



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

VEREINBARUNG ZWISCHEN DEM BUND UND DEN KANTONEN ÜBER DIE HARMO- NISIERUNG DER INFORMATIK IN DER STRAFJUSTIZ (VHIS)

Bericht an den Landrat

Titel:	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung der Informatik in der Strafrecht (VHIS)	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	
Thema:	Vereinbarung VHIS	Klasse:		FreigabeDatum:	
Autor:		Status:		DruckDatum:	
Ablage/Name:	Bericht VHIS Antrag an Landrat.docx			Registratur:	2024.NWJSD.86

Inhalt

1	Ausgangslage	4
2	Strategische Positionierung PTI Schweiz, HIS Schweiz und Justitia.Swiss	4
3	Angebote und Services von HIS Schweiz und Justitia 4.0	5
4	Rahmenbedingungen	6
5	Organisation	7
6	Zu den einzelnen Bestimmungen	7
6.1	Ingress.....	7
6.2	1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen.....	8
6.3	2. Abschnitt: Körperschaft HIS Schweiz.....	8
6.4	3. Abschnitt: Strategische Führung	18
6.5	4. Abschnitt: Services	19
6.6	5. Abschnitt: Finanzen	20
6.7	6. Abschnitt: Anwendbares Recht	21
6.8	7. Abschnitt: Schlussbestimmungen	26

1 Ausgangslage

Im Jahr 2016 hatte die KKJPD das Programm zur Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (HIS) geschaffen. Dies vor dem Hintergrund einer zunehmenden Notwendigkeit, sich auf interkantonaler Ebene im Bereich der Informatik der Strafbehörden (namentlich die Behörden der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Strafgerichte und des Justizvollzugs) stärker aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. Mit der operativen Umsetzung des Programms HIS wurde eine Geschäftsstelle beauftragt, die administrativ bei der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) angesiedelt ist.

Das Programm HIS hat sich zwischenzeitlich etabliert und ist beim Bund und den Kantonen anerkannt. Die Bedeutung des Programms und damit die Aufgabenlast haben sich in den letzten Jahren erhöht. Damit HIS auch in Zukunft flexibel auf neue Aufgaben reagieren und neue Projekte auch mittels Mandatierung externer Expertinnen und Experten angehen kann, ist eine Anpassung der bisherigen Programmgrundlagen angezeigt. Mit der vorliegenden Verwaltungsvereinbarung soll eine öffentlich-rechtliche Körperschaft HIS Schweiz gegründet werden, welche die Handlungsfähigkeit und die Autonomie von HIS Schweiz für die Zukunft festlegt und eine zeitgemässe Gouvernanz sicherstellt.

Die Verwaltungsvereinbarung HIS Schweiz lehnt sich stark an die entsprechende Vereinbarung zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft Polizeitechnik und -informatik (PTI) Schweiz an, die am 25. November 2020 vom Landrat des Kantons Nidwaldens genehmigt wurde, am 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist und sich seither bewährt hat. Zudem wurde bei der Erarbeitung der vorliegenden Verwaltungsvereinbarung eine enge Abstimmung zu derjenigen der Justitia.Swiss angestrebt, um die wichtige Zusammenarbeit von Justitia.Swiss und HIS Schweiz optimal gewährleisten zu können und institutionell abzusichern. Justitia.Swiss soll als öffentlich-rechtliche Körperschaft gestützt auf das Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) die zentrale Plattform für den elektronischen Rechtsverkehr und die elektronische Akteneinsicht zwischen allen an einem Justizverfahren beteiligten Parteien auf kantonaler und eidgenössischer Ebene betreiben.

2 Strategische Positionierung PTI Schweiz, HIS Schweiz und Justitia.Swiss

Die Kantone und der Bund als jeweilige Trägerschaften der bestehenden und künftigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Erbringung von diversen IT-orientierten Dienstleistungen im Polizei- und Justizwesen (Exekutive und Judikative) verfolgen mit dem Unterhalt der drei Rechtspersönlichkeiten – PTI Schweiz, HIS Schweiz, Justitia.Swiss – bestimmte Zwecke, die in ihren jeweiligen Zweckartikeln umschrieben sind.

- PTI Schweiz: positioniert sich als Leistungserbringer für die Schweizer Polizeien mit Lösungen in den Bereichen Polizeitechnik und -informatik in den Bereichen:
 - Bedarfserhebungen und Beschaffungen von polizeilichen Einsatzmitteln,
 - auf organisatorische und technische Massnahmen,
 - zur Schaffung von Grundlagen zur Erleichterung der (informatik-basierten) Zusammenarbeit,
 - der Vereinheitlichung bestehender Codetabellen unter und zwischen den Kantonen und den verschiedenen Bundesstellen,
 - der Entwicklung von polizeispezifischen Applikationen und IT Services.
- HIS Schweiz: positioniert sich als Kompetenzzentrum für die digitale Transformation in der Strafjustiz. Sein Tätigkeitsgebiet ergibt sich aus Artikel 3 der VHIS und wird in den Erläuterungen hierzu ausgeführt. Dabei stehen folgende Aspekte im Vordergrund:
 - Entwicklung und Bewirtschaftung von IT-Standards für den Daten- und Dokumentenfluss

- Unterstützung der Beteiligten in den Bereichen insbesondere des Wissensmanagements, bei der Bildung von Allianzen, der Erbringung von Beratungsleistungen im Bereich der digitalen Transformation, etc.

- Justitia.Swiss: als Betriebsgesellschaft für die sichere Kommunikationsplattform für den elektronischen Rechtsverkehr mit der Hauptaufgabe:
 - Aufbau, Betrieb und Weiterentwicklung.

Allen gemeinsam sind die Bemühungen, dass der Datenaustausch zwischen den Behörden und den Verfahrensbeteiligten grundsätzlich harmonisiert, effizient und vollständig digital abgewickelt werden kann. HIS Schweiz hat als einzige dieser Körperschaften den explizit formulierten Zweck, sich um die Standardisierung des Daten- und Dokumentenflüsse zu kümmern. Dies umfasst nebst der Fachlichkeit, auch die Technik, die Technologie und die Verbreitung (in Zusammenarbeit mit dem Verein eCH).

Da HIS einerseits mit Blick auf die Polizei nur auf den gerichtspolizeilichen Teil der Strafjustizkette (Kriminalpolizei) und nicht in andere Polizeiaufgaben wirkt und andererseits beim elektronischen Rechtsverkehr die Standards zusammen mit der Projektorganisation Justitia 4.0 für die Justizplattform Justitia.Swiss nicht nur für den Strafrechtsbereich, sondern auch für die wichtigen Handlungen im Rechtsverkehr (Eingabe, Zustellung und Akteneinsicht) zudem für Zivil- und Verwaltungsgerichtsverfahren nutzbar macht, reicht der Wirkungsbereich von HIS über die enger definierte Strafjustizkette hinaus. Dies wird in der nachfolgenden Grafik mit den Wirkungskreisen von PTI und Justitia 4.0 (als Aufbauorganisation der Justizplattform Justitia.Swiss) illustriert.

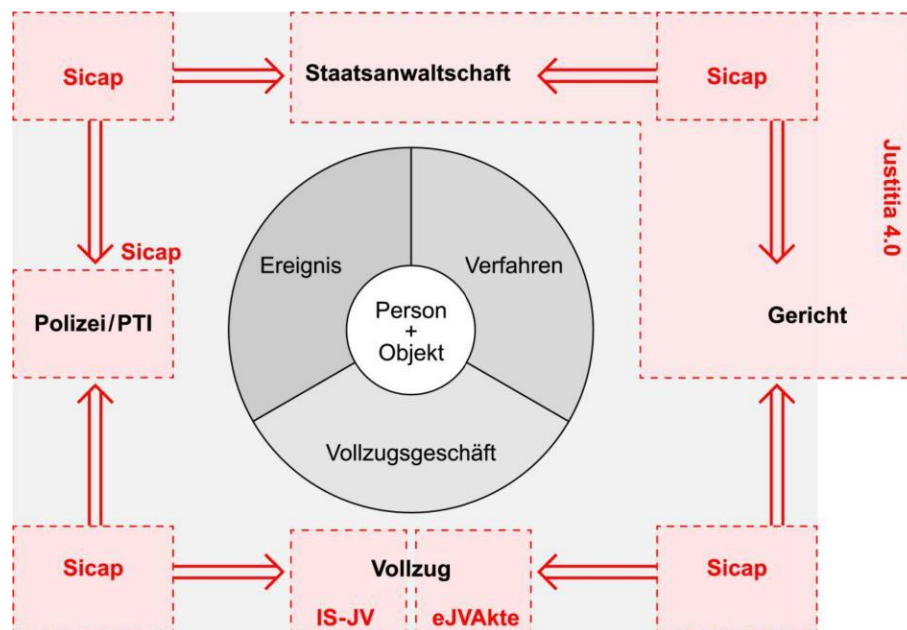


Abbildung: Wirkungskreise von HIS Schweiz zur Standardisierung der Daten- und Dokumentenflüsse innerhalb der Strafjustizkette und darüber hinaus

3 Angebote und Services von HIS Schweiz und Justitia 4.0

Die HIS-Trägerschaft für die Exekutive und die Justizkonferenz für die Judikative führen das Projekt Justitia 4.0 bisher gemeinsam als Teil des strategischen Programmportfolios von HIS. Die folgende Übersicht verdeutlicht das Service-Angebot von HIS und Justitia 4.0 in den verschiedenen Themengebieten (linke Spalte).

HIS und Justitia 4.0 wirken mit den entsprechenden Projekten, Aktivitäten oder Angeboten im Rahmen eines oder mehrerer Themengebiete auf unterschiedliche Anspruchsgruppen und Hauptakteure der Strafjustizkette (Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte, Justizvollzug).

	Polizei / Police	STA / MP	Gerichte / Tribunaux	JUV / EP
Elektronischer Rechtsverkehr / <i>Communication électr. judiciaire</i>	Justitia.Swiss	Justitia.Swiss	Justitia.Swiss	Justitia.Swiss
Elektronische Aktenführung / <i>Dossiers électroniques</i>		JAA / ADJ	JAA / ADJ	eJVAkte (JAA) / eDEP (ADJ)
Informatik-Standards / <i>Standards informatiques</i>	Sicap	Sicap	Sicap	Sicap
Statistik und Reporting / <i>Statistiques et rapports</i>				IS-JV / SI-EP
Personen und Platzsuche <i>Recherche de personnes/places</i>				IS-JV / SI-EP
Rechtliches <i>Légal</i>		Fachgruppe-08 / <i>Groupe d'experts-08</i>	Fachgruppe-08 <i>Groupe d'experts-08</i>	AG Recht JUV / GT Droit EP
Transformation		Ambassadoren / <i>Ambassadeurs</i>	Ambassadoren / <i>Ambassadeurs</i>	HIS-Ambassadoren / <i>Ambassadeurs HIJP</i>
Digitale Spuren <i>Traces numériques</i>	Zusammenarbeit digitale Spuren/FMÜ	Collaboration traces numériques/ST (=FMÜ)		
Studien und Konzepte <i>Études et concepts</i>	ePaginal/ Aktenverzeichnis, ...	ePaginal/répertoire des pièces de dossier, ...		

	Proposé/réalisé par HIJP
	Proposé/réalisé par le projet Justitia 4.0, financé à 50% par la CCDJP et à 50% par les tribunaux
	Domaine jouissant des effets partiels d'un projet existant ou couvert sur demande spéciale
Texte	Nom d'un service ou d'un projet existant

Für das Gelingen eines vollständig elektronisch abgewickelten Daten- und Dokumentenfluss sind die drei Themengebiete elektronischer Rechtsverkehr, elektronische Aktenführung und die Informatik-Standards essenziell. Justitia 4.0 adressiert aus Fokusgründen primär Staatsanwaltschaften und Gerichte und zeichnet mit dem Bau der Justizplattform Justitia.Swiss sowie der Beschaffung der Justizaktenapplikation (JAA) als zentrale Lieferobjekte für alle Nutzergruppen des elektronischen Rechtsverkehrs und der Aktenführung verantwortlich. Diese strategischen Lieferobjekte werden künftig von den meisten Stakeholdergruppen genutzt.

Diese Aufgabenteilung ist austariert, nutzt die jeweiligen Stärken sowie das vorhandene Knowhow und berücksichtigt auch den Übergang von der Projekt- (Justitia 4.0) in eine Betriebsorganisation (Justitia.Swiss).

4 Rahmenbedingungen

Grundlage für die Tätigkeit von HIS Schweiz ist die von den beteiligten Parteien unterzeichnete Vereinbarung. Diese bildet den Harmonisierungsrahmen.

Durch die Vereinbarung wird weder in den Kompetenz- noch in den Organisationsbereich der Kantone oder der beteiligten Bundesstellen eingegriffen. Bund und Kantone müssen jedoch sicherstellen, dass mit den Harmonisierungsmassnahmen die Vorgaben des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 25. September 2020 (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) und die jeweiligen kantonalen Datenschutzbestimmungen eingehalten werden. Bund und Kantone richten sich bei der Erfüllung ihrer gemeinsamen Aufgaben nach dem für sie jeweils massgebenden Recht.

5 Organisation

Den Rahmen für die künftigen Arbeiten im Programm HIS bildet die vorliegende Vereinbarung HIS. Mit dieser soll eine einzige Organisation namens HIS Schweiz nach öffentlichem Recht geschaffen werden, in der alle strategischen, operativen und beratenden Gremien sowie der Geschäftsstelle angesiedelt sind (Abbildung 1).

