

Interpellation Hartmann-Flawil / Gysi-Wil vom 24. September 2008

Zukunft von Abraxas

Schriftliche Antwort der Regierung vom 25. August 2009

In ihrer Interpellation vom 24. September 2008 beziehen sich Peter Hartmann-Flawil und Barbara Gysi-Wil auf die Aufgabe der Beteiligung des Kantons Zürich an der Abraxas AG. Sie erkundigen sich über die Gründe und die Folgen des Ausstiegs.

Mit der Auslagerung der Informatikämter der Kantone St. Gallen und Zürich und deren rechtlicher Verselbständigung in Form einer Aktiengesellschaft in den Jahren 1999 und 2000 wurden folgende Ziele verfolgt: Konsequente unternehmerische Ausrichtung der Leistungserbringung, Kooperationen mit andern Kantonen ermöglichen, Ausnützung von Synergien, Überwindung der kritischen Grösse, Sicherstellung von interessanten und zukunftsweisenden Informatikarbeitsplätzen, Sicherstellung einer langfristigen Partnerschaft für die Kunden, Erleichterung von Partnerschaften mit andern Anbietern von Informatikdienstleistungen, Marktauftritt als kompetenter Outsourcing-Partner für Verwaltungen. Die Auslagerung und die Beteiligung am neuen Unternehmen Abraxas Informatik AG (nachfolgend: Abraxas) hatten nicht den Charakter einer Privatisierung, sondern waren als rechtliche Verselbständigung der bisherigen «Hauslieferanten» für Informatikdienstleistungen gedacht. In konsequenter Handhabung dieses Konzepts wurde die neue Tochtergesellschaft statutarisch darauf verpflichtet, Informatikdienstleistungen für öffentliche Gemeinwesen und Organisationen mit öffentlicher Zweckbestimmung zu erbringen. Um Wirtschaftlichkeit und Leistungsqualität zu gewährleisten, sah das Konzept überdies von Beginn an vor, dass sich Abraxas grundsätzlich im Wettbewerb zu behaupten hat. Die Aufträge an Abraxas wurden seither denn auch nur in wenigen Ausnahmefällen direkt vergeben.

Dieses Unternehmenskonzept wurde mit der gemeinsamen Eigentümerstrategie der Kantone St. Gallen und Zürich, welche die beiden Regierungen im Jahr 2003 beschlossen hatten, bekräftigt. Die Eigentümerkantone hiessen die strategische Ausrichtung der Abraxas auf IT-Services einerseits und auf Fachanwendungen (insbesondere in den Bereichen Steuern, Polizei und Strassenverkehrsämter) andererseits gut. Sie ermächtigten die Dienststellen der kantonalen Verwaltung, unter gewissen Voraussetzungen und in namentlich genannten Bereichen, Aufträge allenfalls direkt an Abraxas vergeben zu können. Diese Ermächtigung war nicht etwa gleich zu setzen mit einer Verpflichtung zur direkten Auftragsvergabe an Abraxas. Schliesslich hiessen die Regierungen mit dem damaligen Beschluss die auf die Eigentümerstrategie abgestimmte Unternehmungsstrategie von Abraxas ausdrücklich gut.

Im Sinn der von Beginn an verfolgten Zielsetzung, mit Abraxas ein Gefäss für vermehrte interkantonale Zusammenarbeit im Informatikbereich zu schaffen und um in einem sich rasant entwickelnden Markt die für eine wirtschaftliche und qualitativ hoch stehende Leistungserbringung erforderliche kritische Grösse auch in Zukunft zu gewährleisten, wurde im Jahr 2007 ein Kooperationsprojekt Abraxas-Bedag AG initiiert. Die Bedag AG ist ein mit Abraxas vergleichbares Unternehmen im Eigentum des Kantons Bern, das – wie Abraxas – Informatikdienstleistungen für mehrere Kantone erbringt, insbesondere für die Kantone Bern und Waadt. Die Arbeiten in diesem Kooperationsprojekt sind aus verschiedenen Gründen, ins Stocken geraten. Die Regierungen der Kantone St.Gallen und Bern sind aber – auch nach dem Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich aus der Beteiligung an Abraxas auszusteigen – weiterhin gewillt, daran festzuhalten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Gemäss den im Kooperationsprojekt Abraxas-Bedag erarbeiteten Leitlinien für ein künftiges, fusioniertes und interkantonale breit abgestütztes Informatikunternehmen stand zur Diskussion, dass die Kantone vermehrt Aufträge direkt an die neue gemeinsame Tochterfirma vergeben können sollten. Damit sollte sichergestellt werden, dass die angestrebte abgestimmte Informatikstrategie der Partnerkantone nicht unterlaufen werden kann. Mit einer solchen Ausrichtung, für die sich vor allem die Kantone Bern und Waadt stark machten, konnte sich der Regierungsrat des Kantons Zürich nicht einverstanden erklären. Er legte im Gegenteil Wert darauf, Informatikaufträge weiterhin im freien Wettbewerb vergeben oder den Informatikbetrieb gegebenenfalls auch selber (verwaltungsintern) sicherstellen zu können. Er betrachtete seinen eigenen Standpunkt mit demjenigen, wie er sich im Kooperationsprojekt abzeichnete, als unvereinbar und kam zum Schluss, dass die Rechtfertigung für eine Beteiligung an der Abraxas dahin falle, wenn der Kanton Zürich keinen Bedarf habe, Aufträge an dieses oder an ein künftiges, fusioniertes Unternehmen direkt vergeben zu können. Gleichzeitig hielt der Regierungsrat des Kantons Zürich jedoch ausdrücklich fest, dass die Aufgabe der Beteiligung an Abraxas nicht gleichzusetzen sei mit einem Rückzug als Leistungsbezüger. Es sei nicht beabsichtigt, bestehende Auftragsverhältnisse mit Abraxas aufzulösen oder Abraxas von der Möglichkeit, sich um neue Aufträge zu bewerben, auszuschliessen. Daran hat sich der Kanton Zürich gehalten. Wichtige laufende Verträge wurden erneuert; der Kanton Zürich ist nach wie vor grösster Kunde von Abraxas.

