von Daten, der ganze Verwaltungsprozesse zum Erliegen bringen kann.

Die direkte Einflussnahme auf die Datensammlung und -bewirtschaftung im Interesse des Schutzes der Daten vor Missbrauch oder Verlust bedingt Eigentümerschaft und Datenhaltung in der Schweiz. Die Palette kann dabei abschliessend von interner Datenhaltung, bspw. in einem Amt analog anderer Kantone oder dem Bundesamt für Informatik, bis zu externer Datenhaltung bei einer eigenen Firma reichen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Kantone ihre Daten nicht an privatwirtschaftliche Unternehmen auslagern, weil dies mit einem Kontrollverlust verbunden wäre und somit die Vertraulichkeit, Integrität, Nachvollziehbarkeit und Verfügbarkeit der Daten nicht gewährleistet werden könnten.

Zu den heute von der Bedag verwalteten hochsensiblen Daten der Kantonsverwaltung gehören insbesondere:

- Personendaten und Finanzdaten von juristischen und natürlichen Personen aus dem Steuerbereich
- Personendaten, Finanzdaten, Daten aus juristischen Vorgängen (Administrativmassnahmen bei Verkehrsdelikten) ebenso wie Gesundheitsdaten (Daten aus Medizinischen Kontrolluntersuchungen) aus kantonshoheitlichen Aufgaben im Bereich Strassenverkehr
- Justizinformationen, u.a. der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte
- Weitere besonders schützenswerte Daten der Finanzdirektion sowie der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (insbesondere eine erhebliche Anzahl besonders schützenswerte Personendaten).

2.6 Beschaffungsrechtliche Rahmenbedingungen

Als Folge neuester Entwicklungen im Beschaffungsrecht ist die Frage zu klären, ob der Kanton Bern ein eigenes Informatikunternehmen halten und ihm freihändig Aufträge erteilen darf. Im Bereich der Software erhält die Bedag Aufträge des Kantons ausschliesslich aufgrund von WTO-Ausschreibungen, die sie gewinnt; eine Ausnahme bilden die Wartungs- und Weiterentwicklungsaufträge an die Bedag für PERSISKA (Personal), NESKO (Steuern), FIS (Finanzen) und SUSA (Strassenverkehr). Im Bereich des Rechenzentrumsbetriebs besteht zwischen dem Kanton als Kunden und der Bedag seit 1999 ein langjähriger Rahmenvertrag für den Betrieb seiner An-

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

wendungen in den Bereichen Finanzen, Personal, Steuern und Strassenverkehr. Eine Aktualisierung der Eigentümerstrategie erfordert, falls es nicht zu einem Verkauf der Bedag kommt, eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage, ob das heutige oder ein künftiges, angepasstes Unternehmensmodell in beschaffungsrechtlicher Hinsicht rechtlich tragfähig ist. Diese Frage hat mitentscheidende Auswirkungen auf Eigentümerstrategie und Unternehmensstrategie.

In Orientierung an der Gesetzgebung der EU und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs seit dem berühmten «Teckal»-Urteil müssen nach der herrschenden Vergaberechtslehre in der Schweiz drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit eine unterstellte öffentliche Auftraggeberin einen externen Leistungserbringer mit eigener Rechtspersönlichkeit ohne Beachtung des öffentlichen Beschaffungsrechts, mithin vergaberechtsfrei, direkt beauftragen darf:

- Der öffentliche Auftraggeber muss alleine oder gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern die Anbieterin «wie eine eigene Dienststelle» kontrollieren, indem er sie über seine Beteiligung kapitalmässig oder personell beherrschen kann (Kontrollerfordernis).
- Die kontrollierte Anbieterin muss im Wesentlichen ausschliesslich für die öffentliche Auftraggeberin, d.h. das kontrollierende Gemeinwesen, tätig sein (Tätigkeitserfordernis), was in Anlehnung an die EU-Richtlinien angenommen wird, wenn sie weniger als 20 Prozent ihres Umsatzes mit Geschäften für Dritte bzw. am Markt erzielt.
- An der Anbieterin dürfen neben dem Staat keine Privaten beteiligt sein (Verbot der privaten Kapitalbeteiligung). Dies zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität, d.h. um zu vermeiden, dass diese Anbieterin aufgrund der staatlichen Beteiligung im Wettbewerb mit anderen Anbietern solcher Leistungen am Markt Vorteile und Privilegien geniesst, welche den Wettbewerb verzerren würden. Solche Vorteile können im Geschäft mit dem Staat, aber auch – beispielsweise aufgrund von Quersubventionierungen mit staatlichen Geldern – im Drittgeschäft für private Auftraggeber entstehen.

2.7 Rollenteilung Bedag-KAIO

Im Rahmen des Projektes «Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI)» hatte die eingesetzte AWK Group AG erstmals in der Geschichte die gesamte ICT der Kantonsverwaltung einer vollständigen Analyse unterzogen und in ihrem Bericht vom 12. März 2014 46 Empfehlungen hinsichtlich der Optimierung des Informatikeinsatzes abgegeben. Einige davon stehen auch in einem engeren oder weiteren Zusammenhang mit der Eigentümerstrategie der Bedag:

- B02 Schnittstelle KAIO / Bedag professionalisieren
- B05 Kanton bei Benchmarks der Bedag einbinden
- E01 KAIO soll klar ausgerichtet werden und sich künftig primär auf die Rollen Besteller und Fachführung konzentrieren
- F01 Freiheiten für weitere Kunden der Bedag einräumen
- F02 Schwerpunkt der Bedag auf den Betrieb legen
- H02 Vereinfachung und Standardisierung der Clients und allenfalls stärkerer Einsatzes von Web-Lösungen oder Terminal-Server-Lösungen für Fachapplikationen
- H04 Paketierung und (technisches) Testing für Client-Software zentralisieren
- I01 Die Bedag ist für den Kanton prädestiniert, Rechenzentrumsleistungen zu erbringen

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

I07 Vertiefte Aufnahme aller technischen Räume über die DIR/STA/JUS hinweg und Erstellung Rechenzentrumskonzept durchführen

I08 Leistungen bei Serverinfrastrukturen bündeln

Vor dem Hintergrund dieser Empfehlungen wurde die ICT-Strategie des Kantons Bern 2016 – 2020 erarbeitet, die der Regierungsrat am 3. Februar 2016 genehmigt hat. Die obenstehenden Empfehlungen hatten Einfluss auf diese Strategie, auf die anschliessenden Umsetzungsarbeiten mit dem Programm «IT@BE» sowie auf die neue Verordnung über die Informations- und Telekommunikationstechnik der Kantonsverwaltung (ICTV) vom 24. Januar 2018.

Sowohl in der ICT-Strategie als auch in der ICTV wird u.a. festgehalten, dass das KAIO für die Kantonsverwaltung die ICT-Grundversorgung sicherstellt und dass die DIR/STA/JUS gegenüber dem KAIO für die ICT-Grundversorgung die Rolle als Leistungsbezüger einnehmen. Das KAIO fungiert als zentraler Leistungsbesteller, es steuert und koordiniert die Leistungserbringer. Betriebsleistungen beschafft das KAIO grundsätzlich bei externen Anbietern, mit Ausnahme des Supports der ersten Ebene (First Level Support), vgl. Artikel 13 ICTV.