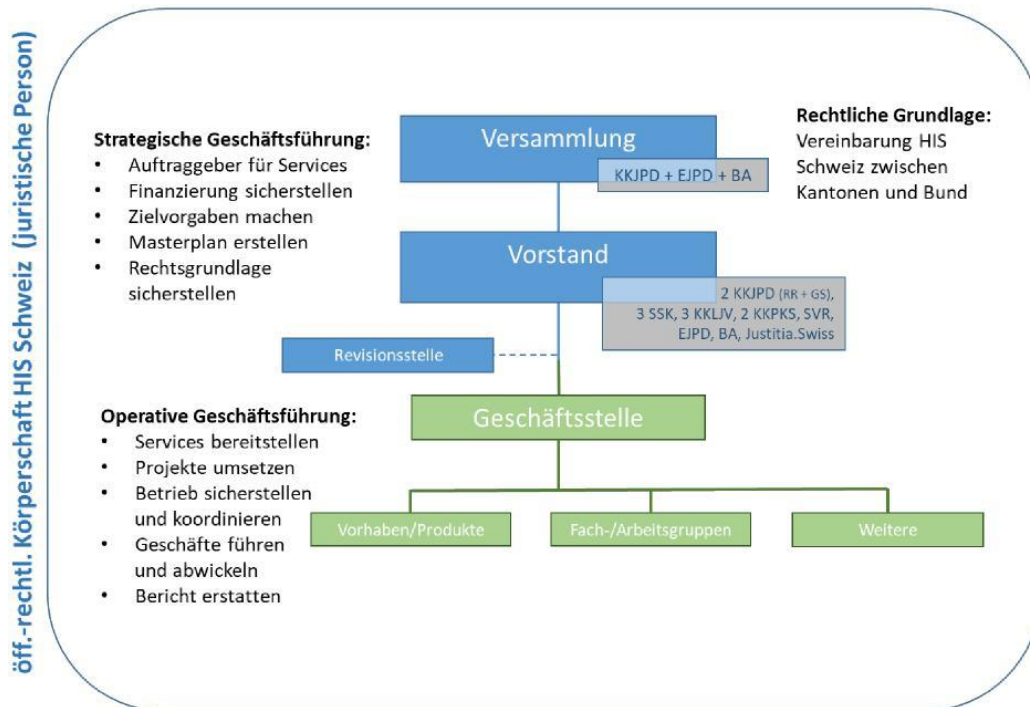


Abbildung: Organisationsstruktur HIS Schweiz

6 Zu den einzelnen Bestimmungen

6.1 Ingress

Im Ingress wird zur Verdeutlichung dargestellt, was der rechtliche Status des Dokuments ist: Es ist eine Vereinbarung zwischen den Kantonen, die unterzeichnen. Der Bund kann der Vereinbarung ebenfalls beitreten. Parteistatus haben somit nicht etwa die Justiz- und Polizeidirektionen, sondern die Gemeinwesen als solche. Hingegen handeln beim Abschluss der Vereinbarung und den nachfolgenden Entscheiden im Rahmen derselben die zuständigen kantonalen Regierungsmitglieder sowie, aufgrund eines Beitritts des Bundes, die Vorsteherin oder der Vorsteher des EJPD sowie die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt für ihre jeweiligen Gemeinwesen. Zudem wird ausgeführt, welche übergeordnete Zielsetzung die Vereinbarungsparteien verfolgen.

Die Arbeiten im Rahmen von HIS Schweiz ergänzen die beiden anderen IT-Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der Strafbehörden: Justitia.Swiss (Justizplattform mit elektronischem Rechtsverkehr, elektronische Akte) und PTI Schweiz (Polizeitechnik und -informatik) und erfolgen in enger Abstimmung mit diesen.

Inhaltlich soll HIS Schweiz als Kompetenzzentrum für die digitale Transformation in der Strafjustiz fungieren und dabei insbesondere auf folgende Hauptaufgaben fokussieren:

- die Entwicklung und Bewirtschaftung von IT-Standards, und
- die Unterstützung der Beteiligten im Tätigkeitsgebiet von HIS Schweiz.

Die Unterstützung kann durch Erbringung von Services auf verschiedenen Ebenen im Bereich von solidarischen Grundleistungen oder von Allianzen erfolgen:

- Diese umfassen die Entwicklung, den Unterhalt und die Bereitstellung von Informatikstandards, die Schaffung und Aktualisierung von Übersichten zu den Informatikprojekten der Strafjustizkette, die Führung eines Service-Katalogs, die Erstellung von Empfehlungen, Proof-of-Concept, Produktdemonstrationen und Marktstudien zu Services, die für eine grosse Anzahl von Stakeholdern von Interesse sind.
- Die entwickelten Standards für die Kommunikation zwischen den IT-Systemen werden den Beteiligten und den Partnern zur Verfügung gestellt. Diese streben die Nutzung der von HIS Schweiz entwickelten IT-Standards an.
- HIS Schweiz fördert die Bildung und den Fortbestand von Allianzen zwischen den Interessengruppen und stellt das erforderliche Knowhow (z.B. durch Projektleiter, Business Analyst usw.) zur Verfügung und überwacht das Vorhaben. In diesem Rahmen kann HIS Schweiz gemäss den Vorgaben der Allianzmitglieder auch IT-Lösungen (Vorstudien, Konzepte oder Architekturen, Demonstrationssysteme, Software-Applikationen, Gesamtsystem oder Test- & Referenzsysteme, etc.) entwickeln, bereitstellen und deren Betrieb sicherstellen.

Dabei nimmt HIS Schweiz landesweite Positionen ein und vertritt jene Anliegen oder realisiert gemeinschaftlich Ergebnisse, welche die Beteiligten nicht selbst im eigenen Umfeld realisieren können oder wollen. Dabei steht die Arbeit am digitalen Daten- und Dokumentenfluss zwischen den Akteuren der Strafjustizkette und den Verfahrensbeteiligten im Vordergrund. Daher entfaltet HIS Schweiz primär an den Übergängen (Schnittstellen) zwischen Behörden seine Wirkung. Bei Interesse der Beteiligten können zudem Services für Wirkungsbereiche innerhalb von Behörden erbracht werden.

Relevante Programm-Ergebnisse zum Daten- und Dokumentenfluss werden durch das Projekt Justitia 4.0 erarbeitet. Die Aufgabe von HIS Schweiz besteht darin, die erarbeiteten Ergebnisse vollständig für alle Behörden der Strafjustizkette nutzbar zu machen.

6.2 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand der Vereinbarung

Keine Bemerkungen

Art. 2 Grundsätze der Zusammenarbeit

Abs. 1: HIS Schweiz ist als Kompetenzzentrum für die Digitalisierung im Bereich der Strafjustiz vorgesehen und soll in diesem Rahmen auch Services unterschiedlicher Art anbieten (bspw. Beratung, Studien und Vorprojekte, Projekte und Betriebsleistungen). Dabei kann HIS Schweiz solche Services bei Dritten in Auftrag geben und diese den Servicebezüglern als intermediär zur Verfügung stellen, womit HIS Schweiz für die Servicebezüglern als Ansprechpartner dient. Diese werden damit beispielsweise davon entlastet technische Fragestellungen direkt mit einem Leistungserbringer klären zu müssen. Im beschränkten Umfang kann HIS Schweiz auch selbst Services betreiben. Es ist jedoch nicht vorgesehen, dass HIS Schweiz eigene technische Infrastrukturen (Datacenter usw.) betreibt oder entsprechendes Fachpersonal anstellt.

Abs. 3: HIS Schweiz agiert im Umfeld weiterer Harmonisierungsvorhaben (insbesondere Justitia.Swiss und Polizeitechnik und -informatik Schweiz), welche die Strafjustizbehörden zumindest teilweise umfassen. Deshalb ist die hier postulierte enge Abstimmung mit diesen von immanenter Bedeutung für eine effiziente und effektive Arbeit von HIS Schweiz.

6.3 2. Abschnitt: Körperschaft HIS Schweiz

Art. 3 Rechtsform und Zweck

Vorbemerkungen zur Rechtsform: Im Privatrecht gibt es einen Numerus clausus der Rechtsformen (Aktiengesellschaft, GmbH, Verein, Genossenschaft usw.). Es gibt dort nur die im Gesetz vorgesehenen Rechtsformen, und diese können nur im gesetzlich vorgesehenen Rahmen geändert werden (insb. durch Statutenbestimmungen).

Im öffentlichen Recht definiert demgegenüber die Gesetzgebung die rechtliche Funktionsweise von Organisationen von Fall zu Fall. Die Einteilung in Körperschaften (mitgliederorientiert) und Anstalten (nutzerorientiert) dient der besseren Orientierung, ist aber weder trennscharf noch entscheidend für die Anwendung der jeweiligen Rechtsgrundlagen. HIS Schweiz ist durch die folgenden wesentlichen Gestaltungsmerkmale geprägt:

- HIS Schweiz wird als öffentlich-rechtliche Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet. Die Rechtspersönlichkeit bedeutet insbesondere, dass die Organisation ihr eigenes Vermögen hat und in eigenem Namen Verträge abschliessen kann. Sie tritt also nicht bloss als Vertreterin der beteiligten Gemeinwesen auf.
- HIS Schweiz ist relativ stark körperschaftlich, d.h. mitgliederorientiert konzipiert. Das kommt unter anderem durch die Regeln für die Besetzung der Organe (Art. 7-9) sowie durch das Recht der Vereinbarungsparteien zum Bezug von Services (Art. 19) zum Ausdruck. Obwohl die Organisation auch eine anstaltsähnliche, nutzerorientierte Seite hat, indem auch Gemeinwesen ohne Parteistatus Services beziehen können (Art. 20), überwiegen doch die körperschaftlichen Elemente. Daher wird HIS Schweiz als Körperschaft konzipiert.
- Der Nutzerkreis von HIS Schweiz ist grundsätzlich auf schweizerische Gemeinwesen und deren dezentralen Verwaltungseinheiten, auf die gemeinsamen Organisationen der Gemeinwesen und auf beigezogene Private beschränkt (Art. 4 Abs. 3). Sofern die Gewährung von Leistungen von HIS Schweiz an Dritte zum Vorteil der Parteien der Vereinbarung ist, kann die Versammlung dies beschliessen (Art. 4 Abs. 3 Bst. c). Parteien der Vereinbarung (und somit in einem gewissen Sinn Mitglieder von HIS Schweiz) können abgesehen vom Bund nur die schweizerischen Kantone werden (Art. 28 und 29).
- HIS Schweiz ist nicht gewinnorientiert, sondern soll nur diejenigen Einnahmen erzielen, die zur Finanzierung der Aufgaben notwendig sind (Art. 25).
- HIS Schweiz ist nicht kapitalorientiert, indem die Stimm- und sonstigen Mitgliedschaftsrechte nicht vom investierten Kapital abhängen. Vielmehr geht Artikel 24 davon aus, dass die Servicebezüger (mit oder ohne Parteistatus) die Kosten möglichst fair untereinander aufteilen. Artikel 12 Abs. 3 sieht vor, dass das Stimmrecht in Bezug auf servicespezifische Fragen nur den an diesem Service beteiligten Mitgliedern zusteht.

Abs. 1 bringt den Grundsatz zum Ausdruck, dass eine öffentlich-rechtliche Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet wird. Zudem wird bereits auf der Stufe der Vereinbarung der Sitz der Organisation in der Stadt Bern festgelegt.

Nach Art. 48 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) können die Kantone miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (...). Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen. Für die Schaffung der gemeinsamen Organisationen (Körperschaften) der Kantone ist entweder ein Rechtssatz (formelles Gesetz) oder eine rechtsetzende interkantonale Vereinbarung mit Gesetzesrang erforderlich. Die vorliegende Vereinbarung ist rechtsetzend und bildet die Grundlage für die Schaffung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft HIS Schweiz. Für die Beteiligung des Bundes am Vertrag und für seine Mitgliedschaft in gemeinsamen Organisationen (Körperschaften) bestehen spezifische Voraussetzungen: Erforderlich ist eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht. Für diese kann das Bundesgesetz vom 17. März 2023 über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) herangezogen werden. Das EMBAG wurde am 17. März 2023 durch die eidgenössischen Räte verabschiedet. Der Bund kann der Vereinbarung HIS erst beitreten, wenn er mit dem Inkrafttreten des EMBAG über die dazu notwendige gesetzliche Grundlage verfügt.

Nach Art. 4 Abs. 1 EMBAG kann der Bund zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben mit anderen schweizerischen Gemeinwesen und Organisationen, die von Gemeinwesen gemeinsam geschaffen wurden, Vereinbarungen über die technische und organisatorische Umsetzung der Zusammenarbeit beim Einsatz elektronischer Mittel abschliessen, insbesondere um die Interoperabilität zwischen den beteiligten Gemeinwesen und Organisationen zu gewährleisten (Bst. a) und um zu ermöglichen, dass Leistungen von Behörden elektronisch erbracht werden (Bst. b). Art. 4 Abs. 1 EMBAG bildet damit die Grundlage, dass der Bund die VHIS unterzeichnen kann. Voraussetzung ist, dass die Regelungen der VHIS die gesetzlichen Aufgaben betreffen und sich auf die technische und organisatorische Umsetzung der Zusammenarbeit beim Einsatz elektronischer Mittel beschränken. Laut Botschaft zum EMBAG bringt die Einschränkung auf die «technische und organisatorische Umsetzung» dabei zum Ausdruck, dass mit dieser sehr allgemeinen Bestimmung nicht die Grundlage für eine inhaltliche Regelung der Zusammenarbeit an sich gelegt werden kann, sondern nur für die Umsetzung einer Zusammenarbeit, die anderswo ihre rechtlichen Grundlagen findet (z. B. für gemeinsame Beschaffungen im Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB172.056.1] und im kantonalen Beschaffungsrecht). So ginge insbesondere eine Vereinbarung, die die beteiligten Gemeinwesen verbindlich zur Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen, etwa bei der gemeinsamen Beschaffung bestimmter Güter, verpflichtet, über diesen Rahmen hinaus. Entsprechende Vereinbarungen sind gestützt auf diese Bestimmung zudem nur zulässig, wenn der Bund beim jeweiligen Vorhaben in Erfüllung seiner materiell-rechtlichen Aufgaben und in Umsetzung der Grundsätze gemäss Art.

3 EMBAG handelt. Eine Zusammenarbeitsvereinbarung setzt mithin voraus, dass es sich um eine in einem Sachgesetz kompetenzkonform umschriebene öffentliche Bundesaufgabe handelt und in Bezug auf diese Aufgabe die Geschäftsprozesse elektronisch abgewickelt werden sollen (Botschaft zum EMBAG, in BBl 2022 804 Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 1; vgl. auch Ziff. 7.1.1 [Hervorhebungen nicht im Original]). Dies ist bei der VHIS der Fall, wie die Bestimmungen der Art. 1, 2 und 3 Abs. 2 VHIS zeigen.

Art. 4 Abs. 3 EMBAG ermöglicht, dass die Vereinbarung, an denen sich der Bund beteiligt, die Schaffung gemeinsamer Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit vorsehen kann. Mit der Schaffung der öffentlich-rechtliche Körperschaft HIS Schweiz ist dies vorliegend der Fall. Wird von Bund und Kantonen ein gemeinsamer Aufgabenträger geschaffen, ist dieser entweder dem Recht des Bundes oder eines beteiligten Kantons zu unterstellen (Botschaft zum EMBAG, a.a.O., Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 3). Dies ist vorliegend der Fall, indem nach Art. 26 Abs. 1 VHIS das Recht des Kantons Bern anwendbar erklärt wird. Art. 5 Abs. 1 EMBAG hält sodann fest, dass der Bund sich zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben an Organisationen beteiligen kann, die im Bereich nach Art. 4 Abs. 1 tätig sind.