2. Der Kanton Zürich möchte seinen Aktienanteil zu einem möglichst guten Preis veräussern. Es liegt auf der Hand, dass allenfalls interessierte private Investoren einen höheren Preis zu zahlen bereit sind als Kantone oder andere Gemeinwesen. Eine Beteiligung eines privaten Investors an Abraxas stünde jedoch im Widerspruch zu der mit dem Kooperationsprojekt Abraxas-Bedag angestrebten interkantonalen Zusammenarbeit im Informatikbereich. Ein Einstieg eines Drittaktionärs bei Abraxas wäre überdies für diesen letztlich wohl nur von Interesse, wenn er eine Aktienmehrheit erhalten könnte. Das würde bedingen, dass auch der Kanton St.Gallen zumindest einen Teil seiner Abraxas-Aktien abgibt. Aus heutiger Sicht steht für die Regierung des Kantons St. Gallen allerdings das Kooperationsprojekt mit dem Kanton Bern im Vordergrund.

Der Kanton St.Gallen besitzt kein Vorkaufsrecht an den Aktien des Kantons Zürich. Er wird aber vom Kanton Zürich regelmässig über dessen Vorgehen auf dem Laufenden gehalten und kann informell Einfluss nehmen.

3. Vom Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich ist – wie erwähnt – einzig das Kooperationsprojekt Abraxas-Bedag betroffen. Weitere gemeinsame Projekte zwischen den Kantonen St.Gallen und Zürich gibt es im Informatikbereich nicht.
4. Solange der Ausstieg des Kantons Zürich aus der Eigentümerstellung nicht auch zu einer Aufkündigung laufender Verträge mit Abraxas führt, sind keine unmittelbar negativen Auswirkungen auf die Dienstleistungen und die Leistungsfähigkeit von Abraxas zu befürchten. Schwieriger zu beurteilen ist die Frage, welche Verunsicherung der Entscheid des Zürcher Regierungsrates in Bezug auf die zukünftigen Eigentumsverhältnisse von Abraxas beim Personal und bei potenziellen Neukunden (d.h. wenn sich Abraxas um neue Drittaufträge bewirbt) mittel- bis langfristig auslösen wird.
5. Abgesehen von einer allfälligen Verunsicherung des Personals hat der Entscheid des Zürcher Regierungsrates im Moment keine Auswirkungen auf die Mitarbeitenden von Abraxas.
6. Die bei der Gründung von Abraxas gesetzten Ziele haben aus St.Galler Sicht nach wie vor Gültigkeit. Das Outsourcing der Informatik und die konsequent unternehmerische Ausrichtung des ausgegliederten Unternehmens haben sich bewährt und sind durch den Entscheid des Kantons Zürich grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Aus Gründen der Daten- und der

Versorgungssicherheit sowie zur besseren Abstützung der eigenen Informatikstrategie ist eine Beteiligung an einer eigenen Leistungserbringerin sinnvoll. Es würde jedoch keinen Sinn machen, wenn sich jeder Kanton ein eigenes Tochterunternehmen hält. Die Zielsetzung bewusster interkantonaler Zusammenarbeit im Informatikbereich hat mehr denn je ihre Berechtigung. Dass die diesbezügliche Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich letztendlich nicht zum Tragen gekommen ist, ist zu bedauern. Umso wichtiger ist es, mit dem Kanton Bern und mit weiteren Kantonen Möglichkeiten einer breiter abgestützten Zusammenarbeit sorgfältig zu sondieren. Im Kooperationsprojekt mit dem Kanton Bern werden zurzeit die gegenseitigen Erwartungen und Bedürfnisse verifiziert sowie die Möglichkeiten der institutionell-rechtlichen Abstützung der geplanten gemeinsamen Tochterunternehmung aufgearbeitet. In diesem Zusammenhang ist man auch mit weiteren Kantonen im Gespräch, um zu klären, ob für sie eine Beteiligung am Projekt in Frage kommt.

Eine Reintegration von Abraxas oder von Teilen davon in die kantonale Verwaltung kann keine ernsthaft in Betracht zu ziehende Option sein. Das Leistungsvolumen würde nicht ausreichen, um auf Dauer eine kostengünstige und vor allem auch qualitativ ausreichende Leistungserbringung zu gewährleisten. Man wäre von Beginn an mit dem Problem der kritischen Grösse konfrontiert und könnte deshalb die heute von Abraxas erreichte Professionalität kaum aufrechterhalten.