Im Rahmen der Umsetzung dieser rechtlichen Vorgaben und der UPI-Empfehlungen im Programm «IT@BE» wurden und werden bis in die Jahre 2020 und 2021 verschiedene Aufgabenverschiebungen auch zwischen dem KAIO und den DIR/STA/JUS einerseits und der Bedag andererseits vorgenommen:

- Einzelne Betriebsleistungen, die das KAIO und die DIR/STA/JUS noch selbst erbracht hatten, wurden und werden zur Bedag ausgelagert (so z.B. das Engineering, die technische Systemverwaltung und der Second Level Support der Clients, das Managen der Antivirenlösungen, die Paketierung und Verteilung der eingesetzten Software, der Betrieb von noch dezentral stationierten Server-Infrastrukturen etc.).
- Personelle Ressourcen, die die Bedag im Rahmen des Field Supports (Vor-Ort-Support) eingesetzt hatte, wurden zum KAIO verschoben.

Mit all diesen Arbeiten, die Bezug auf die eingangs erwähnten UPI-Empfehlungen E01, F02, H02 und H04 nahmen, wird eine klare Rollenzuteilung zwischen der Kantonsverwaltung und der Bedag erreicht: Die Bedag ist die bedeutendste Leistungserbringerin für die ICT der Kantonsverwaltung, das KAIO der zentrale Leistungsbesteller für die ICT-Grundversorgung und die DIR/STA/JUS fungieren hier als Leistungsbezüger (sowie als direkte Leistungsbesteller im Bereich der Fach- und Konzernapplikationen). Mit diesen Festlegungen konnten unklare Schnittstellen und Doppelspurigkeiten sowie offene Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geklärt und bereinigt werden.

Die aktualisierte Eigentümerstrategie der Bedag ändert an diesen klaren Rollenzuteilungen nichts. Diese bleiben unverändert erhalten. Gleichzeitig werden die Grundsatzentscheide zu UPI-Empfehlungen gefällt, welche heute noch nicht umgesetzt sind, so insbesondere zum Aufbau der zentralen, standardisierten Serverinfrastruktur für alle DIR/STA/JUS bei der Bedag (Empfehlungen I01, I07 und I08). Die Empfehlungen B02 und B05 werden – obwohl teilweise auch bereits umgesetzt – im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zur Eigentümerstrategie aufgenommen (z.B. bei der Festlegung, in welchen Gremien der Kantonsverwaltung die Bedag vertreten sein wird sowie bei der Frage der Preisfestlegung für Rechenzentrums-Dienstleistungen). Nicht umgesetzt wird die Empfehlung F01 («Freiheiten für weitere Kunden der Bedag einräumen»), da sie mit der neuen beschaffungsrechtlichen Positionierung der Bedag nicht kompatibel ist.

3. Strategievarianten

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Aktualisierung der Eigentümerstrategie für die Bedag folgende Strategievarianten geprüft:

- Verkauf
- Behalten Bereich Rechenzentrum – Verkauf Bereich Software
- Zusammenschluss / Fusion
- Reintegration
- Status quo optimiert

Nachfolgend werden diese Strategievarianten beschrieben und im Sinne einer Erstbeurteilung die Vor- und Nachteile bzw. Chancen und Risiken summarisch dargelegt.

3.1 Verkauf

Die Strategievariante Verkauf sieht vor, dass der Kanton Bern als Eigentümer der Bedag aussteigen wird und kein eigenes IT-Unternehmen mehr führt. Er wird sich daher von seiner Beteiligung an der Bedag trennen müssen. Das Ziel eines solchen Verkaufs ist die möglichst schnelle, vollständige und sozialverträgliche Veräusserung der Bedag zum bestmöglichen Preis. Die Leistungen für den Kanton Bern und die übrigen Kunden sollen dabei vom neuen Eigentümer vertragskonform fortgeführt und Know-how-Verluste sollen vermieden werden.

Verkaufsgegenstand ist das ganze Unternehmen mit sämtlichen Aktiven und Passiven. Das Ziel der Strategievariante ist erreicht, wenn das Unternehmen als Gesamtes an einen Käufer oder alle Unternehmensteile einzeln an mehrere Käufer veräussert wurden. Welches Szenario zum Tragen kommt, hängt davon ab, ob Kaufinteressenten für das Unternehmen oder für Teile davon gefunden werden und wie sich dieses Angebot der Interessenten auf die Beurteilungskriterien Verkaufserlös und Betriebsstabilität auswirken.

Der Kreis potenzieller Kaufinteressenten ist allein aufgrund der Transaktionsgrösse relativ klein. Nationale und internationale Interessenten primär aus der IT-Branche stehen im Vordergrund. Ein Gesamtverkauf an einen einzelnen Käufer bietet den Vorteil, dass ein einziger Ansprechpartner die Abwicklung grundsätzlich vereinfacht und am Schluss des Verkaufsprozesses keine Unternehmensteile übrigbleiben und keine Aktiengesellschaft liquidiert werden muss.

Kann für den Verkauf des Gesamtunternehmens kein Käufer gefunden werden, drängt sich ein fragmentierter Verkauf von Einzelteilen (Software-Entwicklung, Rechenzentren, Druck- und Verpackungszentrum, Liegenschaften) auf, um eine grössere Anzahl Kaufinteressenten anzusprechen. Dadurch sinkt die Transaktionsgrösse und es können auch kleinere und spezialisierte Unternehmen mit strategischen Schwerpunkten und Geschäftstätigkeiten in den jeweiligen Marktsegmenten der Belegschaft interessante Zukunftsaussichten bieten.

Für einen Verkauf sprechen:

- Der Kanton Bern trägt kein unternehmerisches Risiko für ein staatseigenes IT-Unternehmen mehr.

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

- Die Verwaltungsstellen sind in der politischen Diskussion von Legitimationsanstrengungen für die Bedag befreit und das KAIO erlangt vollständige Freiheit in der Umsetzung der eigenen Beschaffungsrichtlinien.
- Die Verwaltung kann ohne Rücksicht auf das eigene IT-Unternehmen IT-Leistungen frei am Markt beschaffen.
- Der Kanton Bern kann das in der Bedag gebundene Vermögen realisieren und frei verwenden.

Gegen einen Verkauf sprechen:

- Der Kanton Bern gibt die direkte Einflussnahme und die Datenhoheit aus der Hand. Die Mitsprache des Kantons beschränkt sich auf vertragliche vereinbarte Kontrollen beim Lieferanten, was zu kurz greift
- Regierungsrat und Verwaltung wagen einen schweizweiten Alleingang, indem sie als einziger Kanton die IT an einen Dritten auslagern.
- Die allererste Parlamentsdiskussion über eine Veräusserung der Bedag wirkt sich irreversibel auf Unternehmenswert, Auftragslage, personelle und finanzielle Situation aus. Spätestens der in jedem Fall notwendige Parlamentsentscheid führt zu Unruhe und unerwünschten Fluktuationen in der Belegschaft.
- Der Verkaufsprozess und die damit einhergehenden Betriebsübergaben müssen als Hochrisiko für das Funktionieren der kantonalen Verwaltung beurteilt werden. Erfahrungsgemäss ist eine Betriebsübergabe in den Augen der betroffenen Mitarbeitenden eine Neuorientierung, in der die Bereitschaft für einen Arbeitgeberwechsel ausserhalb des angestammten Aufgabengebietes sehr hoch ist. Die Folge davon sind hohe Fluktuationsraten und grosse Know-how-Verluste. Gerade in den Kerngebieten der Bedag wie Personalwesen, Steuern, Strassenverkehrswesen, Grundbuch usw. könnten in Folge einer solchen Fluktuation die Entwicklung, die Wartung und der Betrieb nicht mehr sichergestellt werden. Eine Kompensation mit Drittfirmen wäre in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich. Selbst potenzielle Käufer wären nie in der Lage, den Betrieb kurzfristig und ohne die erfahrenen Spezialistinnen und Spezialisten der Bedag sicherzustellen. Der Kanton Bern könnte daher im Extremfall beispielsweise die Löhne nicht mehr auszahlen und seine Steuern nicht mehr einziehen.
- Dividendenerträge für den Kanton entfallen.