Art. 8 Abs. 1 EMBAG sieht vor, dass der Bundesrat mittels Verordnung oder Vereinbarung Aufgaben im Bereich der administrativen Hilfstätigkeit beim Einsatz elektronischer Mittel an Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, übertragen kann. Damit wird die für die Übertragung von Aufgaben im Bereich der administrativen Hilfstätigkeiten erforderliche formell-gesetzliche Grundlage geschaffen. Die Kompetenz des Bundesrats ist in diesem Bereich auf Aufgabenübertragungen beim Einsatz elektronischer Mittel beschränkt (Botschaft zum EMBAG, a.a.O., Erläuterungen zu). Diesen Organisationen kann der Bundesrat den Organisationen Verfügungskompetenzen erteilen (Art. 8 Abs. 3 EMBAG).

Wenn eine gemeinsame Organisation von Kantonen, an denen der Bund beteiligt ist, Entscheidungs- und Rechtsetzungsbefugnisse hat, erfordert dies eine Grundlage in der Bundesverfassung. Der Körperschaft HIS Schweiz kommen zwar gewisse Entscheidungsbefugnisse zu, doch betreffen diese aus Sicht des Bundes nur Nebenfragen. Eine Grundlage in der Bundesverfassung für die Beteiligung des Bundes an der Körperschaft ist somit entbehrlich. Das erwähnte EMBAG reicht als Grundlage aus.

Abs. 3: Die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz ist als Erarbeitung gemeinsamer Lösungen, Standards (z.B. eCH-Standards) usw. zu verstehen. Dabei dient HIS Schweiz als Kompetenz-zentrum für die digitale Transformation in diesem Bereich. Sie dient dazu, dass

die Gemeinwesen zwar weiterhin ihren Bedarf selbstständig decken, dass die beschafften Güter und Dienstleistungen aber möglichst nahtlos zusammenspielen können. Im Bereich der Informatik kann HIS Schweiz bei der Normierung von Schnittstellen zwischen Datenverarbeitungssystemen eine führende Rolle einnehmen. Die Harmonisierung kann aber auch die internen Funktionsprinzipien der jeweiligen Systeme betreffen. Bei all dem ist zu beachten, dass die Organisation nicht die Kompetenz hat, den Gemeinwesen unter dem Titel der Harmonisierung verbindliche Vorgaben für deren Systeme zu machen. Die vergemeinschafteten Aktivitäten können sehr unterschiedlich weit gehen. So ist es durchaus denkbar, dass HIS Schweiz die Planung, Beschaffung, Implementierung, Weiterentwicklung und den Betrieb bestimmter Services im Auftrag aller unterzeichnenden Parteien oder nur von Mitgliedern einer spezifischen Allianz integral übernimmt, wobei die Finanzierung getrennt geregelt ist. Es kann aber auch sinnvoll sein, dass nur bestimmte, unter Umständen ganz eng definierte Teilaufgaben von HIS Schweiz übernommen werden, z.B. nur die Abwicklung von Beschaffungsverfahren oder nur frühe Planungsschritte und konzeptionelle Vorarbeiten.

HIS Schweiz spricht sich bei Standards von allgemeinem Charakter wie zum Beispiel solchen zur Datenhaltung, zum Datenaustausch, zur Datensicherheit oder zum Datenschutz mit den dafür zuständigen Organisationen namentlich der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) ab.

Art. 4 Bezüger von Services

Abs. 1-3 beschränken den Kreis der Projektteilnehmer und Servicebezüger auf Träger öffentlicher Aufgaben. Darunter können auch Private mit öffentlichen Aufgaben (bspw. private Sicherheitsdienstleister) fallen. "Gemeinwesen" erfasst hier die Parteien der Vereinbarung sowie diejenigen weiteren Nutzer, die ebenfalls Gemeinwesen sind (d.h. insbesondere Kantone, die nicht Parteien der Vereinbarung sind, und Gemeinden). Auf Antrag hin soll die Versammlung auch Dritten den Bezug von Leistungen von HIS Schweiz ermöglichen können.

Abs. 2: Die gemäss Art. 3 Abs. 2 ausgeführten Tätigkeiten stehen insbesondere den Strafbehörden von Bund und Kantonen zur Verfügung. Wo angezeigt, sind auch regionale oder kommunale Strafbehörden einzubeziehen. Diese als Beteiligte bezeichneten Behörden umfassen:

- die Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone,
- die Justizvollzugsbehörden und -institutionen,
- die Polizeiorgane der Städte und Gemeinden, der Kantone und des Bundes,
- die Übertretungsstrafbehörden,
- die Jugendstrafbehörden,
- die Zwangsmassnahmengerichte,
- sowie kantonale Strafgerichte aller Instanzen.

HIS Schweiz arbeitet in enger Abstimmung mit den Partnern der genannten beteiligten Behörden und kann diesen die im Rahmen ihrer Tätigkeit für die Beteiligten erstellten Services ebenfalls zur Verfügung stellen. Solche Partner sind namentlich:

- das Bundesgericht,
- das Bundesstrafgericht,
- das Bundesamt für Justiz
- die in die HIS-Begleitgruppe aufgenommenen Behörden (bspw. Swissmedic, Oberauditoriat, ...) und
- wichtige Organisationen mit engen Interaktionen mit der Strafjustizkette (Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, Swiss Banking [Schweizerische Bankiervereinigung], forensische und rechtsmedizinische Institute usw.).

Die Leistungen von HIS Schweiz für Beteiligte und Partner werden als Services bezeichnet. Diese Services können beispielsweise in Form von Produkten, Projekten und Anwendungen, Teilsystemen oder Beratungs- und Kommunikationsleistungen erbracht werden und Geschäftsprozesse, Massnahmen, Methoden und/oder Leistungen umfassen. HIS Schweiz:

- stellt IT- & Fach-Knowhow für die Strafverfolgung sicher;
- stellt Beratung zum Anstossen und Management der digitalen Transformation bereit;
- betreibt Innovations-Management;
- kann Marktstudien zu relevanten Themen bereitstellen;

- kann Konzeptstudien auslösen und bereitstellen;
- kann Vorprojekte auslösen und durchführen;
- kann Proof-of-Concepts bereitstellen;
- unterstützt die Bildung von thematischen Allianzen;
- kann Allianzen begleiten und unterstützen;
- betreibt Partner-Management;
- kommuniziert stufengerecht über digitale Transformation und Anverwandtes in der Strafverfolgung;
- etabliert Knowhow-Austauschgefässe;
- ist fähig, Betriebsvorhaben zu managen;
- ist fähig, Projekte abzuwickeln;
- ist fähig, Beschaffungen durchzuführen;
- ist fähig, Standards bereitzustellen und zu unterhalten;
- kann Sonderaufgaben übernehmen.

Abs. 5 soll dazu dienen, eine Zusammenarbeit mit ausländischen Organisationen zu ermöglichen.

Art.5 Organe

Gegenüber der bisherigen vierstufigen Organisationsstruktur mit einer Versammlung, einem strategischen Führungsorgan (Programmausschuss HIS) und einem operativen Führungsorgan (Programmleitung HIS) sowie der Geschäftsstelle, wird künftig eine dreistufige Struktur angestrebt. Damit sollen rasche und konsistente Entscheide herbeigeführt werden können, womit HIS Schweiz die im digitalen Umfeld notwendige Agilität erhält.

Das vorgeschlagene Benennungsschema für die beiden Beschlussorgane (Versammlung und Vorstand) orientiert sich an den bekannten Begrifflichkeiten aus dem Vereinsrecht und ist analog zur Struktur und Benennung der Organe von Justitia.Swiss gewählt. Damit ist eine konsistente Abgrenzung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der beiden Körperschaften sichergestellt.

Die detaillierten Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Organe sowie die Abgrenzung ihrer Aufgaben und Kompetenzen untereinander werden im Geschäfts- und Finanzreglement (Art. 16) geregelt.

Zudem können Projektsteuerungs-, Fach- und Arbeitsgruppen eingesetzt werden (Art. 11), die aufgrund ihrer beschränkten Kompetenzen jedoch nicht als eigenständige Organe gelten.

Art. 6 Verhältnis zwischen den Organen

Die Abs. 1 und 2 verankern die Hierarchie, die von der Versammlung über den Vorstand bis zur Geschäftsstelle verläuft. Das Aufsichtsverhältnis beschränkt sich nicht einzig auf Kontrollaufgaben, sondern beinhaltet auch die hierarchische Unterstellung in einem umfassenden Sinn. Die Revisionsstelle steht ausserhalb dieser Hierarchie (Abs. 6).

Um den Text nicht mit Wiederholungen zu belasten, werden in allen Bestimmungen, die einem Organ Aufgaben zuweisen, diejenigen Aspekte weggelassen, die sich aus dem vorliegenden Artikel ergeben (insb. Antragsrechte/-pflichten, Weisungs-/Beauftragungsrechte).

Abs. 1: Die Funktionsweise der Aufsicht (vgl. "Controlling") kann im Geschäftsreglement geregelt werden. Dass die Idee der Aufsicht in Absatz 1 nur in Bezug auf das oberste Organ zum Ausdruck kommt, schliesst nicht aus, dass bei der Ausübung von Kompetenzen der Aufsichtsorgane Stufen übersprungen werden. Z.B. kann die Versammlung direkt der Geschäftsstelle Aufträge und Weisungen erteilen. Würde man die Möglichkeit des Überspringens weglassen, müssten die hierarchischen Prozesse immer Stufe um Stufe abgewickelt werden. In diesem Fall würde beispielsweise die Versammlung eine Weisung über eine Durchführungsfrage eines Service dem Vorstand erteilen. Dieser würde sie der Geschäftsstelle weitergeben. Der gewählte Ansatz ist demgegenüber zwar konzeptionell etwas weniger einfach und klar als der Ansatz ohne die Möglichkeit des Überspringens, er vermeidet aber unnötigen Abwicklungsaufwand und gewisse rein formale Beschlüsse ohne Entscheidungsspielraum.

Abs. 2: Sofern der Vorstand einen Ausschuss bildet, übernimmt dieser wesentliche Aufgaben bei Überwachung der Tätigkeit der Geschäftsleiterin oder des Geschäftsleiters. Dem Vorstand fällt gemäss Art. 7 Abs. 8 Bst. e die Aufsicht zu. Um eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten zu gewährleisten und den Mitgliedern des Vorstandsausschusses bei der Überwachung der Geschäftsleiterin oder des Geschäftsleiters keine Doppelfunktion zuzuweisen, sind diese angehalten, bei entsprechenden Entscheiden des Vorstands in den Ausstand zu treten.

Abs. 3: In Bst. a wird der Grundsatz festgehalten, dass ein höheres Organ, das eine Aufgabe zu erfüllen hat, die wesentliche Arbeit auf die untergeordneten Organe übertragen kann. Ein solcher Auftrag kann aber nicht so weit gehen, dass die Verantwortung für die Erfüllung einer Aufgabe auf das untergeordnete Organ übergeht; die Verantwortung behält stets das gemäss der Vereinbarung zuständige Organ, und dieses hat die wesentlichen Entscheide selber zu fällen (z.B. wird die Versammlung das Geschäftsreglement [Art. 15] wohl von der Geschäftsstelle entwerfen lassen, sie muss es aber selber verabschieden). In Bst. b wird festgehalten, dass es auch dort, wo es um die Erfüllung eigener Aufgaben eines untergeordneten Organs geht, können die übergeordneten Organe ihm Weisungen über deren Erfüllung geben. We gelassen wurde demgegenüber die Möglichkeit, Zuständigkeiten untergeordneter Organe an sich zu ziehen und selber zu entscheiden. Der praktische Unterschied ist gering.

Abs. 6: Aus der Hierarchie der Organe ist nur die Revisionsstelle herausgelöst.

Art. 7 Versammlung

Abs. 2 Bst. a: Jedem Kanton kommen zwei Stimmen zu. Als Vertretung der Kantone, die Partei der Vereinbarung sind, amten grundsätzlich die kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren. Davon abweichend kann jeder Kanton eine seiner beiden Stimmen in eigener Kompetenz eine Stimme einer Vertretung der kantonalen Justizbehörde übertragen. Dies soll den Kantonen ermöglichen, der teils sehr unterschiedlichen organisatorischen Ansiedlung der Justizbehörden (Staatsanwaltschaft, Justizvollzug und/oder Gerichte) und deren teils grosser Autonomie von den übrigen Behörden Rechnung zu tragen. Die Bestimmung der Stimmberechtigung obliegt dem einzelnen Kanton und ist nicht in Bezug auf einzelne Entscheide vorzunehmen, sondern hat allgemeingültigen Charakter. Unabhängig der gewählten Variante verfügt jeder Kanton gemäss Artikel 12 Abs. 1 stets über insgesamt zwei Stimmen.

Abs. 2 Bst. c: Neben den Vereinbarungsparteien Bund und Kantone erhält auch die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt Einsitz in die Versammlung. Dies vor dem Hintergrund, dass die Bundesanwaltschaft gemäss Art. 2 Abs. 3 EMBAG über den Bund an der Vereinbarung teilnimmt und die Arbeiten von HIS Schweiz mitfinanziert. Die formelle und finanzielle Beteiligung der Bundesanwaltschaft ist zwischen dem Bundesrat und der Bundesanwaltschaft zu regeln und nicht Teil der vorliegenden Vereinbarung.

Die Bundesanwaltschaft kann nicht selbst Vereinbarungspartei werden, da diese über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt. Diese kann im Namen des Bundes zwar selbstständig Verträge abschliessen, soweit dies zur Anstellung ihres Personals (Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes [Strafbehördenorganisationsgesetzes, StBOG; SR 173.71]) und für die Deckung ihres Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen im Bereich der Logistik (Art. 18 Abs. 2 StBOG) erforderlich ist. Ansonsten handelt jedoch die Eidgenossenschaft als Vertragspartei durch eines ihrer üblichen Organe (Departement oder Amt), und bei bedeutsamen Verträgen entscheidet der Bundesrat über die Genehmigung, weshalb eine Adhäsion der Bundesanwaltschaft zur vorliegenden Vereinbarung gemäss Art. 2 Abs. 3 EMBAG zu erfolgen hat.

Abs. 3: Der oder die Vorsitzende des Vorstands rapportiert der Versammlung aus dem Vorstand und nimmt in dieser Funktion an den Versammlungen teil. Ein Stimmrecht steht der oder dem Vorsitzenden des Vorstands in der Versammlung nur zu, wenn diese/r gleichzeitig Mitglied der Versammlung ist. Andernfalls nimmt diese/r mit beratender Stimme teil.

Abs. 3 Bst. a: Die kantonalen Vertretungen im Vorstand umfassen ein Mitglied der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD; Art. 8 Abs. 2 Bst. a) sowie Vertreterinnen

und Vertreter der weiteren kantonalen Konferenzen gemäss Art. 8 Abs. 2 Bst. c-e. Diese werden der Versammlung durch diejenige Konferenz zur Wahl vorgeschlagen, die sie im Vorstand vertreten.

Tritt eines der gewählten Mitglieder vor dem Ende der vierjährigen Amtsperiode zurück oder es ist dieses nicht mehr in der Lage sein Amt wahrzunehmen oder es wird abberufen, erfolgt eine Ersatzwahl. Die im Rahmen der Ersatzwahl gewählte Person ist sodann bis zum Ende der für das gesamte Gremium dauernde Amtszeit gewählt und muss für eine Bestätigung im Amt im Rahmen der ordentlichen Gesamterneuerungswahl wiedergewählt werden.

Abs. 3 Bst. b: Die Versammlung bestimmt welche Tätigkeiten HIS Schweiz im Rahmen der Zweckbestimmung (Art. 3) wahrnimmt. Dabei ist ein Servicekatalog zu bestimmen, der die Grundleistungen von HIS Schweiz umfasst, allen Parteien zur Verfügung steht und von diesen gemeinsam finanziert wird (Art. 22). Zudem bestimmt die Versammlung mit allenfalls eingeschränktem Stimmrecht (Art. 12 Abs. 3-4) über diejenigen Services, die über diese Grundleistungen hinausgehen und freiwillig bezogen werden können («Allianzen»). Diese sind nur durch die Nutzenden zu finanzieren (Art. 23).

Art. 8 Vorstand

Abs. 2 Bst. c-f: Die Zusammensetzung des Vorstands soll dazu beitragen, dass alle an den Arbeiten von HIS Schweiz beteiligten Behörden gemäss ihrer Betroffenheit angemessen repräsentiert sind. Die unterschiedliche Zahl an Vertretungen der einzelnen Organisationen im Vorstand ergibt sich aus der fachlichen Einbindung in die Arbeiten von HIS Schweiz. Dabei bilden die Bereiche Staatsanwaltschaft und Justizvollzug die Kernelemente der Arbeiten von HIS Schweiz, weshalb diese mit jeweils drei Mitgliedern im Vorstand stark vertreten sind. Die Polizei stellt für die Arbeiten von HIS Schweiz ebenfalls ein wichtiges Tätigkeitsfeld dar, weshalb diese mit zwei Vertretungen im Vorstand vertreten ist. Um deren Kernanliegen kümmern sich mit PTI Schweiz (Polizei) und Justitia.Swiss (Gerichte) zwei eigenständige Körperschaften, mit denen HIS Schweiz eine enge Zusammenarbeit anstrebt.

Abs. 2 Bst. c-i: Mit der Bezeichnung "Vertretungen" soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Versammlung darin frei ist, eine zur Vertretung der Interessen der entsprechenden Organisation fähige Person zu bestimmen. Diese muss nicht Mitglied der Organisation sein, die sie vertritt. Damit kann eine Organisation mit mehreren Vertretungen im Vorstand Personen mit verschiedenen fachlichen Ausrichtungen oder aus unterschiedlichen hierarchischen Stufen zur Wahl vorschlagen.

Abs. 2 Bst. g: Es obliegt dem Bund zu bestimmen, aus welchem Organisationsbereich des EJPD eine Vertretung im Vorstand Einsitz nehmen soll.

Abs. 2 Bst. i: Die Einbindung einer Vertretung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft Justitia.Swiss in den Vorstand von HIS Schweiz mit allen damit zusammenhängenden Rechten ist Ausdruck der engen Zusammenarbeit der beiden Vorhaben. Sie soll dazu beitragen, dass die Arbeiten von HIS Schweiz und Justitia.Swiss möglichst gut aufeinander abgestimmt sind. Eine vergleichbare Vertretung von HIS Schweiz in den Organen von Justitia.Swiss wird angestrebt (bspw. Wahl einer HIS-Person als eine der Kantonsvertretungen in den Vorstand von Justitia.Swiss).

Abs. 4: Die Wahl der Vertretungen im Vorstand obliegt im Einzelnen nicht der Versammlung, sondern erfolgt in Kompetenz der jeweils vertretenen föderalen Organe (Kantone oder Bund). Die kantonalen Vertreterinnen und Vertreter gemäss Abs. 2 Bst. c-e werden durch die zuständigen Fachkonferenzen (SSK, KKLJV und KKPKS) zur Wahl vorgeschlagen.

Abs. 5: Bei der Besetzung des Vorstands soll nach Möglichkeit über alle Mitglieder hinweg eine angemessene Vertretung der verschiedenen Landesgegenden und Sprachregionen sichergestellt werden. Die Formulierung orientiert sich an Art. 175 Abs. 4 der Bundesverfassung.

Abs. 6: Für alle gewählten Mitglieder der Organe ist eine Amtsdauer von vier Jahren vorgesehen. Die Wiederwahl ist möglich. Es besteht keine Amtszeitbeschränkung. Lediglich für die Generalsekretärin oder den Generalsekretär KKJPD besteht keine Amtsdauer von vier Jahren, da diese/r ad functionam Mitglied des Vorstands ist.

Abs. 8: Aufgrund der grossen Zahl an Vorstandsmitgliedern bietet es sich zur Verbesserung der Abläufe an, einen Ausschuss des Vorstands zu bilden. Die Bildung des Ausschusses fällt

in die Kompetenz des Vorstands, wobei dem Ausschuss zwingend die oder der Vorsitzende des Vorstands vorsteht und aus zwei weiteren Mitgliedern des Vorstands besteht. Der Ausschuss soll der Geschäftsleiterin oder dem Geschäftsleiter als Ansprechstelle dienen und Entscheide des Vorstands vorbereiten. Gleichzeitig überwacht der Ausschuss die Arbeit der Geschäftsstelle. Dabei untersteht die Geschäftsleiterin oder der Geschäftsleiter personalrechtlich gemäss Art. 9 Abs. 3 weiterhin direkt der oder dem Vorsitzenden des Vorstands.

Art. 9 Geschäftsstelle

Abs. 1: Neben der Umsetzung der Beschlüsse der übergeordneten Organe fällt der Geschäftsstelle auch die Geschäftsführung für diese Organe zu. In dieser Funktion bereitet sie gemeinsam mit einem allfälligen Ausschuss des Vorstands die Sitzung der Organe vor und erstellt die dafür nötigen Unterlagen. Dazu gehört auch die Erstellung eines Entwurfs des Budgets und der Finanzplanung.

Abs. 5: Die Geschäftsleiterin oder der Geschäftsleiter führt die Mitarbeitenden der Geschäftsstelle. Die personalrechtlichen Kompetenzen der Geschäftsleiterin oder des Geschäftsleiters werden im Geschäftsreglement festgelegt.

Abs. 6: Die Geschäftsstelle kann das zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Personal mittels eines direkten Arbeitsverhältnisses zwischen HIS Schweiz und der betreffenden Person anstellen. Auf dieses ist sinngemäss bernisches Personalrecht anwendbar (Art. 26 Abs. 1 Bst. c), Arbeitgeber ist aber HIS Schweiz und nicht etwa der Kanton Bern.

Art. 10 Revisionsstelle

Abs. 2: Bei der Wahl der Revisionsstelle soll nach Möglichkeit die Finanzkontrollbehörde eines beteiligten Gemeinwesens berücksichtigt werden. Ein denkbarer Modus ist, dass die Finanzkontrollbehörden der grösseren Kantone und des Bundes die Aufgabe im Turnus aufteilen. Sinnvoll wäre eine Übernahme der Funktion für jeweils zwei Jahre. Eine einmalige Wiederwahl ist zulässig, sodass dieselbe Revisionsstelle ihre Funktion höchstens vier Jahre ununterbrochen ausüben kann. Für den Fall, dass sich die Funktion so nicht besetzen lässt, ist auch die Wahl einer privaten Revisionsstelle möglich.

Art. 11 Projektsteuerungs-, Fach- und Arbeitsgruppen

Abs. 1: Auf Basis des Organigramms der Organe gemäss Art. 5 und dem oben einleitend dargestellten Organisationsmodell können unterschiedliche Organisationsformen für die Services aufgebaut werden (siehe Abbildung 2). Diese hängen von verschiedenen Faktoren ab (Art des Service und Endprodukt, Komplexität der Aufgabe, involvierten Stakeholdern, etc.). Man lehnt sich grundsätzlich an HERMES an und will die fachliche Steuerung möglichst nahe an der operativen Umsetzung haben (siehe Projektausschuss und Arbeits- oder Fachgruppen). Diese steuern und beeinflussen mit ihrem Fachwissen direkt die Ergebnisse des Service (siehe Abbildung 3).

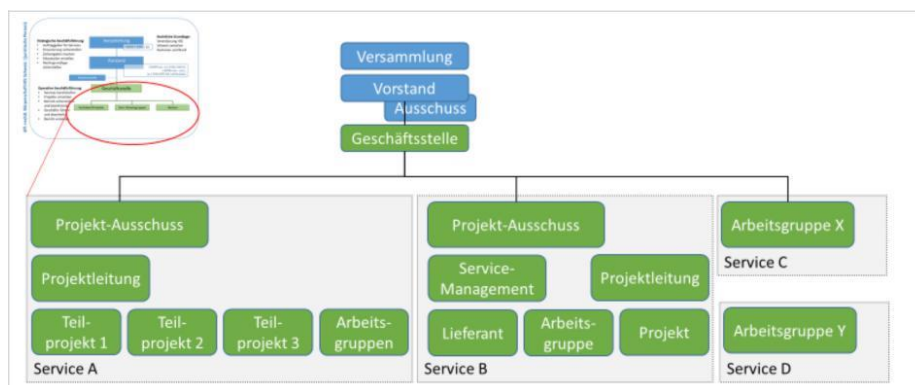


Abbildung : Standardorganisation von HIS-Services, beispielhaft für die Organisation eines Projektes, von betriebsorientierten Leistungen (Mitte) oder von Arbeits- oder Fachgruppen

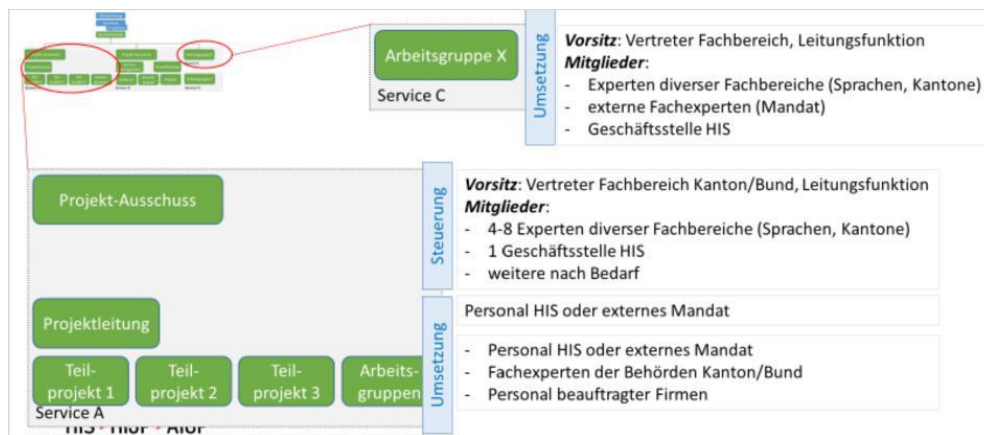


Abbildung: Standardbesetzung eines Projektes (Mitte, unten) resp. einer Fach- oder Arbeitsgruppe (oben rechts) mit Fachvertretern aus Behörden von Bund und Kantonen. Sie stellen die korrekte Fachlichkeit innerhalb der Ablauforganisation eines Service sicher.

Abs. 2 verdeutlicht, dass die Geschäftsleiterin oder der Geschäftsleiter auf Vorschlag der Servicebezüger (Abs. 3) und unter Vorbehalt der Zustimmung des Vorstandsausschusses (Abs. 1) über die Zusammensetzung von Projektsteuerungs-, Fach- und Arbeitsgruppen bestimmt. Dabei sind auf ausgewogene Vertretungen der betroffenen Behörden und der beteiligten Landesregionen zu achten.

Abs. 3: Die Mitglieder sind nicht primär Interessenvertreter ihres Gemeinwesens, sondern haben als Fachleute generell die Sicht der Servicebezüger einzubringen. Die von einem Gemeinwesen gestellten Fachleute werden von diesem bezahlt; das Gemeinwesen erhält keine Entschädigung, soweit die Leistungen sich im üblichen Rahmen bewegen. Weitere Fachleute können auf Mandatsbasis zulasten des allgemeinen Voranschlags oder bei spezifischen Fach- und Arbeitsgruppen zu einzelnen Services zu dessen Lasten entgeltlich beigezogen werden, seien dies Selbstständigerwerbende, von privaten Arbeitgebern verliehene Arbeitnehmer oder Angestellte von Gemeinwesen, deren Einsatz das gewöhnliche Mass überschreitet. Diese weiteren Fachleute werden analog Absatz 1 durch die Geschäftsleiterin oder den Geschäftsleiter und vorbehaltlich der Zustimmung des zuständigen Gremiums eingesetzt.

Art. 12 Stimmberechtigung in der Versammlung und im Vorstand

Es ist zu beachten, dass auf weniger zentrale Fragen z.B. rund um die Einberufung und Traktandierung vollständig verzichtet wurde. Die Grundlagen sind im Geschäftsreglement (Art. 16) zu klären; weitere Details können im Alltag auch ohne verbindliche Regelung pragmatisch gehandhabt werden.

Abs. 1: Die Regelung über die Stimmrechte der Versammlung orientiert sich an derjenigen der KKJPD (Statuten KKJPD vom 9./10. November 1995; Stand vom 16. November 2018). Jeder Kanton erhält demnach für die beiden in der KKJPD vertretenen Funktionsbereiche Polizei und Justiz je eine Stimme. Jeder Kanton kann selbständig darüber bestimmen, eine der kantonalen Stimmen einer Vertretung einer Justizbehörde zu übertragen. Dabei stehen jedem Kanton insgesamt und unabhängig der Ausgestaltung ihrer Vertretung in der Versammlung stets zwei Stimmen zu. Das EJPD sowie die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt haben jeweils eine Stimme. Zu beachten sind jedoch das Vetorecht des EJPD sowie dessen Einschränkung nach den Absätzen 3 und 4. Bei Stimmengleichheit gibt die Präsidentin oder der Präsident den Stichentscheid.

Im Vorstand verfügt jedes Mitglied über eine Stimme. Das Vetorecht oder die Ausstandsregelung, die in der Versammlung gemäss Abs. 4 gelten, sind im Vorstand für die Vertretungen des Bundes nicht anwendbar. Bei Stimmengleichheit gibt die Vorsitzende oder der Vorsitzende den Stichentscheid.