3.2 Behalten Bereich Rechenzentrum – Verkauf Bereich Software

Die Bedag konzentriert sich auf das Rechenzentrumsgeschäft des Kantons Bern. Dieser ist weiterhin der Alleineigentümer des Unternehmens. Die rechenzentrumsnahen Entwicklungstätigkeiten, welche zurzeit organisatorisch im Bereich Software-Entwicklung angesiedelt sind, werden in den Bereich Rechenzentren verschoben. Die restliche Software-Entwicklung wird verkauft. Das Rechenzentrumsgeschäft ausserhalb des Eigentümermarktes wird auf maximal 20 Prozent des Gesamtumsatzes beschränkt.

Beim Verkauf der ganzen Software-Entwicklung ergeben sich folgende Chancen:

- Beim Verkauf der ganzen Software-Entwicklung wäre die politische Diskussion über Sinn und Zweck einer eigenen Software-Entwicklung endgültig vom Tisch.
- Die Bedag kann durch den Verkauf einen einmaligen Gewinn erzielen, der an den Kanton Bern ausgeschüttet werden kann.

Beim Verkauf der ganzen Software-Entwicklung ergeben sich folgende Risiken:

- Die Durchführung eines transparenten und fairen Verkaufsverfahrens ist mit hohen Schwierigkeiten verbunden und bietet grosses Potenzial für Einsprachen und damit für Reputationschäden.
- Durch die vor dem Verkauf notwendige Herauslösung des in der Software-Entwicklung angesiedelten Application Managements vom Rechenzentrumsbetrieb werden die Betriebsstabilität der strategischen Applikationen und die reibungslose Abwicklung der Verwaltungsprozesse gefährdet.
- Der Kanton Bern ist der dominierende Hauptkunde der Software-Entwicklung. Wenn sich der Hauptkunde von seinem Hauptlieferanten trennt, stellt sich für einen Käufer die Frage, wie zukunftsicher das zu übernehmende Geschäft ist. Der erzielbare Verkaufspreis liegt u.U. tief im Vergleich zu den heute erzielten Deckungsbeiträgen. Es besteht das Risiko der Wertvernichtung.
- Das Rechenzentrum verliert den direkten Zugang zu zunehmend wichtigen Trends der immer enger werdenden Zusammenarbeit zwischen Entwicklern und Betreibern (De-vOps, Cloud). Das Rechenzentrum verliert an Kompetenz und wird vermehrt durch die Software-Lieferanten gesteuert.
- Falls der Käufer ein Mitbewerber ist und ebenfalls der Kontrolle der öffentlichen Hand unterliegt, ändert sich die Situation der privaten Firmen in Bezug auf die Konkurrenzierung durch einen Staatsbetrieb nicht. Der gewünschte Effekt für die Privatwirtschaft tritt nicht ein. Politisch ist die Frage zu beantworten, was der Verkauf wirklich positiv bewirkt hat.
- Es wird neu eine Abhängigkeit von einem fremden Anbieter ausserhalb des Einflussbereichs des Kantons geschaffen. Die Einflussmöglichkeiten als Eigentümer auf Kosten, Preismodelle, Transparenz und Terminpriorisierung gehen verloren.

3.3 Zusammenschluss / Fusion

Die Variante beabsichtigt den Zusammenschluss der drei grossen, sich im öffentlichen Eigentum befindlichen IT-Dienstleistungsanbieter Bedag, Abraxas und Verwaltungszentrum AG St. Gallen (VRSG) zu einem grossen Kompetenzzentrum für öffentliche Verwaltungen, allenfalls ergänzt durch weitere staatliche Unternehmen wie das InformatikLeistungsZentrum OW/NW. Am 15. Juni 2017 haben die beiden Unternehmen Abraxas und VRSG bekanntgegeben, dass sie fusionieren werden. Ein Zusammenschluss mit der Bedag in einer späteren Phase ist mit diesem Schritt weiterhin möglich und würde dessen Abwicklung in einer späteren Phase wesentlich vereinfachen.

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

Die Marktdurchdringung im Bereich der öffentlichen Verwaltungen würde Gemeinden und Kantone umfassen. Die Fokussierung auf die Nische der öffentlichen Verwaltung reduziert die Eigentümerrisiken, konkurriert Dritte nicht und ist Garant für ein langfristiges Überleben aufgrund von breiten und tiefen Branchenkenntnissen, einem optimierten Preis-Leistungs-Gefüge und daraus folgend langfristiger Verträge. Die Lösungs- und Produktbreite wäre für die öffentlichen Verwaltungen umfassend (Kantone, Städte, Gemeinden). Synergien könnten in allen Bereichen (Softwareentwicklung, Rechenzentrumsgeschäft, Verkauf, Geschäftsentwicklung und zentrale Dienste) erzielt werden.

Eigentümer bliebe ausschliesslich die öffentliche Hand (Kantone, Städte, Gemeinden). Im Marktumfeld der öffentlichen Verwaltungen entstünde ein Unternehmen, welches aufgrund seiner Grösse Standards setzt (z.B. eCH-Standards bei E-Government-Vorhaben). Das Unternehmen überwände selbständig die föderalistisch geprägten Medienbrüche in den öffentlichen Verwaltungen mittels durchgängiger Informatikapplikationen und Schnittstellenreduktion. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor wäre «Software as a Service»-Lösungen, d.h. eine Firma, die sowohl Softwareentwicklung, Software-Integration und Rechenzentrumsbetrieb unter einem Dach vereinen würde.

In der fusionierten Unternehmung wäre auch ein geballtes Expertenwissen in Bereichen der öffentlichen Verwaltung und verwaltungsnahen Betrieben vereint, das es unter anderem erlaubt, dass sich Gemeinden, Städte und Kantone auf ihr Kerngeschäft, d.h. auf die Abwicklung der Verwaltungsprozesse und der Politik, fokussieren könnten und dass die Stabilität und Wirtschaftlichkeit der Lösungen und des Betriebs sichergestellt wären.

Für einen Zusammenschluss sprechen:

- Datenhoheit und direkte Einflussnahme durch die Eigentümer.
- Die Grösse garantiert ein langfristiges Überleben.
- Eine breite Eigentümerschaft reduziert die Eigentümerrisiken.
- Skaleneffekte und wirtschaftliche Einkaufsbedingungen für die Eigentümer sind gewährleistet.
- Durchgängige „Software as a Service“-Lösung (über alle Verwaltungsstufen hinweg) komplett aus einer Hand.
- Finanzielle Stärke ermöglicht fokussierte Investitionen.
- Technologisch und applikatorisch mit umfassendem Expertenwissen breit und tief aufgestellt.

Gegen einen Zusammenschluss sprechen:

- Fehlende politische Unterstützung und politische Unabwägbarkeiten (Grossräte und Landräte verschiedenster Couleur und Interessen). Nicht kongruente Absichten der bestehenden Eigentümer.
- Fehlende Bereitschaft zur Veränderung beim betroffenen Personal.
- Schwieriges Zusammenschmelzen unterschiedlicher Firmenkulturen.

- Hohe Komplexität bei der Leitung und Durchführung des Fusionsprojektes. Während der langen Übergangszeit sind beschaffungsrechtliche Fragen ggf. nicht geklärt, ausser man geht über den Zwischenschritt Status quo optimiert (vgl. Ziffer 3.5).
- Eine Anpassung des Bedag-Gesetzes ist notwendig und unterliegt einem politischen Prozess.