Abs. 3: Diese bedeutsame Regel sieht vor, dass bei allfälligen Vorarbeiten zu neuen Services zunächst die Versammlung entscheidet. Sobald aber der Zeitpunkt erreicht ist, ab dem die Kosten nicht mehr über den allgemeinen Voranschlag gedeckt werden (vgl. Art. 22 Abs. 2) und somit die damit abgegoltene Vorarbeiten abgeschlossen sind, bestimmen nur noch die Mit-

glieder mit, deren Gemeinwesen sich am jeweiligen Projekt beteiligen. Bei Services zur Erneuerung bestehender Services gilt die Einschränkung auf die beteiligten Mitglieder von vornherein, sofern die Identität des Services im Wesentlichen beibehalten bleibt. Bei einer grundlegenden Neuausrichtung hingegen sollten die Grundlagen der Services im Plenum festgelegt werden, um neu hinzutretenden Servicebezüglern den Einstieg zu erleichtern. Im Zweifel entscheidet die Versammlung im Plenum, welcher Weg zu gehen ist.

Abs. 4: An welchen Services sich der Bund beteiligen darf, ergibt sich aus seinen gesetzlichen Aufgaben; die Gesetze wiederum müssen die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen einhalten. Ist dies gewährleistet, so stellt die vorliegende Regel sicher, dass der Bund keinen Einfluss ausserhalb seiner Kompetenzen ausübt und damit die Bundesverfassung verletzt.

Abs. 5: Im Plenum KKJPD ist eine Stellvertretung grundsätzlich nicht vorgesehen. In der Annahme, dass die Versammlungen von HIS Schweiz häufig im Rahmen der Plenarversammlungen der KKJPD stattfinden werden, wird deshalb in Analogie auf eine Stellvertretungsregelung verzichtet.

Art. 13 Beschlussfassung in der Versammlung und im Vorstand

Abs. 3: Die Formulierung hat zur Folge, dass eine blosser Enthaltung des EJPD nicht zu einer Anwendung seines Vetorechts führt. Nur ein explizites Veto mittels ablehnender Haltung verhindert einen Beschluss. Dasselbe gilt entsprechend in Bezug auf die Mehrheit der kantonalen Mitglieder. Das Vetorecht gilt auch für den Beschluss der Versammlung über Änderungen der Vereinbarung nach Art. 31.

Das EJPD verfügt nur über ein Vetorecht in Angelegenheiten, bei denen es sich beteiligt und folglich betroffen ist. Bei allen Entscheiden zu Angelegenheiten, die das EJPD nicht betrifft (beispielsweise Entscheide zu Services, an denen das EJPD nicht beteiligt ist), ist dieses gemäss Art. 12 Abs. 4 nicht stimmberechtigt und verfügt folglich auch nicht über das vorgenannte Vetorecht.

Art. 14 Wahlen

Abs. 2: Der vorgesehene Wahlmodus dürfte im Alltag eher selten angewendet werden, da er nur bei Kampfwahlen relevant ist und stille Wahlen nicht ausschliesst. Bei Stimmengleichheit wird so lange eine Stichwahl durchgeführt, bis eine der kandidierenden Personen das absolute Mehr erreicht.

Art. 15 Verfahren zur Beschlussfassung

Keine Bemerkungen

Art. 16 Geschäfts- und Finanzreglement

Solche Reglemente werden nur selten angepasst und können weitreichende Auswirkungen zeitigen, weswegen es sich rechtfertigt, die Versammlung zu bemühen. Dass diese die Reglemente zu verabschieden hat, schliesst im Einklang mit den Bestimmungen über das Verhältnis zwischen den Organen (Art. 6) nicht aus, dass es auf untergeordneter Stufe, insbesondere durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle, entworfen wird.

In den Reglementen können alle Fragen geregelt werden, die die vorliegende Vereinbarung offenlässt und die aufgrund ihrer organisationsinternen Natur einer Regelung durch die Organe zugänglich sind. Die Reglemente können auch Vorgaben für die Erfüllung der Aufgaben der untergeordneten Organe machen, da die Versammlung ihnen gegenüber Weisungsrecht hat (Art. 6).

Das Geschäftsreglement enthält insbesondere eine klare Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Im Finanzreglement werden unter anderem die finanziellen Kompetenzen der verschiedenen Organe und ihrer Mitglieder definiert. In keinem der Reglemente können Bestimmungen vorgesehen werden, die der vorliegenden Vereinbarung widersprechen; gegebenenfalls ist eine Änderung der Vereinbarung anzustreben (Art. 31).

Art. 17 Zeichnungsberechtigung und Handelsregistereintrag

Abs. 1 Der Vorstand soll die zeichnungsberechtigten Personen individuell bestimmen. Um eine Handlungsunfähigkeit zu vermeiden, ist es bedeutsam, genügend Personen die Zeichnungsberechtigung zu erteilen. Bestimmungen zur Handhabung des E-Banking usw. sind hier nicht nötig. Sie können soweit erforderlich ins Geschäftsreglement aufgenommen werden.

Abs. 2 stellt klar, dass die Organisation an ihrem Sitz ins Handelsregister einzutragen ist, auch wenn dazu grundsätzlich keine Pflicht besteht. Vorliegend ist das Handelsregister des Kantons Bern zuständig. Eine Eintragungspflicht von Instituten des öffentlichen Rechts – bei der HIS-Körperschaft handelt es sich um ein solches Institut – bestünde nur, wenn sie überwiegend eine privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit ausüben würde oder wenn das Recht des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde eine Eintragung vorschreiben würde (Art. 932 Abs. 1 des Schweizerischen Obligationenrechts [OR; SR 220]). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Institute des öffentlichen Rechts, die nicht zur Eintragung verpflichtet sind, können sich jedoch freiwillig eintragen lassen (Art. 932 Abs. 2 OR). In solchen Fällen ist es primär Sache des öffentlich-rechtlichen Gründungsakts (d.h. der vorliegenden Vereinbarung), die Eintragungspflicht zu regeln. Details zur Anmeldung, zu den notwendigen Belegen und zum Inhalt des Eintrags sind in Art. 106-108 der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 (HRegV; SR 221.411) geregelt.

Abs. 3: Für die Eintragung der Mitglieder des Vorstands und der Geschäftsleiterin bzw. des Geschäftsleiters ist eine spezifische Regelung notwendig, da sonst nur das oberste Leitungs- oder Verwaltungsorgan, d.h. der Vorstand, eingetragen würde (vgl. Art. 107 Bst. k HRegV). Beide Organe einzutragen ist gerechtfertigt, weil diese je nach Wichtigkeit der Angelegenheit das Gesicht der Organisation sein sollen. Die Bestimmung wäre in Bezug auf die Eintragung der Geschäftsleiterin bzw. des Geschäftsleiters, welche die Vertretung der Körperschaft nach aussen wahrnehmen (Art. 9 Abs. 4 VHIS) eigentlich unnötig, weil die Vertretungsberechtigten zwingend ins Handelsregister einzutragen sind (Art. 107 Bst. l HRegV). Um nicht zu falschen Umkehrschlüssen zu verleiten, werden die Vertretungsberechtigten explizit genannt.

6.4 3. Abschnitt: Strategische Führung

Art. 18

Abs. 1: Es versteht sich, dass die Ziele und die Strategie sich im Rahmen dieser Vereinbarung halten müssen. So kann auch die Versammlung keine Aktivitäten ausserhalb des Tätigkeitsbereichs der Organisation nach Art. 1 vorsehen, sei es in der Strategie oder dem Masterplan oder in anderer Form.

Der Masterplan gibt die übergeordnete Zielsetzung von HIS Schweiz wieder und wird durch die Versammlung verabschiedet. Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung der im Ingress genannten globalen Ziele von HIS Schweiz, an dem sich alle Arbeiten auszurichten haben.

Abs. 2: Dass die operative Ebene solche Fragen ebenfalls behandeln und die nötigen Anträge stellen kann, ergibt sich aus den allgemeinen organisatorischen Bestimmungen. Die Versammlung wird in der Regel auf Antrag des Vorstands beschliessen. Da HIS Schweiz den Gemeinwesen keine verbindlichen Anweisungen erteilen kann, ist nur das Führen einer Aussprache vorgesehen. Dennoch sollen die notwendigen Rechtsetzungsprojekte über die Organe von HIS Schweiz angestossen und so verlässlich wie möglich geplant und koordiniert werden.

Abs. 3: Die Bestimmung ist das Gegenstück zu Art. 2 Abs. 2 Bst. a. Empfänger der Informationen sind jegliche Stellen innerhalb und ausserhalb von HIS Schweiz, die in einem weiten Sinn zuständig sind für Aufgaben, bei denen Koordinations- oder Informationsbedarf besteht (insb. Gemeinwesen mit Parteistatus, Bezüger von Services ohne Parteistatus, private Träger öffentlicher Aufgaben und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben hilfsweise herbeigezogene Private).

6.5 4. Abschnitt: Services

Die Vereinbarung operiert mit der grundsätzlichen Gegenüberstellung von "Parteien dieser Vereinbarung" (ausschliesslich Gemeinwesen, genauer: Bund und Kantone) und "Gemeinwesen ohne Parteistatus". Dieser zweite Begriff wurde so gewählt, um auch hier den Grundsatz zu unterstreichen, dass die Services von HIS Schweiz nur den Trägern von öffentlichen Aufgaben erbracht werden. Welche Stellen im Namen eines Gemeinwesens Services beziehen können, ergibt sich aus Art. 4.

Art. 19 Bezüger von Services mit Parteistatus

Abs. 1: Zum Hinweis auf das anwendbare Recht: Die Behörden haben zwar ein relativ freies Ermessen, in welcher Art und Weise sie die Bedarfsverwaltung zur Unterstützung ihrer gesetzlichen Aufgaben sicherstellen wollen. Welche Aufgaben sie zu erfüllen haben, ist hingegen durch das anwendbare Recht (Verfassung, Gesetz, Verordnung) festgeschrieben. Insbesondere darf der Bund sich nur beteiligen, soweit er den Service zur Erfüllung seiner beschränkten, in der Bundesverfassung verankerten und gesetzlich geregelten Aufgaben im Wirkungsbereich von HIS Schweiz benötigt. Entsprechend können seine Vertreterinnen und Vertreter ihre Stimmrechte nur dort ausüben, wo er sich – eben im Rahmen seiner Kompetenzen – beteiligt (Art. 12 Abs. 5).

Abs. 2: Das Bezugsrecht der Mitglieder ist ein zentrales Element der Vergemeinschaftung der Interessen und prägt das Wesen der Organisation. Es ist im Zusammenhang mit dem Stimmrecht auch der Nicht-Bezüger in der Versammlung zu sehen (Art. 12). Bezüger, die sich nicht von Anfang an den Services beteiligt haben, sollen die Services zu einem späteren Zeitpunkt noch beziehen können, sofern dies aufgrund der Struktur des Services und ohne unverhältnismässigen und nicht abgegoltenen Mehraufwand möglich ist.

Abs. 3: Das Korrelat des Beteiligungs- und Bezugsrechts ist das Recht, aus einem Service wieder auszusteigen. Analog zu den Ausführungen betreffend das Bezugsrecht nach Abs. 2 kann ein solcher Entscheid je nach der Art des Service oder dem Stand der Arbeiten nicht sofort wirksam werden.

Die Bedingungen für die Beteiligung sowie für den nachträglichen Eintritt und den Ausstieg werden nach Art. 20 Abs. 2 vom Vorstand festgelegt.

Art. 20 Bezüger von Services ohne Parteistatus

Abs. 2 erster Satz: Die Bestimmung, wonach die Bedingungen für externe Servicebezüger sich an den für die Mitglieder geltenden Regeln orientieren, wird in Art. 20 Abs. 3 für die Finanzierung konkretisiert.

Abs. 3: Die Versammlung hat im Vornherein Vorgaben für die in die Nutzungsvereinbarungen aufzunehmenden Bedingungen zu machen (Art. 21 Abs. 3).

Abs. 4: Die Zustimmung der zuständigen Behörde des Gemeinwesens (mit Parteistatus oder Nutzungsvereinbarung) kommt zu den üblichen Voraussetzungen des Bezugs von Services hinzu ("zusätzlich"). Bei der zuständigen Behörde handelt es sich üblicherweise um die Auftraggeberin des privaten Dienstleisters.

Art. 21 Entwicklung, Lancierung und Bereitstellung von Services

Abs. 2: Ein Entscheid über den Abbruch oder eine grundsätzliche Neuausrichtung eines Service sind wie ein Entscheid über die Lancierung zu behandeln und obliegt somit der Versammlung. Hält eine Minderheit trotz ablehnendem Beschluss der Versammlung daran fest, einen Service zu lancieren bzw. Vorarbeiten für einen Service weiterzuführen, kann dies im Rahmen einer Allianz von mindestens drei Kantonen und unter eigenständiger Finanzierung durch die Parteien der Minderheit erfolgen.

Abs. 3: Falls allgemeine Regeln für alle Services aufgestellt werden sollen, kann das im Geschäftsreglement (Art. 16) geschehen. Nachdem die Versammlung die Lancierung eines Service beschlossen hat, wird das Stimmrecht für alle weiteren Entscheide und damit auch für die vorliegende Thematik auf die Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Gemeinwesen eingeschränkt.

Abs. 4: Der Begriff des Projektauftraggebers ist als Rolle in der Projektorganisation zu verstehen. Der Begriff wird, da er insbesondere in der weit verbreiteten Projektführungsmethode

HERMES (www.hermes.admin.ch) zentral ist, auch hier verwendet, obwohl dies ein Missverständnispotenzial mit sich bringt: Es gilt, die Zuständigkeit für den Entscheid über die Lancierung eines Projekts (Abs. 2; in der Terminologie von HERMES die Rolle der sogenannten Leitung) von der Rolle des sogenannten Auftraggebers zu unterscheiden. Letzterer steuert das Projekt, ohne aber – anders als ein privater Auftraggeber – die alleinige Definitionsmacht über dessen Schicksal zu haben. Bei Bedarf kann der Vorstand einen externen Vertreter der Auftraggeberschaft einsetzen.

In Abweichung von HERMES können bei Services von HIS Schweiz bei Bedarf mehrere Personen als Vertretung der Auftraggeberschaft eingesetzt werden. Damit soll dem behördenübergreifenden Charakter der Services von HIS Schweiz Rechnung getragen werden können, indem mehrere Behörden mittels eigener Repräsentanten die Verantwortung für Services zu tragen haben.

Abs. 7: Als Standard für die Projektabwicklung wird heute insbesondere HERMES angewendet.

Im Rahmen der Projektarbeiten ist der Archivierung von Daten, die im Rahmen von gemeinsam betriebenen Informationssystemen anfallen, bereits beim Aufbau der jeweiligen Systeme Beachtung zu schenken. Für die Archivierung gilt als mit dem Betrieb von HIS Schweiz verbundene Rechtsfrage gemäss Art. 27 Abs. 1 Bst. a das bernische Recht.

6.6 5. Abschnitt: Finanzen

Art. 22 Voranschlag und Finanzplan

Die jeweilige Budgetierung für die verschiedenen Services und die allgemeinen Kosten werden klar getrennt. Die Organisation soll Aktivitäten nur dort entfalten, wo die Finanzierung durch Beiträge gesichert ist. Damit werden die Budgetkompetenzen der Organe der Gemeinwesen so weit wie möglich gewahrt. Entsprechend ist es nicht notwendig, eine übergeordnete Steuerung der gesamten Finanzen von HIS Schweiz anzustreben. Trotz der rechtlichen und organisatorischen Zusammenführung wird jeder Service finanziell eigenständig geführt.

In Abs. 2 Bst. b wird insbesondere festgelegt, inwiefern die Vorarbeiten zu Services aus den allgemeinen Mitteln der Organisation finanziert werden (Vorarbeiten [Vorstudien] bis zur Initialisierungsphase).

Art. 23 Kosten von HIS Schweiz

Abs. 1: Die jährlichen Beiträge an die allgemeinen Kosten werden von der Versammlung so festgelegt, dass die allgemeinen Kosten unter Berücksichtigung der Beiträge der Externen (Abs. 2) gedeckt werden, ohne einen bedeutenden Überschuss zu generieren (vgl. Art. 25). Es wird präzisiert, dass die Versammlung die konkreten Beiträge festlegen soll. Diese hat zwar in Bezug auf den Verteilungsschlüssel keinerlei Spielraum für Verhandlungen, sie kann aber durch die Festlegung der Gesamthöhe der Beiträge die Menge der verfügbaren Mittel steuern. Daher bietet es sich an, die Mitgliederbeiträge jeweils zusammen mit dem Voranschlag festzulegen. Dabei ist darauf zu achten, dass die zeitlichen Abläufe es den Gemeinwesen möglichst erleichtern, die jeweiligen Beträge in ihre Finanzprozesse einfliessen zu lassen.

Die Verteilung des Beitrags eines Gemeinwesens auf die Budgets seiner Verwaltungseinheiten ist dessen interne Angelegenheit und somit nicht Gegenstand der Vereinbarung.

Gemäss Art. 6 EMBAG schliesst der Bund nur Vereinbarungen ab und beteiligt sich nur an Organisationen, wenn die Parteien sich verpflichten, die Kosten anteilmässig entsprechend der Nutzung der jeweiligen Leistungen zu tragen. Eine Festsetzung des durch den Bund zu übernehmenden Kostenanteils muss sich zwingend aus dem Umfang der Nutzung ergeben und kann nicht vorab als fester Prozentsatz in die Vereinbarung aufgenommen werden. Der Bund hat sich in der Vergangenheit an 20 Prozent der Kosten beteiligt. Eine entsprechende Kostenbeteiligung des Bundes wird auch künftig angestrebt. Wie hoch der durch den Bund effektiv zu tragende Anteil ist, obliegt dem Entscheid des Bundesrats.

Abs. 2: Die Bestimmung bietet insofern einen Handlungsspielraum, als Servicebezüger ohne Parteistatus nicht zwangsläufig denselben Beitrag an die allgemeinen Kosten zu leisten haben, wie wenn sie Partei der Vereinbarung wären. Das dürfte insbesondere dann sinnvoll sein, wenn ein Gemeinwesen nur punktuell einzelne Services bezieht.

Abs. 1-2: Die Vereinbarung regelt die Finanzierungsgrundsätze für die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz. Die allgemeinen Kosten werden über jährliche Beiträge jener Partner finanziert, die die Vereinbarung unterzeichnet haben. Der Bund wird 20%, die Kantone 80% der Kosten zu tragen haben. Dies entspricht dem erwarteten Nutzen des Vorhabens für den Bund, wie dies für entsprechende Beteiligungen gemäss Art. 6 EMBAG vorgesehen ist. Zudem beteiligt sich der Bund an den Vorarbeiten für Vorhaben und Services (Art. 19 Abs. 1) nur unter dem Vorbehalt, dass solche im Rahmen seiner rechtlichen Kompetenzen überhaupt bezogen werden können. Andernfalls ist eine finanzielle Beteiligung des Bundes ausgeschlossen, wodurch sich der Beitrag der übrigen Parteien entsprechend erhöht. Die Kosten der einzelnen Services sind nicht in den allgemeinen Kosten enthalten und werden von jenen Partnern getragen, die sich an den einzelnen Services beteiligen. Die Beteiligung an HIS Schweiz präjudiziert keine Teilnahme an einzelnen Services.

Art. 24 Kosten von Services

Abs. 1: Die Versammlung kann solche Regeln direkt bei der Freigabe des Service oder auch später noch festlegen und einmal festgelegte Regeln auch wieder ändern. Sie entscheidet über all diese Fragen nicht im Plenum, sondern nur mit den Stimmen der beteiligten Gemeinwesen (vgl. Art. 12 Abs. 3 und Abs. 4).

Abs. 2: Im Rahmen der Kooperationsprojekte von Bund und Kantonen hat es sich bewährt, dass der Anteil des Bundes am finanziellen Beitrag zu einem Service aufgrund des zu erwartenden Nutzens verhandelt wird. Die am Projekt beteiligten Kantone beteiligen sich nach Massgabe ihres Bevölkerungsanteils proportional an den nicht durch den Bund getragenen Kosten. Dieser Finanzierungsmodus soll bei Services von HIS Schweiz grundsätzlich zur Anwendung gelangen, wobei in begründeten Einzelfällen davon abgewichen werden kann.

Art. 25 Gewinn und Vermögen

Das Gewinnstrebigkeitsverbot schliesst nicht aus, dass es zu positiven Abschlüssen kommen kann. Insbesondere um Verlustvorträge auszugleichen, ist dies sogar notwendig. Hingegen soll die Organisation weder eine Ausschüttung von Gewinn an die Mitglieder noch eine Bildung von Reserven zum Zweck der Finanzierung späterer Projektkosten anstreben. Vielmehr sollen die Kosten jedes Service durch Beiträge seiner Teilnehmer getragen werden. Die für den Betrieb notwendige Liquidität wird über die allgemeinen Kosten gedeckt und wird im Rahmen des ordentlichen Budgetierungsprozesses sichergestellt. Die Vereinbarung sieht im Übrigen keine Aufnahme von Krediten (sei es von privaten Finanzinstituten, sei es von den Gemeinwesen) vor, da die Mitglieder und die externen Nutzer die jeweils nötigen Mittel im Voraus einzuschliessen haben. Damit werden die verfassungs- und gesetzesrechtlichen Budgetkompetenzen der Organe der Gemeinwesen so gut wie möglich gewahrt, trotz der aufgrund der Vergemeinschaftung zwangsläufig eintretenden Einbusse an parlamentarischer Kontrolle über die Mittel der Gemeinwesen.

Art. 26 Buchführung und Rechnungslegung

Die Zuständigkeit für die Genehmigung der Jahresrechnung liegt bei der Versammlung als oberstem Organ. Dies erscheint in der integrierten Organisation stufengerecht, da auch der Voranschlag von der Versammlung festgesetzt wird (Art. 22 Abs. 1).

Abs. 4: Die nach Artikel 962a OR und der Verordnung vom 21. November 2012 über die anerkannten Standards zur Rechnungslegung (VASR; SR 221.432) anerkannten Standards folgen dem Grundsatz true and fair view. Die Bestimmung dient dazu, eine intransparente Rechnungslegung auszuschliessen, wie sie insbesondere aufgrund von stillen Reserven entstehen kann.

6.7 6. Abschnitt: Anwendbares Recht

Art. 27 Anwendbares Recht

Die vorliegenden Bestimmungen legen fest, welches Recht auf verschiedene Nebenfragen anwendbar ist, die der Betrieb einer gemeinsamen Organisation von Gemeinwesen mit sich bringt, namentlich betreffend:

- a. Datenschutz, Öffentlichkeit der Verwaltung, Informationsschutz und Archivierung;
- b. öffentliche Beschaffungen;
- c. Arbeitsverhältnisse und verwandte Fragen wie die berufliche Vorsorge;
- d. Haftung.

Auf solche Rechtsfragen soll im Grundsatz integral kantonales bernisches Recht anwendbar sein. Dies entspricht der Festlegung des Sitzes in der Stadt Bern (Art. 3 Abs. 1). Diese Anknüpfung an Kanton und Stadt Bern folgt dem bernischen Sitz der KKJPD. Im Weiteren haben die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK), die Konferenz der Kantonalen Leitenden Justizvollzug (KKLJV) und die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) ihren Sitz in der Stadt Bern. Die Anwendbarkeit bernischen Rechts bedeutet für die Berner Behörden eine gewisse Mehrbelastung, indem Rechtsfragen durch sie zu beantworten sind. Auch für die Begründung und Betreuung der Arbeitsverhältnisse kann im Einzelfall eine Unterstützung durch die Berner Behörden sinnvoll sein. Diese Aufwände sollen, solange sie sich in einem gewissen Rahmen halten, informell und ohne Entgelt durch den Kanton Bern getragen werden. Andernfalls ist eine formelle Vereinbarung mit dem Kanton Bern abzuschliessen. Dies wird insbesondere bei der Datenaufsichtsstelle des Kantons Bern (DSA) der Fall sein (vgl. hiernach die Erläuterungen bei Abs. 1 Bst. a)

Welche Rechtsfragen als "mit dem Betrieb von HIS Schweiz verbunden" zu gelten haben und somit dem kantonalen bernischen Recht unterstellt werden, lässt sich abstrakt nicht mit letzter Schärfe umschreiben. Im Grundsatz lässt sich festhalten, dass damit Nebenfragen der Tätigkeit oder betriebliche Aspekte von HIS Schweiz gemeint sind. Die Absicht ist nicht, Tätigkeiten der Behörden der beteiligten Gemeinwesen zu regeln. Die Bestimmung soll nicht dazu dienen, geltende Vorschriften anderer Rechtsordnungen zu umgehen. Beispielfhaft lässt sich das wie folgt illustrieren:

- Für die Behörden der beteiligten Gemeinwesen richtet sich die Beurteilung von Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten, die sie zuhanden von HIS Schweiz erstellt haben oder die ihnen als Hauptadressaten zugestellt wurden, nach der jeweils anwendbaren Gesetzgebung über die Öffentlichkeit der Verwaltung.
- Für alle Fragen rund um die Beschaffung z.B. von extern mandatiertem Fachpersonal (Projektleiter, Gutachter, etc.), Beratern, Studienauftragnehmern oder Lieferanten für Software-Anwendungen, Betrieb von Systemen soll das bernische Recht anwendbar sein
- Nach derselben Logik richtet sich die Bearbeitung von Personendaten nur so weit nach bernischem Datenschutzrecht, wie sie bei der Erfüllung der Aufgaben von HIS Schweiz erfolgt. Stellt HIS Schweiz den Servicebezügern etwa eine Datenbank zur Verfügung, so gilt bernisches Recht für die Datenbearbeitung im Rahmen des Projekts zur Bereitstellung der Datenbank. Welche Daten die Servicebezüger-Behörden hingegen nach welchen Regeln in der Datenbank bearbeiten dürfen oder müssen, will und kann die Vereinbarung nicht regeln (vgl. auch unten die Bemerkungen zu Bst. a). Vielmehr hat jeder Servicebezüger nach dem für ihn anwendbaren Recht zu entscheiden, welche Services er beziehen will und nach welchen Regeln diese zu nutzen sind (Art. 17 Abs. 1).
- Die Anwendbarkeit bernischen Rechts soll sich nicht auf öffentliche Beschaffungen (vgl. Abs. 1 Bst. b) erstrecken, die eine beteiligte, nicht-bernische Behörde durchführt, um Realleistungen an HIS Schweiz zu erbringen, insbesondere im Rahmen der Mitarbeit in den Steuerungs-, Arbeits- und Fachgruppen sowie die Erläuterungen zu Art. 20 betreffend Services.

Abs. 1 Bst. a (Datenschutz und Informationsschutz): Zur Abgrenzung, wann zwingend bernisches Datenschutzrecht und wann das Datenschutzrecht des betroffenen Kantons Anwendung findet, ist in Ergänzung der obenstehenden Ausführungen Folgendes festzuhalten: Wesentlich für die Anwendung des bernischen Rechts ist, dass ein Zusammenhang mit dem Betrieb von HIS besteht. Aus Bst. a folgt, dass für Beschaffungen eine Vorabkontrolle nach dem bernischen Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) durchzuführen

ren ist. Für diesen Bereich obliegt deshalb die Aufsicht über das Bearbeiten von Personendaten und den Umgang mit Informationen im Rahmen der HIS-Zusammenarbeit der Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern. Anwendung findet das KDSG für die Selbstorganisation bzw. Selbstverwaltung von HIS Schweiz und für die betriebswirtschaftlichen Aspekte der von HIS zur Verfügung gestellten oder von ihr betriebenen Services. Gestützt auf Art. 36a Abs. 4 KDSG kann die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern (DSA) Aufgaben der Datenschutzaufsicht in öffentlich-rechtlichen Körperschaften wahrnehmen, wobei dies entsprechend zu vereinbaren ist. Für die Übertragung von Aufgaben der Datenschutzaufsicht über die Selbstverwaltung von HIS Schweiz ist mit der DSA deshalb eine entsprechende Vereinbarung abzuschliessen, die auch die Entschädigung von deren Leistungen regelt.

Auf der anderen Seite sind für die Nutzung der in Art. 3 Abs. 2 der Vereinbarung genannten Services die entsprechenden kantonalen datenschutzrechtlichen Vorgaben der beteiligten Gemeinwesen einzuhalten. Das KDSG gilt also nicht. Die Aufsicht darüber obliegt der jeweiligen kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle. Ein Vorabkontrollverfahren durch den bernischen Datenschutzbeauftragten stellt deshalb nicht sicher, dass eine harmonisierte Lösung den spezifisch-kantonalrechtlichen Voraussetzungen aller beteiligten Parteien gerecht wird. Dieser Situation gilt es bei der Erarbeitung der beabsichtigten Lösungen jeweils Rechnung zu tragen, weshalb nach Art. 21 Abs. 8 die Geschäftsstelle frühzeitig die nötigen Schritte zu unternehmen hat, um eine Zusammenarbeit der Datenschutzaufsichtsstellen von Bund und Kantonen im Rahmen des für die Parteien anwendbaren Rechts zu unterstützen.