3.4 Reintegration

Die Strategievariante Integration beabsichtigt die Integration der Bedag in die Verwaltung des Kantons Bern und somit deren Liquidation als Unternehmen im handelsrechtlichen Sinne. Unter der Voraussetzung der Datenhoheit und der direkten Einflussnahme, welche aus staats- und sicherheitspolitischer Sicht (Glaubwürdigkeit des Staates) weit über Datenschutz und Datensicherheit hinausgehen, sowie vor dem Hintergrund der aktuell im KAIO diskutierten beschaffungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Bedag, kann mit einer Integration in den Kanton beiden Punkten auf einen Schlag Genüge getan werden. Eine Konzentration auf rein kantonalerbische Informatikvorhaben erlaubt eine Priorisierung der Kräfte respektive des Mitteleinsatzes. Heutige Geschäftstätigkeiten ausserhalb des Kantons Bern müssten vor der Integration veräussert werden.

Für eine Integration sprechen:

- Datenhoheit und direkte Einflussnahme durch den Kanton bleiben erhalten.
- Kurz- und mittelfristig profitiert der Kanton von günstigeren Gestehungskosten durch den Wegfall von Aufwänden, die die Eigenständigkeit als Unternehmen mit sich bringen (z.B. Verkauf, Marketing, Verwaltungsrat), sowie Margen und Steuern.
- In der Bedag vorhandenes Expertenwissen kann in den kantonalen Projekten besser eingebracht werden, da die Experten nicht mehr als Lieferanten sondern als Mitarbeitende des Kantons angesehen würden.
- Die Variante ist schweizweit praxiserprobt und bewährt. Damit sind auch die beschaffungsrechtliche Thematik sowie die politische Diskussion rund um die Konkurrenzierung von Dritten durch den Kanton Bern gelöst.

Gegen eine Integration sprechen:

- Die kantonalen Strukturen verringern die Agilität des Leistungserbringers (Budgetierungsprozesse, Beschaffung von Personal auf dem Arbeitsmarkt, Investitionen, Innovationen etc.).
- Eine Integration in die kantonalen Strukturen würde mit sich bringen, dass diese Organisation Teil der Kantonsverwaltung würde und damit unter der direkten Aufsicht des Grossen Rates und seiner Kommissionen sowie der kantonalen Finanzkontrolle stehen würde. Damit verbunden wäre das erhebliche Risiko von Interventionen aus dem politischen Umfeld in die operative Informatik der Kantonsverwaltung bzw. eine Verpolitisierung der kantonalen Informatik mit all den negativen Konsequenzen für Regierungsrat und Verwaltung.
- Aufgrund des fehlenden Kosten- und Wettbewerbsdruckes besteht die Gefahr eines steigenden Stellenetats und damit steigender Kosten.
- Kein Dividendenertrag und kein zusätzliches Vorzeigunternehmen mehr für den Kanton Bern.

- Eingeschränkte Kooperationsfähigkeit (möglicher Ausweg: interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt).

3.5 Status quo optimiert

Die Bedag konzentriert sich auf das IT-Geschäft des Kantons Bern. Dieser ist weiterhin Alleineigentümer der Aktiengesellschaft Bedag Informatik AG. Das Geschäft ausserhalb des Eigentümermarktes wird auf maximal 20 Prozent des Gesamtumsatzes beschränkt. Damit werden die beschaffungsrechtlichen Teckal-Kriterien erfüllt und der Kanton Bern, d.h. alle Ämter und Direktionen, die Staatskanzlei sowie die Justiz, können ihre IT-Aufträge vergabeverfahrensfrei der Bedag übergeben. Im Gegenzug muss die Bedag ihre eingekauften Leistungen nach Beschaffungsrecht beschaffen. Sämtliche im Zusammenhang mit der Verarbeitung von schützenswerten Daten stehenden IT-Betriebsaufgaben werden durch die Bedag erbracht. Dies umfasst den IT-Betrieb aller Fach- und Konzernapplikationen sowie der dazu erforderlichen Applikationsplattformen des Kantons Bern. Diese Strategievariante stellt sicher, dass die Datenhoheit durch den Kanton Bern sichergestellt ist und die direkte Einflussnahme des Eigentümers auf die Bedag erhalten bleibt. Um das Prinzip der «Hoheit über die kantonalen geschäftskritischen bzw. sensiblen Daten der Kantonsverwaltung» einzuhalten, sind Regelungen zu erlassen, welche Informatikdienstleistungen die Kantonsverwaltung bei der Bedag beziehen muss und welche Aufträge sie frei an andere Dienstleister vergeben kann.

Zusammenfassend basiert die Legitimation der Bedag als kantonales Unternehmen darauf, dass der Kanton Bern als Eigentümer eine direkte Einflussnahme auf die für die Verwaltung strategischen Informatiksysteme und die Bearbeitung der Daten seiner Bürger ausüben will. Im Gegenzug wird für die Bedag eine hohe Konzentration und Spezialisierung der Unternehmensaktivitäten auf den Kanton Bern und dessen individuelle Bedürfnisse abgeleitet. Gezielte Drittmarktgeschäfte bleiben dort möglich, wo ein positiver Nutzen für den Kanton Bern entsteht. Der Umsatzanteil im Drittmarktgeschäft wird aus beschaffungsrechtlichen Gründen auf maximal 20 Prozent beschränkt.

Für die Strategievariante Status quo plus sprechen:

- Die Betriebsstabilität bleibt erhalten (keine komplexen Beschaffungs- und Migrationsprojekte).
- Durch die Beschränkung im Drittkundengeschäft werden die (unternehmerischen) Risiken des Eigentümers verringert.
- Die Lösung dürfte politisch akzeptiert werden.
- Der Status quo optimiert schafft kein Präjudiz. So ist zu jedem späteren Zeitpunkt die Wahl einer anderen Variante weiterhin möglich. Insbesondere bietet diese Variante eine gute Ausgangslage für die Strategievariante Zusammenschluss.

Gegen die Strategievariante Status quo plus sprechen:

- Da neu die Möglichkeit besteht, der Bedag ausschreibungsfrei Aufträge zu erteilen bzw. für einen Teil der Aufträge der Verwaltung ein Pflichtbezug bei der Bedag besteht, können in Bezug auf die Kundenorientierung, Innovationsfähigkeit und Arbeitgeberattraktivität Risiken entstehen.

- Durch den Pflichtkonsum entsteht eine hohe Abhängigkeit im Bereich der Rechenzentrumsdienstleistungen. Weiter fehlt dadurch die wettbewerbliche Preisbildung, die aufgrund der freihändigen Vergabe nicht am Markt geschieht.
- Zudem entsteht ein finanzielles Risiko und es kann auch die Einhaltung der 80-20-Regel nicht gesichert werden, wenn die Bedag nicht über genügend kantonale Aufträge verfügt.