Datenschutzrechtlich schwierig zu beantworten ist die Frage, ob für den technischen Betrieb einer von HIS bereitgestellten und betriebenen Datenbank allein bernisches Recht massgeblich ist. Das KDSG gilt nur dann, wenn sich aus dem Betrieb von HIS ergibt, dass diese Auftragsdatenbearbeiterin (Art. 16 KDSG) oder verantwortliche Behörde (Art. 8 KDSG) ist. Bei der Nutzung der Datenbank – d.h. für die fachlichen Aspekte – dagegen wird in der Regel nicht HIS Auftragsdatenbearbeiterin oder verantwortliche Behörde sein, sondern der Servicebezüger. Der Servicebezüger im Kanton ist verantwortlicher Datenbearbeiter, für den das jeweilige kantonale Datenschutzrecht gilt.

Zur datenschutzrechtlichen Verantwortung jeder Behörde gehört auch die Gewährleistung der Datensicherung (Art. 17 KDSG, nach der Terminologie des neuen totalrevidierten DSG: Datensicherheit) durch technische und organisatorische Massnahmen nach Vorgabe des anwendbaren Datenschutzrechts. Hier ist oftmals nicht klar zu trennen, welches Recht gilt, wenn mehrere Behörden beteiligt sind. Bei bestehenden Organisationen, die mit HIS vergleichbar sind, einigte man sich in der Vergangenheit darauf, dass die zuerst befassende Behörde des betreffenden Kantons zuständig ist. Die Datenschutzaufsichtsstellen aller Partner sollten frühzeitig involviert werden, damit sie sich soweit als möglich koordinieren können. Der bereits erwähnte Art. 20 Abs. 8 sieht deshalb eine Zusammenarbeit der Datenschutzaufsichtsstellen von Bund und Kantonen vor.

2016 reformierte die Europäische Union ihre Datenschutzgesetzgebung, indem sie u.a. die EU-Richtlinie 2016/680 verabschiedete. Der Europarat verabschiedete sodann das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen SEV 108 vom 28. Januar 1981. Die eidgenössischen Räte verabschiedeten am 25. September 2020 die Totalrevision des DSG, die am 1. September 2023 in Kraft trat. Mit der Revision wurde die schweizerische Gesetzgebung an die EU-Richtlinie 2016/680 und an die SEV 108 angepasst. Die Kantone sind gehalten, ihre Datenschutzgesetze ebenfalls den geänderten europäischen Datenschutznormen anzupassen, was auch im Kanton Bern durch eine Totalrevision des KDSG erfolgen wird. Diese Entwicklung führt zu einer gewissen Rechtsvereinheitlichung, weshalb sich die kantonalen Datenschutzgesetze inhaltlich annähern werden. Die Frage, welches kantonale Datenschutzgesetz im Bereich von HIS Schweiz Anwendung finden wird, wird daher in Zukunft an Bedeutung verlieren.

Vom Datenschutz zu unterscheiden ist der Informationsschutz und die Informationssicherheit. Dabei geht es um die Vertraulichkeit, die Integrität und die Verfügbarkeit von Informationen. Im Bund findet dafür das neue Bundesgesetz vom 18. Dezember 2020 über die Informationssicherheit beim Bund (Informationssicherheitsgesetz, ISG; SR 128) Anwendung. Es tritt voraussichtlich per 1. Januar 2024 in Kraft. Es schreibt den Kantonen eine gleichwertige Gesetzgebung vor. Der Kanton Bern plant hierfür ein Gesetz über die Informations- und Cybersicherheit (ICSG), das im Herbst 2024 in Kraft treten soll.

Nach Art. 33 des totalrevidierten DSG regelt der Bundesrat die Kontrollverfahren und die Verantwortung für den Datenschutz, wenn ein Bundesorgan Personendaten zusammen mit anderen Bundesorganen, mit kantonalen Organen oder mit privaten Personen bearbeitet. Ob eine solche Regelung durch den Bundesrat notwendig ist, wird in Bezug auf jeden Service gesondert zu prüfen sein. Bei datenschutzrechtlich weniger problematischen Services dürfte mit der vorliegenden Anwendbarerklärung des bernischen Rechts genügend Klarheit geschaffen sein. Beispielsweise dürfte es sich als praktikabel und rechtsstaatlich korrekt erweisen, die datenschutzrechtlichen Aspekte der Beschaffung von datenschutzrechtlich wenig problematischen Gütern nach bernischem Recht zu beurteilen (z.B. Personalbeschaffung, Beratungsleistungen). Hingegen wird es bei datenschutzrechtlich anspruchsvolleren Vorhaben eher nötig sein, spezifische Vorschriften zu erlassen. Insbesondere bei der Bearbeitung von Personendaten in gemeinsamen Datenbanken (z.B. national genutzten Systemen, bspw. Justizplattform Justitia.Swiss oder Informationssystem Justizvollzug) muss die Frage geprüft werden, ob eine Regelung der Kontrolle und Verantwortung durch den Bundesrat gestützt auf den genannten Art. 33 Abs. 2 DSG oder gar eine weitergehende Regelung anderer Aspekte – allenfalls gar auf Gesetzesstufe – notwendig ist.

Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 (öffentliche Beschaffungen): Im Beschaffungsrecht soll grundsätzlich bernisches Recht anwendbar sein, unabhängig von den jeweiligen Anteilen der Mitglieder der Körperschaft an der Finanzierung. Die Beschaffungsverfahren werden von HIS Schweiz in eigenem Namen, aber nach bernischem Recht durchgeführt. Insbesondere erlässt der Vorstand bez. der Ausschuss die erforderlichen Verfügungen (Abs. 5).

Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) bestimmt: Beteiligen sich mehrere dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht unterstellte Auftraggeberinnen an einer Beschaffung, so ist das Recht des Gemeinwesens anwendbar, dessen Auftraggeberin den grössten Teil an der Finanzierung trägt. Überwiegt der kantonale Anteil insgesamt den Bundesanteil, so findet dieses Gesetz keine Anwendung. Nach Art. 5 Abs. 2 BöB sind mehrere an einer Beschaffung beteiligte Auftraggeberinnen im gegenseitigen Einvernehmen befugt, eine gemeinsame Beschaffung in Abweichung von den vorstehenden Grundsätzen dem Recht einer beteiligten Auftraggeberin zu unterstellen.

Art. 26 Abs. 1 Bst. b VHIS sieht nun vor, dass immer bernisches Recht Anwendung findet selbst für den Fall, dass der Kanton Bern nicht beteiligter Auftraggeber i.S.v. Art. 5 Abs. 2 BöB ist, weil er nicht Partei der vorliegenden Vereinbarung geworden ist. Es handelt sich daher nicht um einen Fall von Art. 5 Abs. 2 BöB. Im Weiteren ist davon auszugehen, dass das BöB ohnehin nicht anwendbar ist, weil aufgrund der überwiegend kantonalen Zuständigkeit für die Strafjustiz regelmässig die kantonalen Anteile insgesamt den Bundesanteil überwiegen (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BöB). Dies hat zur Folge, dass die öffentlichen Beschaffungen grundsätzlich nach kantonalem bzw. interkantonalem Recht zu beurteilen sind. Anwendbar sind damit die revidierte Interkantonale Vereinbarung vom 15. November 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019; BSG 731.2-1) und bernische Gesetz vom 8. Juni 2021 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöBG; BSG 731.26. Art. 5 Abs. 5 Satz 1 IVöB 2019 bestimmt, dass eine Beschaffung durch eine gemeinsame Trägerschaft dem Recht am Sitz der Trägerschaft untersteht. Diese Bestimmung entspricht inhaltlich Art. 26 Abs. 1 Bst. b VHIS. Keine Bedeutung haben daher die Regelungen von Art. 5 Abs. 1 bis 3 IVöB 2019 bezüglich gemeinsamer Beschaffungen, denn Art. 5 Abs. 5 Satz 1 IVöB 2019 geht diesen Bestimmungen vor. Gemäss Art. 3 Abs. 1 VHIS hat die HIS Schweiz ihren Sitz in Bern, was zur Folge hat, dass das Beschaffungsrecht des Kantons Bern gilt. Konkret gelten die IVöB 2019 und dazugehörige kantonal-bernische Ausführungsbestimmungen. Weil wie gezeigt bereits aufgrund von Art. 5 Abs. 5 Satz 1 IVöB 2019 das Beschaffungsrecht des Kantons Bern als Sitz der Trägerschaft gilt, ist die Nennung des Beschaffungsrechts in Art. 27 Abs. 1 Bst. b VHIS lediglich deklaratorisch.

Dass nach Abs. 3 HIS Schweiz in eigenem Namen öffentliche Beschaffungen durchführen und Verfügungen erlassen kann, entspricht im Übrigen Art. 8 Abs. 2 und 3 EMBAG. Abs. 2 von Art. 8 EMBAG ermöglicht, dass die Durchführung von Beschaffungsverfahren nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht an Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht

der Bundesverwaltung angehören, übertragen werden können, falls der Bund an der Organisation beteiligt ist; keine Privaten an der Organisation beteiligt sind und die Organisation keine Leistungen für Private erbringt.

Bei der Zusammenarbeit im Rahmen von HIS Schweiz wird die sogenannte In-State-Ausnahme angewendet, da HIS Schweiz dem Staat zuzurechnen ist. Die finanziellen Mittel können somit zwischen den Gemeinwesen und HIS Schweiz ohne Anwendbarkeit des Beschaffungsrechts und entsprechend ohne Durchführung von Beschaffungsverfahren fliessen. Dass HIS Schweiz sodann dem Beschaffungsrecht als Auftraggeberin unterstellt ist, ergibt sich aus Art. 4 Abs. 4 Bst. a IVöB 2019. Abs. 1 Bst. c (Arbeitsverhältnisse): Die Anwendbarkeit bernischen Personalrechts (mit Annexfragen wie berufliche Vorsorge) gilt nur so weit, als HIS Schweiz direkt Personal anstellt (vgl. Art. 9 Abs. 6). Das bernische Personalrecht wird nur sinngemäss angewendet. So könnte beispielsweise eine von HIS angestellte Person nicht an die kantonale Bewertungskommission gelangen, um gestützt auf Art. 197 PG eine Neueinreihung zu verlangen. Auch könnten vom Kanton keine Leistungen bei einer unverschuldeten Entlassung eingefordert werden (Art. 30 PG). Stellt hingegen ein Gemeinwesen Personal zur Verfügung, so hat die vorliegende Bestimmung diesbezüglich keinen Anwendungsbereich, weil dann kein Personalverhältnis zwischen diesen Personen und HIS Schweiz besteht. Vielmehr bleiben diese Personen bei ihrer Tätigkeit für HIS Schweiz in ihren bestehenden personalrechtlichen Rechten und Pflichten gegenüber dem betreffenden Gemeinwesen. Hingegen gilt für diese Personen, ebenso wie für allfällige direkt von HIS Schweiz angestellte Personen, – wie oben ausgeführt – das bernische Recht hinsichtlich Datenschutz, öffentliche Beschaffungen, Haftung etc. (vgl. Abs. 1 Bst. a, b d). Dies ist erforderlich, damit dieselben Fragen innerhalb von HIS Schweiz immer nach demselben Recht beurteilt werden.

Abs. 1 Bst. d und Abs. 4 (Haftung): Die Fragen der Haftung sollen umfassend dem bernischen Recht unterstehen. Das umfasst insbesondere Schadenersatzansprüche gegen den Staat (hier verkörpert durch HIS Schweiz), den Ausschluss direkter Ansprüche gegen die verantwortlichen Personen und Regressansprüche gegen diese (Art. 100–102 des bernischen Personalgesetzes vom 16. September 2004, PG; BSG 153.01). Abs. 4 stellt klar, dass zwar das bernische Staatshaftungsrecht gilt, die Haftung aber nicht den Kanton Bern trifft, sondern primär HIS Schweiz mit ihrem Vermögen. Im Fall einer Unterdeckung von Haftungsansprüchen durch das Vermögen von HIS Schweiz gilt nicht die Ausfallhaftung des Kantons (Art. 101 Abs. 2 PG), sondern die Parteien der Vereinbarung haben die Unterdeckung durch Beiträge auszugleichen (Art. 23 Abs. 1). Dieser indirekten Ausfallhaftung können die Parteien spätestens bei der Auflösung von HIS Schweiz nicht mehr ausweichen (Art. 35 Abs. 3). Stellt ein anderer Kanton Personal zur Verfügung, so können dessen rechtswidrige Handlungen ebenfalls eine Haftung von HIS Schweiz auslösen, sofern der Bezug zum Kanton durch eine umfassende Eingliederung des Personals in HIS Schweiz stark gelockert ist.

Für den Schutz der Budgets der beteiligten Gemeinwesen relevanter als die Staatshaftung sind eine wirksame und transparente finanzielle Führung der Organisation, wie sie im 5. Abschnitt über die Finanzen vorgesehen ist, sowie der Grundsatz, dass der Bezug von Services fakultativ ist (Art. 19 Abs. 1).

Keine Frage der Haftung ist es, wenn ein von HIS bezogener Service Mängel aufweist. Dabei handelt es sich um eine Vertragsstreitigkeit, bei welcher das OR Anwendung findet. Dagegen findet bei Streitigkeiten unter Parteien dieser Vereinbarung, Bezügern von Services ohne Parteistatus und HIS Schweiz unter den HIS-Beteiligten das Streitbeilegungsverfahren nach Art. 38 Anwendung.

Abs. 5 (Verfügbungsbefugnis): Über Rechtsstreitigkeiten in den von diesem Artikel erfassten Bereichen ist auf dem durch das bernische Recht vorgezeichneten Weg zu entscheiden. Erstinstanzliche Verfügungen werden aber nicht durch die nach bernischem Recht zuständigen Behörden, sondern durch den Vorstand oder durch den Ausschuss erlassen. Das Geschäftsreglement (Art. 16) wird bestimmen, welche Personen des Vorstands bzw. des Ausschusses eine Verfügung zu unterzeichnen haben. Die Verfügungsbefugnis steht im Einklang mit Art. 8 Abs. 3 EMBAG, der die Übertragung von Verfügungskompetenzen an Organisationen ermöglicht, soweit es für die Erfüllung einer ausgelagerten Aufgabe erforderlich ist, und zwar nicht nur bei Beschaffungsverfahren (Botschaft zum EMBAG, a.a.O., Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 3).

Abs. 6 (Rechtsmittelweg): Das nach bernischem Recht anwendbare behördeninterne Rechtsmittel, namentlich die Beschwerde an die in der Sache zuständige Direktion (Art. 62 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]), wird für Verfügungen des Vorstands von HIS Schweiz abgeändert. Als erste Beschwerdeinstanz wird das bernische Verwaltungsgericht eingesetzt (Art. 74 ff. VRPG). Der einstufige Rechtsweg direkt an das Verwaltungsgericht, der auch bei öffentlichen Beschaffungen gilt, entspricht Art. 52 Abs. 1 IVöB 2019. Die abweichende Bestimmung von Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 IVöBG findet keine Anwendung. Art. 26 Abs. 6 VHIS geht der bernischen Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen vor. Davon abgesehen findet aufgrund von Art. 26 Abs. 1 Bst. b VHIS das öffentliche Beschaffungsrecht des Kanton Bern mit Einschluss der IVöB 2019 Anwendung.

Abgrenzung: Thema des 6. Abschnitts zum anwendbaren Recht ist weder das Verhältnis zwischen der Organisation und den Parteien der Vereinbarung sowie weiteren Nutzern (dafür gelten insbesondere die Abschnitte 4 und 5) noch das Verhältnis zwischen den Organen (dafür gilt insbesondere der 2. Abschnitt). Vielmehr geht es um Aspekte, die aus der Sicht der Parteien der Vereinbarung gewissermassen Interna von HIS Schweiz betreffen, jedoch Wirkung gegen aussen entfalten. Bestimmungen zur Beilegung von Streitfällen zwischen den Parteien der Vereinbarung oder den externen Servicebezügern (Gerichtsstand, anwendbares Verfahrensrecht usw.) enthält die vorliegende Vereinbarung im Übrigen nicht (vgl. Art. 38 und die Erläuterungen dazu).

Aus der Perspektive des Bundes entsprechen die Bestimmungen über das anwendbare Recht dem EMBAG. Nach Art. 4 Abs. 2 Bst. d EMBAG ist in der Vereinbarung das anwendbare Recht insbesondere in den Bereichen Datenschutz, Informationssicherheit, Öffentlichkeit der Verwaltung, Personalrecht und Archivierung zu regeln. Während Art. 4 Abs. 2 Bst. d EMBAG die Regelung des anwendbaren Rechts für die Vereinbarung selbst vorschreibt, verlangt Art. 8 Abs. 1 EMBAG die Regelung des anwendbaren Rechts für die Aufgabenübertragung. Namentlich das anwendbare Beschaffungsrecht muss geregelt werden, was vorliegend in Art. 27 Abs. 1 VHIS erfolgt.

Die Regelungen in Art. 27 zur Kompetenz von HIS Schweiz, Beschaffungen durchzuführen und Verfügungen zu erlassen (Abs. 3), und zum Rechtsmittelweg (Abs. 6) zeigen, dass die VHIS rechtsetzenden Charakter hat.

6.8 7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 28 Abschluss der Vereinbarung und Inkrafttreten

Abs. 1 und 2: Das Datum des Inkrafttretens soll von der Versammlung HIS an der Gründungsversammlung festgelegt werden (vgl. Art. 30 Abs. 2).

Abs. 3 sieht ein vorgezogenes Inkrafttreten der Bestimmungen über die Gründungsversammlung vor. Damit werden allfällige Zweifel ausgeräumt, ob diese Versammlung schon vor dem Inkrafttreten der Vereinbarung und damit dem Entstehen von HIS Schweiz als juristischer Person durchgeführt werden kann. Diese Möglichkeit dient dazu, keine Zeit zu verlieren und beim Inkrafttreten der Vereinbarung möglichst direkt eine Aufnahme des Betriebs zu ermöglichen.

Art. 29 Beitritt

Es wird präzisiert, wie der nachträgliche Beitritt eines Kantons gehandhabt wird, der nicht bereits bei der Gründung von HIS Schweiz dabei war. Bis zum Inkrafttreten genügt das Signieren der Vereinbarung nach Art. 28 Abs. 1; danach ist der Beitritt zu erklären. Der Beitritt kann aufgrund einer einseitigen Erklärung stattfinden. Dieses Beitrittsrecht dient dazu, die Einbindung der Noch-Nicht-Parteien zu stärken und entspricht der anvisierten Universalität der Vereinbarung (Geltung für alle Kantone).

Art. 30 Gründung von HIS Schweiz

Abs. 1: Der Handelsregistereintrag (Art. 17 Abs. 2) wirkt nicht konstitutiv. Vielmehr erlangt die Organisation ihre Rechtspersönlichkeit direkt durch das Inkrafttreten der Vereinbarung.

Abs. 2: Um zwischen dem Zustandekommen der notwendigen Anzahl an Parteien (Art. 28 Abs. 2) und dem Inkrafttreten der Vereinbarung keine Zeit zu verlieren, wird hier vorgesehen,

dass die Gründungsversammlung schon vor dem Inkrafttreten der Vereinbarung und somit vor dem Entstehen von HIS Schweiz als juristische Person stattfinden kann. Um rechtliche Zweifel an der Geltung der vorliegenden Bestimmung vor dem eigentlichen Inkrafttreten der Vereinbarung auszuräumen, wird diese gemäss Art. 28 Abs. 3 vorgezogen in Kraft gesetzt.

Art. 31 Änderung dieser Vereinbarung

Enthielte die Vereinbarung keine Regelung zu ihrer eigenen Änderung, könnte sie nur durch den Konsens aller Parteien geändert werden. Die vorliegende Bestimmung bringt demgegenüber eine gewisse Dynamisierung. Die Regelung ist mit einem stark qualifizierten Mehrheitserfordernis (2/3-Mehrheit sowie Vetorecht des Bundes analog Art. 13 Abs. 3) und einem ausserordentlichen Kündigungsrecht für unzufriedene Parteien (Art. 31 Abs. 4) so konzipiert, dass zwar nicht einzelne Parteien eine Änderung blockieren können, die Hürden aber doch hoch sind und bei vergleichbar grossem Pro- und Contra-Lager keine Änderungen aufgrund von Zufallsmehrheiten zustande kommen können.

Für die Änderung der Vereinbarung wird vorgesehen, dass der Beschluss der Versammlung HIS, die aus Exekutivvertreterinnen und -vertretern besteht, noch nicht ausreicht. Vielmehr muss nach Absatz 2 jede Partei die Änderung zusätzlich ratifizieren, was ihr die Gelegenheit gibt, eine nach ihrem Recht allenfalls erforderliche Genehmigung der Gesamtregierung oder des Parlaments einzuholen. Das 2/3-Quorum für die Ratifikationen ist zahlenmässig dasselbe wie die für den Beschluss der Versammlung HIS erforderliche Mehrheit (Abs. 1), es müssen aber nicht zwingend dieselben Parteien ratifizieren, deren Vertreter dem Versammlungsbeschluss zugestimmt haben.

Bei rein formellen Anpassungen, die keine inhaltliche Änderung zur Folge haben und bei denen etwa bloss die Bezeichnung einer beteiligten Behörde ändert, braucht das Änderungsverfahren nicht durchgeführt zu werden.

Die relativ komplizierte Regelung des Inkrafttretens von Änderungen ist erforderlich, um einerseits sicherzustellen, dass jede Partei bei für sie untragbaren Änderungen aussteigen kann, und andererseits dennoch so viel Flexibilität wie möglich wahren kann.

Art. 32 Austritt

Ein Ausschluss ist nicht vorgesehen (vgl. Art. 37 betreffend die Streitbeilegung und Art. 29 betreffend das spiegelbildliche Beitrittsrecht). Die finanziellen Folgen des Austritts sind in Art. 35 geregelt.

Abs. 2 stellt sicher, dass die Auflösung nicht automatisch eintritt, wenn die Zahl der Mitglieder unter zehn fällt oder der Bund austritt. In diesem Fall haben die verbleibenden Parteien vielmehr über die angepasste Weiterführung oder die Auflösung der Vereinbarung zu befinden.

Art. 33 Auflösung der Vereinbarung

Abs. 1: Zur Auflösung der Vereinbarung ist die Zustimmung des EJPD nicht zwingend notwendig, andernfalls dieses die Auflösung der Vereinbarung gegen den Willen einer Mehrheit von Zwei-Dritteln der Kantone verhindern könnte.

Abs. 2: Damit wird sichergestellt, dass eine geregelte Auflösung stattfindet und die laufenden Arbeiten im geordneten Rahmen eingestellt oder in eine andere Organisation überführt werden können.

Art. 34 Auflösung von HIS Schweiz

Die Auflösung der Organisation ist untrennbar an die Auflösung der Vereinbarung geknüpft. Der Grundsatz, dass HIS Schweiz bei der Auflösung der Vereinbarung zu liquidieren und aufzulösen ist, gilt, sofern die Parteien der Vereinbarung nicht gleichzeitig mit der Auflösung der Vereinbarung eine Nachfolgeregelung vereinbaren (z.B. die Integration von HIS Schweiz in eine andere Organisation, die Aufspaltung usw.).

Art. 35 Finanzielle Folgen des Austritts und der Auflösung von HIS Schweiz

Abs. 1 und 2: Die Regeln über die im Wesentlichen ausgeschlossene Rückerstattung von Beiträgen gelten auch bei der Auflösung von HIS Schweiz. Erstattet wird hingegen ein allfällig

bestehender Saldo auf dem Bilanzkonto gemäss Abs. 3. Dieses umfasst beispielsweise Projektbeiträge, die nicht vollumfänglich ausgeschöpft wurden, oder Erstattungen früherer Beiträge aufgrund des Einkaufs nachträglich beigetretener Parteien.

Abs. 3 Bst. a: Das Liquidationsergebnis wird pro Service ermittelt, weil jeder Service als eigene Kostenstelle geführt und in der Bilanz pro Service ein eigenes Konto geführt wird (Art. 23 Abs. 2 und 3). Um diese Gewinn- und Verlustbeteiligung auch für Projektteilnehmer und Servicebezügler ohne Parteistatus verbindlich zu machen, ist es erforderlich, die Regelung jeweils auch in die Nutzungsvereinbarungen aufzunehmen.

Abs. 3 Bst. b: Hier ist eine Ausfallhaftung der Gemeinwesen mit Parteistatus für den Fall vorgesehen, dass die Organisation bei ihrer Auflösung kein genügendes Kapital (vgl. Art. 25) aufweist, um ihre Verbindlichkeiten zu erfüllen. Dies entspricht realistisch der Umstand, dass sich die Gemeinwesen ihren Verbindlichkeiten nicht durch einen Konkurs entziehen können (vgl. die Erläuterungen zu Art. 25). Umgekehrt ist ein bei der Auflösung verbleibender (nach Art. 25 bescheidener) Überschuss ebenfalls aufzuteilen.

Art. 36 Weitergeführter Bezug von Services nach dem Austritt

Diese Bestimmung ist eigentlich selbstverständlich. Eine Übergangsregelung, wie sie bei der Gründung vorgesehen ist (Art. 30), ist nicht notwendig, da das austretende Gemeinwesen den Zeitpunkt des Austritts selber festlegt und die Kündigungsfrist vergleichsweise lang ist.

Art. 37 Auswirkungen auf die Vereinbarung bei Nicht-Beteiligung des Bundes

Um die öffentlich-rechtliche Körperschaft HIS Schweiz auch ohne Beteiligung des Bundes gründen bzw. nach einem allfälligen Austritt des Bundes weiterführen zu können, macht die vorliegende Bestimmung Angaben zum Umgang sowie den Auswirkungen einer solchen Nicht-Beteiligung des Bundes. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um eine Bestimmung, welche den Bund von seinen Rechten und Pflichten im Rahmen von HIS Schweiz entbindet und damit die Handlungsfähigkeit der übrigen Vereinbarungspartner sicherstellt.

Art. 38 Streitbeilegung

Die Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV; im Kanton Bern publiziert in BSG 632.1-1.) sieht in den Art. 31 bis 34 ein Streitbeilegungsverfahren vor. Die IRV basiert auf dem Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2). Art. 13 FiLaG verpflichtet die Kantone, für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung zu erarbeiten. Diese Rahmenvereinbarung (IRV), der alle Kantone beigetreten sind, regelt die Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Die IRV bildet die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen von Art. 48a BV; die Kantone können ihr aber auch Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen unterstellen (Art. 1 Abs. 2–3 IRV).

Die VHIS als Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund fällt nicht unter die Aufgabenbereiche von Art. 48a Abs. 1 BV, weshalb die IVR an sich für diese nicht gilt. Wie soeben erwähnt, können nach Art. 1 Abs. 2–3 IRV die Kantone der IRV aber auch Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen unterstellen. Es sollte deshalb möglich sein, für die VHIS die IRV als anwendbar zu erklären, soweit sie das Streitbeilegungsverfahren betrifft.

Das Streitbeilegungsverfahren der IRV ist wie folgt ausgestaltet (Textpassagen, die für die VHIS nicht von Bedeutung sind, sind nachstehend nicht zitiert):

Die Kantone und interkantonale Organe bemühen sich, Streitigkeiten [...] durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen (Art. 31 Abs. 1 IRV). Sie verpflichten sich, bei allen Streitigkeiten [...] vor Erhebung einer Klage gemäss Art. 120 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) am nachstehend beschriebenen Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen (Art. 31 Abs. 2 IRV). Das Streitbeilegungsverfahren ist zweistufig. Es besteht aus einem informellen Vorverfahren vor dem Präsidium der KdK und einem förmlichen Vermittlungsverfahren vor der IVK (Art. 32 Abs. 1 IRV). Jeder Kanton und jedes interkantonale Organ kann zu diesem Zweck beim Präsidium der KdK mit schriftlichem Vermittlungsgesuch das Streitbeilegungsverfahren einleiten (Art. 32 Abs. 2 IRV). In einem ersten Schritt wird ein informelles Vorverfahren durchgeführt, in dem in

einem Gespräch eine Einigung versucht wird (Art. 32 Abs. 1 IRV). Kommt nicht innert sechs Monaten eine Einigung zustande, so leitet der Vermittler das förmliche Vermittlungsverfahren vor der IVK ein (Art. 33 Abs. 3 IRV). Art. 34 Abs. 2 IRV regelt die Bestimmung des Vorsitzenden für das Vermittlungsverfahren. Werden durch die Streitigkeit Interessen des Bundes berührt, so kann der Bundesrat eine Person bezeichnen, die als Beobachterin des Bundes am Vermittlungsverfahren teilnimmt (Art. 34 Abs. 3 IRV). Es findet in der Folge eine mündliche Verhandlung statt an der die Streitparteien ihren Standpunkt vertreten können (Art. 34 Abs. 4 IRV). Das Ergebnis wird schriftlich festgehalten; darin wird auch die Verteilung der Verfahrenskosten auf die Parteien geregelt. Die Parteien verpflichten sich, eine allfällige Klage beim Bundesgericht innert sechs Monaten nach förmlicher Eröffnung eines allfälligen Scheiterns des Vermittlungsverfahrens zu erheben (Art. 34 Abs. 6 IRV).

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Res Schmid

Landschreiber

Armin Eberli