3.6 Gegenüberstellung der Strategievarianten

Die fünf Strategievarianten lassen sich hinsichtlich Nutzen und Risikolage wie folgt zusammenfassend bewerten:

- Verkauf: Einem einmaligen Verkaufserlös stehen der Verlust der Datenhoheit sowie das Hochrisiko der Destabilisierung und Gefährdung der Verwaltungsprozesse gegenüber.
- Behalten Bereich Rechenzentrum – Verkauf Bereich Software: Ohne erkennbaren Nutzen werden das Unternehmen destabilisiert und die Verwaltungsprozesse gefährdet.
- Zusammenschluss: Die Vision eines nationalen Kompetenzzentrums Informatik für öffentliche Verwaltungen, das beschaffungsrechtlich korrekte, umfassende, effiziente und kostengünstige Dienstleistungen für die öffentliche Hand anbietet, wird umgesetzt. Die Datenhoheit ist beschaffungsrechtlich gesichert und durch die interkantonale Zusammenarbeit werden Skaleneffekte realisiert bei gleichzeitiger Zunahme der unternehmerischen und politischen Risiken. Die Firmen Bedag, Abraxas und VRSG schliessen sich zusammen. Daraus resultiert eine starke Marktstellung mit dem Vorteil von Kosteneinsparungen und Synergien in den Infrastruktur- und Applikationslandschaften.
- Reintegration: Die Datenhoheit und die Einflussnahme sind bei geringen unternehmerischen und politischen Risiken gewährleistet. Demgegenüber werden die Kundenorientierung und die Innovationskraft bei tendenziell höheren Kosten sinken.
- Status quo optimiert: Die Datenhoheit ist beschaffungsrechtlich gesichert und die Preise für den Kanton Bern sinken unter der gleichzeitigen Abnahme der unternehmerischen und politischen Risiken. Der Kanton Bern behält als Eigentümer der Bedag die vollständige Datenhoheit über die sensiblen Daten, indem der Zugriff und die Bearbeitung dieser Informationen alleine der Kantonsverwaltung und der Bedag vorbehalten bleibt. Der Kanton kann beschaffungsrechtlich korrekt Aufträge vergabeverfahrensfrei an die Bedag vergeben und die Innovationskraft des Unternehmens bleibt bei entsprechenden flankierenden Massnahmen erhalten.

3.7 Erste Stossrichtungsentscheide des Regierungsrates im Februar 2017

Gestützt auf eine breite Auslegeordnung hat der Regierungsrat im Februar 2017 erste Stossrichtungsentscheide bezüglich der vorliegenden Strategievarianten gefällt:

- Die Position und der Wert der Bedag als Erfolgsfaktor für die einwandfreie Abwicklung der Verwaltungsprozesse sind für den Regierungsrat von strategischer Bedeutung.
- Der Regierungsrat will die Hoheit über die von der Kantonsverwaltung bearbeitenden Daten behalten.

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

- Sympathien hat deshalb die Variante Status quo optimiert.
- Der Regierungsrat sieht hinsichtlich eines Verkaufs grosse Risiken, ein integraler Verkauf kommt deshalb kaum in Frage.
- Der Regierungsrat steht der Variante Zusammenschluss eher skeptisch gegenüber. Es fehlt ihm im Moment eine Beurteilung der politischen und betrieblichen Erfolgschancen und der Vor- und Nachteile, welche diese Variante aus Eigentümersicht hätte.
- Die Variante Reintegration der Bedag in die Kantonsverwaltung ist für den Regierungsrat kein Thema.

4. Expertengutachten Müller/Jäger/Dippert

Im August 2017 hat der Regierungsrat die Aufträge betreffend die Erstellung der in seiner Antwort auf das Postulat Köpfli zugesicherten unabhängigen Expertengutachten erteilt.

4.1 Auftrag

Der Regierungsrat hat beschlossen, die vier Strategievarianten «Verkauf (mit der Untervariante Verkauf Software/Behalten Rechenzentrum) – Reintegration – Status quo optimiert – Zusammenschluss» nach drei Fragenblöcken gutachterlich beurteilen zu lassen:

- **Staatsrechtliche, politische und ordnungspolitische Aspekte**

(Stichworte: Informationssicherheit [Datenschutz, Datensicherheit], Markt und öffentliche Hand, Monopol- und Wettbewerbsfragen, Aufsicht, Eigentümerschaft, politische Einschätzung, Folgen hinsichtlich Rechtsetzung etc.).

- **Informatikorganisation und -führung**

(Stichworte: Sourcing, Führungsmodelle, Zusammenwirken Kantonsverwaltung - Bedag, Sicherstellung der Innovationsdynamik, Digitalisierung, Preisbildung und Kostenmanagement, Interventionsinstrumente, Vertragswesen, Bezugspflicht etc.).

- **Beschaffungsrecht**

(Stichworte: Erfüllung der Kriterien gemäss Gerichtspraxis zur Quasi-In-House-Beschaffung, allfällige Anpassungen des kantonalen Rechts, Übergangsfristen, Ausschreibungsfragen, Bezugspflicht, Preisbenchmarks, Vertragswesen etc.).

Als Gutachter wurden beauftragt:

- Block 1: Prof. Markus Müller, Universität Bern
- Block 2: Prof. Jens Dibbern, Universität Bern
- Block 3: Dr. Christoph Jäger, Rechtsanwalt, Bern

4.2 Erstellung der Gutachten

Die drei Gutachter haben sich zu Beginn der Arbeiten darauf verständigt, drei selbständige Gutachten zu erstellen. Es wäre auch möglich gewesen, die gutachterlichen Erwägungen und Ergebnisse in ein gemeinsames Dokument zu fassen. Die Gutachter haben ihre Arbeit indessen aufeinander abgestimmt und dafür gesorgt, dass sie ihre Arbeit auf demselben Material und auf demselben Wissensstand durchführen konnten. Sie haben sich bei der Erstellung der Gutachten regelmässig ausgetauscht, da ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den drei Prüfbereichen besteht. Es konnte so vermieden werden, dass die Erwägungen und Schlussfolgerungen der Gutachter etwa wegen ungleicher Datenlage bzw. nicht konsistenter Informationen widersprüchlich ausfallen.

So war auch sichergestellt, dass jeder Gutachter in völliger Unabhängigkeit von den anderen Experten zu seinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen kam, aber in Kenntnis der Sachverhaltserhebung, der Würdigung und der geplanten Schlussfolgerungen und Empfehlungen der anderen.

4.3 Erkenntnisse der Gutachten

Inhaltlich sind die drei Gutachter aus ihren je spezifischen fachlichen Blickwinkeln zum weitgehend selben Ergebnis gelangt.

Auch für die Gutachter steht die vom Regierungsrat favorisierte Strategievariante «Status quo optimiert» für eine kurz- bis mittelfristige Umsetzung im Vordergrund – allerdings eher in modifizierter Form als sog. Holding Variante. Bei dieser würden die Bereiche Rechenzentrum (RZ) und Software (SW) der Bedag aus beschaffungsrechtlichen Gründen je in eine in Aktiengesellschaft gekleidete Tochtergesellschaft getrennt und unter das Dach einer Management-Holding¹ gestellt, welche kein eigenes operatives Geschäft, sondern die beiden Tochtergesellschaften führen würde. Im Detail zu prüfen wäre, welche Funktionen der Gruppe auf Stufe Holding und welche auf Stufe Tochtergesellschaften wahrzunehmen wären, damit die angestrebte submissionsrechtliche Entschärfung nicht gefährdet würde.

Mit diesem Vorgehen könnte im Bereich des RZ die Hoheit über die kantonalen sensiblen und geschäftskritischen Daten sichergestellt werden und es könnte die Kantonsverwaltung der Tochtergesellschaft RZ ausschreibungsfrei Betriebsaufträge erteilen; im Gegenzug sei gemäss den Gutachtern für dieses Geschäft ein Pflichtbezug durch die Kantonsverwaltung bei der Bedag empfehlenswert.

Der Bereich SW hingegen könnte so ausgestaltet werden, dass dafür für die Kantonsverwaltung kein Pflichtbezug bestehen würde, sondern dass der Bereich SW seine Aufträge im Rahmen von Ausschreibungen gewinnen müsste – was schon heute der Fall ist.

Insgesamt werde es so gemäss den Gutachtern ermöglicht, die Hoheit über die kantonalen sensiblen und geschäftskritischen Daten sicherzustellen und gleichzeitig das beschaffungsrechtliche Tätigkeitskriterium (80/20-Regel) im Bereich des RZ zu erreichen.

¹ Aufgaben der Management-Holding: Festlegung der Unternehmensstrategie und der Geschäftsfelder, Zuteilung der Ressourcen, Bestimmung der Strukturen und der Organisation, Berufung und Abberufung der wichtigsten Führungs-kräfte in der Gruppe, Management der zentralen Konzernfunktionen wie Finanzen, HR und Dienste, Synthese der Teil-geschäfte zu einem umfassenden Angebot, Entscheidung über Investitionsschwerpunkte, Vorgabe einer einheitlichen Personalpolitik, Überwachung der Tochtergesellschaften.

Es erscheint den Gutachtern zudem ratsam, die Optimierungsbemühungen nicht allein auf die beschaffungsrechtlichen Schwierigkeiten zu beschränken, sondern im Rahmen der Aktualisierung bzw. Anpassung der Eigentümerstrategie noch weitere potentielle Optimierungsfelder in den Blick zu nehmen, beispielsweise die Korrektur des verbreiteten Selbst- und Drittverständnisses, wonach die Bedag weitgehend ein «privatwirtschaftlicher Akteur» sei, obwohl sie eine ausgegliederte Verwaltungsträgerin in Form einer privatwirtschaftlichen AG darstellt. Die Bereinigung dieses falschen Verständnisses sei ebenso vorzunehmen wie die Klärung der Rolle des KAIO.

Die Strategievarianten «Verkauf (ganz oder teilweise)», «Reintegration in die Verwaltung» oder «Zusammenschluss / Fusion» sind gemäss den Gutachtern zwar machbar, stehen für sie – mit zum Teil leicht unterschiedlichen Gründen – aber nicht im Vordergrund und werden daher nicht zur Umsetzung empfohlen.

Im Ergebnis empfehlen die drei Gutachter, dass der Kanton Bern die Bedag weiterhin als kantonseigenes Informatikunternehmen behält, sich für die vom Regierungsrat bisher favorisierte Strategievariante «Status quo optimiert» entscheidet, diese zusätzlich verbessert und die Bedag als in eine Aktiengesellschaft gekleidete ausgegliederte Verwaltungsträgerin besser in die Führung der Informatik der Kantonsverwaltung integriert, namentlich dort, wo sie gegenüber der Kantonsverwaltung wesentliche Leistungsverantwortung trägt und mit ihrem Know-how wichtige inhaltliche Impulse geben kann. Bei der Strategievariante «Status quo optimiert» behält der Kanton Bern als Eigentümer der Bedag die vollständige Hoheit über die kantonalen sensiblen und geschäftskritischen Daten. Diese Strategievariante entspricht der Praxis der anderen Kantone und angrenzender Länder, ihre strategischen Informatiksysteme nicht an unabhängige Dritte auszulagern und hinsichtlich Sicherheit und Verfügbarkeit Risiken einzugehen. Die Schnittstellen zwischen der Kantonsverwaltung und der Bedag können bei dieser Strategievariante optimiert und das wirkungsvolle Zusammenwirken weg vom reinen Kunden-Lieferantenverhältnis hin zu einer partnerschaftlich geprägten Zusammenarbeit gefördert werden. Auch die Gutachter schlagen Verbesserungen in diese Richtung vor.

5. Angepasste Eigentümerstrategie: Status quo optimiert

5.1 Regierungsrat folgt den Empfehlungen der Gutachter mit Dualstrategie

Aus der Sicht des Regierungsrates sind die drei Gutachten überzeugend ausgefallen und weisen eine hohe Qualität auf. Der Regierungsrat ist diesen Empfehlungen gefolgt. Die Umsetzung der Empfehlungen der Gutachter läuft auf eine Dualstrategie hinaus:

- Der Kanton Bern hält im Sinne der Strategievariante «Status quo optimiert» mit der Bedag weiterhin ein kantonseigenes Informatikunternehmen und behält damit als Eigentümer die vollständige Hoheit über die sensiblen und geschäftskritischen Daten der Kantonsverwaltung. Die Bedag wird als in eine Aktiengesellschaft gekleidete ausgegliederte Verwaltungsträgerin besser in die Führung der Informatik der Kantonsverwaltung integriert.
- Gleichzeitig und parallel wird die Bildung einer Holding geprüft, um die Bereiche RZ und SW in eigenständige Aktiengesellschaften zu trennen, die vom Kanton als Eigentümer beschaffungsrechtlich unterschiedlich behandelt werden: Pflichtbezug der Kantonsverwaltung im Bereich RZ, freie Ausschreibung im Bereich SW. Es ist zusammen mit dem Verwaltungsrat der Bedag und, soweit nötig, mit Fachspezialisten zu prüfen, ob sich die von den Gutachtern genannten Vorteile dieser Holding rechtlich, unternehmerisch, betrieblich, führungsmässig, fi-

nanziell und personalpolitisch bestätigen und wie die Umsetzung dieser zusätzlichen Optimierung geplant und umgesetzt werden müsste. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Abklärungen könnte der Regierungsrat später entscheiden, ob er den «Status quo optimiert» mit der Bildung einer Holding zusätzlich verbessern will.

5.2 Angepasste Eigentümerstrategie

5.2.1 Entwicklung in der ICT und grundsätzliche Ziele des Eigentümers

Das Funktionieren der kantonalen Verwaltung und die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit betriebswichtigen Dienstleistungen ist in bereits jetzt in hohem und künftig in weiter steigenden Mass von Informations- und Kommunikationssystemen abhängig. Die Abwicklung unzähliger Verwaltungsprozesse ohne Unterstützung durch ICT ist längst undenkbar geworden. Die hohe Verfügbarkeit und Sicherheit dieser Systeme ist für die kantonale Verwaltung absolut zwingend. Gleichzeitig sollten der Betrieb und die Weiterentwicklung der kantonalen ICT zu vernünftigen, marktkonformen Preisen erfolgen.

Das in der ICT der Kantonsverwaltung vom Regierungsrat verfolgte übergeordnete Ziel in diesem Kontext ist somit die Sicherstellung einer leistungsfähigen, im Normal- und Krisenfall hoch verfügbaren, performanten, sicheren, funktional vollständigen, transparenten, und ausbau- und anpassungsfähigen ICT mit planbaren, nachvollziehbaren und marktkonformen Investitions- und Betriebskosten.

Unter diesen Rahmenbedingungen ist es für den Kanton von besonderem und strategischen Interesse, direkten Einfluss auf die Leistungserbringung in der ICT der Kantonsverwaltung zu nehmen. Im Zentrum der strategischen ICT-Überlegungen des Regierungsrats steht sein Entscheid, angesichts der zunehmenden Komplexität und Anfälligkeit, aber auch der Bedrohungen der ICT von aussen, die immer wichtiger werdende Hoheit über die Speicherung, Bearbeitung und Nutzung von geschäftskritischen und sensiblen Daten der Kantonsverwaltung zu behalten.

Der Regierungsrat will folgerichtig die Bedag als kantonseigenes Informatikunternehmen mit seinem sicheren und leistungsfähigen Rechenzentrum behalten, um so die erforderliche Informationssicherheit in einer komplexen und zunehmend vernetzten Informatik-Landschaft sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Anforderungen aller Anspruchsgruppen in der Bevölkerung und in der Wirtschaft an die Kantonsverwaltung sicher erfüllt werden können. Die direkte Einflussnahme des Kantons auf die Speicherung, Bewirtschaftung und Nutzung der geschäftskritischen und sensiblen Daten der Kantonsverwaltung ist für den Regierungsrat nur bei einem eigenen, von ihm beherrschten Informatikunternehmen langfristig sichergestellt, so wie das auch die von ihm eingesetzten Gutachter empfohlen haben. Eine Auslagerung insbesondere des Betriebs der kantonalen strategischen ICT-Anwendungen an einen privaten Dritten oder gar ein Verkauf der Bedag kommen für ihn nicht in Frage.

Die Eigentümerstrategie der Bedag und der in ihr festgehaltene Leistungsauftrag an das Unternehmen sind denn auch auf diese Zielsetzung und damit verbundene Aspekte wie betriebliche Stabilität, Leistungsfähigkeit, Sicherheit, Verfügbarkeit und funktionale Ausrichtung an den Kundenbedürfnissen fokussiert. Zudem müssen neben einem entsprechend solide ausgestalteten Betrieb auch Vorgaben für betriebliche Erneuerungen und die Weiterentwicklung der Digitalisierung und der Automation sowie für die Erschliessung von Innovationspotentialen in genügendem Mass berücksichtigt werden.

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfli)

Schliesslich spielen auch betriebliche Kosten im Spannungsfeld zwischen Investitionsbedarf und Sparvorgaben sowie die Ausgestaltung der Kunden-Lieferantenbeziehung, das Beschaffungswesen oder die Überwachung und Steuerung im Sinne einer ausreichenden Governance und Compliance eine wesentliche Rolle für die Erfüllung des kantonalen Leistungsauftrags. All das muss sich ebenfalls in der Eigentümerstrategie oder dazugehörigen Annexdokumenten wie dem Aufsichtskonzept für die Bedag niederschlagen.

Im soeben beschriebenen Kontext steht der IT-Dienstleister Bedag in einem mehrfachen Spannungsfeld: Einerseits kann und muss aus Kostengründen und wegen des weiter wachsenden Fachkräftemangels ein hoher Standardisierungs- und Automatisierungsgrad erreicht und laufend ausgebaut werden. Andererseits werden die Anforderungen des Hauptkunden Kantonsverwaltung

- durch die Fortsetzung der Digitalisierung und Automatisierung ihrer Abläufe und Schnittstellen,
 - durch die markante Zunahme von bewirtschafteten Daten,
 - durch die zunehmende Interaktion mit der Bevölkerung und der Wirtschaft und durch die starke Vermehrung der via Internet mit der Kantonsverwaltung in Kontakt stehenden Akteuren,
 - durch neue technologische Entwicklungen wie Cloud, Virtualisierung, Industrie-4.0 usw.,
 - durch zunehmende rechtliche und regulatorische Vorgaben (Datenschutz, Vertragsrecht, öffentliches Beschaffungsrecht) sowie
 - durch Bedrohungen durch Kriminelle, Terrorismus oder fremdstaatliche Organisationen
- zunehmend komplexer und verändern sich rascher, so dass die Bedag ihrerseits rascher auf Veränderung reagieren können muss, ohne die nötige Betriebsstabilität zu gefährden.

5.2.2 Zweck der Bedag

Der Kanton Bern will die Hoheit über die Haltung und Bewirtschaftung der sensiblen und geschäftskritischen elektronischen Daten der Kantonsverwaltung sicherstellen. Zu diesem Zweck hält er mit der Bedag ein kantonseigenes Informatikunternehmen, das diese Daten in seinem Rechenzentrum speichert und die damit verbundenen IT-Applikationen betreibt.

Die Bedag ist als ausgegliederte Verwaltungsträgerin gemäss Art. 95 KV ein externes Zentrum für Informatikdienstleistungen, die der Bedarfsverwaltung zugeordnet sind. Als öffentliches Unternehmen ist die Bedag in die Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft gekleidet.

Im Zusammenwirken mit der Kantonsverwaltung und anderen Dienstleistern leistet die Bedag im Rahmen der ICT der Kantonsverwaltung deshalb einen zentralen Beitrag zur jederzeitigen Sicherstellung einer leistungsfähigen, im Normal- und im Krisenfall hoch verfügbaren, performanten, sicheren, funktional vollständigen, transparenten, ausbau- und anpassungsfähigen ICT mit planbaren, nachvollziehbaren und marktkonformen Betriebs- und Investitionskosten. Sie sorgt für sichere, zuverlässige, hoch verfügbare und kostengünstige Dienstleistungen in erster Linie zugunsten der Kantonsverwaltung in den Bereichen Rechenzentrums- und IT-Plattformbetrieb, IT-Service Management, IT-Beratung und -Engineering, IT-Produktentwicklung, Software-(Individual)Entwicklung und -pflege sowie Systemhaus und System Integration.

Die Bedag unterstützt Leistungen des Kantons für die Bevölkerung und die Wirtschaft im Rahmen von Verwaltungsprozessen, in denen geschäftskritische und sensible Daten bewirtschaftet

und gespeichert werden. Sie steht demzufolge in einer besonderen Verantwortung, die richtige Balance zwischen betrieblicher Stabilität, der nötigen Innovationskraft und sehr hohen Anforderungen an die Sicherheit der ihr anvertrauten Daten zu finden und mittel- und langfristig halten zu können.

Dabei muss der Bedag im Rahmen der Eigentümerstrategie bei der konkreten Ausgestaltung des Leistungsauftrags in einer komplexen und sich rasch und dynamisch wandelnden Informatik-Welt die nötige Autonomie bezüglich Umsetzung, Beschaffungen, Variantenentscheiden, Kooperationen usw. zugestanden werden, so lange sich diese Parameter innerhalb der durch die Eigentümerstrategie definierten Leitplanken bewegen. Die Eigentümerstrategie definiert also das «was» und «warum», die Umsetzung durch die Bedag im Zusammenwirken mit der Kantonsverwaltung definiert das «wie».

In der Eigentümerstrategie sollte zudem die Rahmenordnung für die betrieblich-unternehmerische Ausrichtung der Bedag festgeschrieben werden, d.h. es sind Vorgaben zu machen zu den Themen wie Grundzüge und Grenzen der Geschäftspolitik, Personalpolitik, finanzielle und wirtschaftliche Ziele (Wachstum, Umsatz, Gewinn, Dividendenpolitik, Investitionspolitik, Reserven Liquidität), Ökologie, Ziele betreffend Datenschutz sowie Sicherheit und Verfügbarkeit der Daten der Kantonsverwaltung im Normal- und im Krisenfall, Riskmanagement, Kooperationen und Beteiligungen.

5.2.3 Inhalte der Eigentümerstrategie

Grundlagen der Eigentümerstrategie 2018

Gemäss Gesamtkonzepts der Aufsicht und des Controllings gegenüber den kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen vom 3. März 2010 (zuletzt aktualisiert am 25. Oktober 2017; RRB 1116/2017) hat der Regierungsrat für die Bedag eine Eigentümerstrategie zu erlassen. Diese legt die Zielsetzungen und Erwartungen an die Bedag fest.

Die Bedag ist als ausgegliederte Verwaltungsträgerin gemäss Art. 95 KV ein externes Zentrum für Informatikdienstleistungen, die der Bedarfsverwaltung zugeordnet sind. Sie ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft mit Sitz in Bern. Der Kanton besitzt bis auf Weiteres die alleinige Eigentümerschaft.

Das Zusammenwirken zwischen Kanton und Bedag werden in Ausführungsbestimmungen und im Aufsichtskonzept geregelt. In den Ausführungsbestimmungen sind namentlich verbindliche Vorgaben betreffend die Organisation des Zusammenwirkens von Bedag und Kantonsverwaltung in Gremien, Beschaffungsverfahren, Planung, Finanzierung, Budgetierung, Bezugspflicht, Preisbildung, Datensicherheit, Datenschutz etc. festgehalten. Das Aufsichtskonzept beinhaltet verbindliche Vorgaben betreffend die Steuerung und Aufsicht des Kantons gegenüber der Bedag wie Reporting an den Eigentümer und an die Finanzdirektion, Aufgabenteilung zwischen Regierungsrat und Finanzdirektion, Kantonsvertretung, Eskalationswege, Führungskennzahlen etc.

Zweck der Bedag und grundsätzliche Ziele und Vorgaben des Eigentümers

(Bericht Postulat 028-2016 Köpfl)

Die Bedag sorgt für sichere, zuverlässige, hoch verfügbare und kostengünstige Dienstleistungen in erster Linie zugunsten der Kantonsverwaltung in den Bereichen Rechenzentrums- und IT-Plattformbetrieb, IT-Service Management, IT-Beratung und -Engineering, IT-Produktentwicklung, Software-(Individual)Entwicklung und -pflege sowie Systemhaus und Systemintegration.

Die Bedag räumt dem Bedürfnis der Kantonsverwaltung nach Datensicherheit und jederzeit reibungsloser Abwicklung der Verwaltungsprozesse hohe Bedeutung ein. Sie kann auch Dienstleistungen für Dritte ausserhalb der Bernischen Kantonsverwaltung anbieten. Das Potential für zusätzliche Dienstleistungsaufträge ist im Rahmen der beschaffungsrechtlichen Rahmenbedingungen möglich.

Die Preisbildung gegenüber dem Kanton, die Steuerung und Koordination des Leistungsbezugs sowie der Pflichtkonsum des Kantons für Rechenzentrumsdienstleistungen werden in den Ausführungsbestimmungen geregelt.

Die Bedag verfolgt die Entwicklungen in der Gesellschaft, in der Verwaltung und in der ICT-Technologie und setzt weitere Digitalisierungs- und Automatisierungsschritte vorzugsweise zusammen mit den für die einzelnen Fach- und Konzernapplikationen der Kantonsverwaltung zuständigen Ämtern um.

Der Bedag steht als privatrechtliche Aktiengesellschaft in die nötige operative Autonomie und Flexibilität bezüglich der Umsetzung der Eigentümerziele zu, namentlich bei Investitionen, Beschaffungen oder Kooperationen.

Steuerung und Aufsicht

Die Grundsätze der Aufsicht und des Controllings des Regierungsrates gegenüber der BEKB sind im Aufsichtskonzept geregelt, weshalb in der Eigentümerstrategie darauf verwiesen werden kann.

Strategische Führung des Unternehmens (Verwaltungsrat)

Der Verwaltungsrat setzt als oberstes Leitungsorgan die Eigentümerziele um. Er besteht aus vier bis sieben Mitgliedern.

Im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Eigentümerstrategie und die Tatsache, dass die Bedag eine 100%-Beteiligung des Kantons darstellt, erscheint es der Finanzdirektion von zentraler Bedeutung, dass auch in Zukunft eine oder allenfalls mehrere Personen im Verwaltungsrat Einsitz nehmen, die in der Kantonsverwaltung tätig sind und als Kantonsvertreterin oder Kantonsvertreter eine Brückenfunktion zwischen dem Kanton als Eigentümer und Hauptkunde und dem Verwaltungsrat wahrnehmen können. Durch eine Kantonsvertretung werden wie bisher die Informationsnähe, ein unmittelbarer Einfluss und eine rasche Interventionsmöglichkeit sichergestellt. Es ist Aufgabe der Kantonsvertretung im Verwaltungsrat, die Umsetzung und Einhaltung der Eigentümerstrategie des Kantons zu überwachen und in diesem Zusammenhang insbesondere zu intervenieren, falls die Bedag z.B. Geschäftsfelder aufbauen oder Beteiligungen eingehen möchte, welche den Hauptzweck, d.h. den Betrieb der strategischen kantonalen Informatikanwendungen, direkt (z.B. betrieblich) oder indirekt (z.B. durch die finanzielle Situation der Unternehmung) gefährden könnten. Der Kantonsvertretung obliegt es weiter, ein wachsames Auge auf die Massnahmen der Bedag bezüglich Datenschutz und -sicherheit sowie bezüglich Verfügbarkeit der kantonalen Anwendungen zu halten.

Operative Führungsebene (Geschäftsleitung)

Die Bedag verfügt über eine klare und auf Kontinuität angelegte Organisationsstruktur. Sie bewirtschaftet ein angemessenes Risk-Management und das gesetzlich vorgeschriebene interne Kontrollsystem.

Finanzielle und wirtschaftliche Ziele

Die Bedag wird nach kaufmännischen Grundsätzen und gewinnorientiert geführt. Investitionen müssen grundsätzlich ohne Kapitalerhöhungen des Eigentümers finanziert werden. Die Dividendenausschüttung berücksichtigt die Kapitalbedürfnisse der Bedag; sie berücksichtigt die langfristige finanzielle Entwicklung des Unternehmens bzw. den Investitions- und Finanzbedarf.

Ziele betreffend Personalpolitik, Kommunikation und Nachhaltigkeit

Die Bedag verfolgt eine fortschrittliche, sozial verantwortliche und transparente Personalpolitik. Für die Anstellung des Personals der Bedag gilt das private Arbeitsrecht. Die Stabilität im Personalkörper und die Identifikation mit dem Unternehmen sind zu begünstigen. Nach innen kommuniziert die Leitung der Bedag systematisch, wertschätzend und stufengerecht mit ihren Mitarbeitenden.

Kooperationen und Beteiligungen

Die Bedag kann nach Konsultation des Eigentümers Kooperationen mit finanzieller Beteiligung und gesellschaftsrechtlicher Verankerung eingehen. Sie kann Tochtergesellschaften gründen und in eine geeignete Konzernstruktur einbinden. Kooperationen müssen mit den Zielen und Vorgaben der Eigentümerstrategie übereinstimmen und im Interesse des Eigentümers liegen.

Verantwortung und Haftung

Die Verantwortung und Haftung der Organe der Bedag richten sich nach dem Schweizerischen Obligationenrecht.

III. **ANTRAG**

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht gemäss Art. 51 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG) Kenntnis zu nehmen.

IV. GRUNDLAGEN

- Angepasste Eigentümerstrategie vom 19. September 2018
- Aktualisierung der Eigentümerstrategie der Bedag Informatik AG, Staats- und verwaltungsrechtliche Betrachtung, Gutachten Prof. Dr. Markus Müller
- Aktualisierung der Eigentümerstrategie der Bedag Informatik AG aus der Perspektive der Informatikorganisation und –Führung; Gutachten Prof. Dr. Jens Dibbern
- Aktualisierung der Eigentümerstrategie der Bedag Informatik AG, Beurteilung nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht, Gutachten Dr. Christoph Jäger
- Aktualisierung der Eigentümerstrategie der BEDAG Informatik AG, Ergänzungsgutachten Prof. Dr. Jens Dibbern und Dr. Christoph Jäger
- Volkswirtschaftliche Analyse der Strategievarianten für die Bedag Informatik AG, Schlussbericht, Swiss Economics (Dr. Samuel Rutz, Dr. Matteo Mattmann, Melanie Häner)