

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 24. Juni 2014
Direktion: Staatskanzlei / Finanzdirektion
Geschäftsnummer: 2014.0580
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Programm „Digitale Geschäftsverwaltung und Archivierung“ (DGA). Realisierung und Einführung, Rahmenkredit 2015-2022

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen.....	4
2.1	Materielle Rechtsgrundlagen	4
2.2	Kreditart und rechtliche Qualifikation der Ausgabe.....	4
3	Beschreibung des Geschäfts.....	4
3.1	Ausgangslage	4
3.2	Inhalt und Ziele der Vorlage	5
3.3	Folgen bei Nichtrealisierung.....	6
3.4	Vorgehen.....	7
3.5	Programmorganisation.....	9
4	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	9
5	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal und Raum	10
5.1	Kosten, Nutzen, Wirtschaftlichkeit	10
5.2	Auswirkungen auf Stellenbedarf	13
5.3	Auswirkungen auf Raum	13
6	Antrag.....	14



1 Zusammenfassung

Mit der Umsetzung des Programms DGA erhalten die Direktionen und die Staatskanzlei (DIR/STA) die dringend benötigte Unterstützung zur Erfüllung der wachsenden Anforderungen an eine rechtskonforme, digitale Geschäftsverwaltung und Archivierung von zentraler Stelle. Die zentrale Beschaffung und Bereitstellung der erforderlichen technischen Infrastruktur für ein GEVER-System und ein digitales Langzeitarchiv sowie die Verabschiedung der Verordnungen und Weisungen schaffen die Basis, um die Dokumente der Verwaltungstätigkeit effizient, wirtschaftlich und rechtssicher während des gesamten Lebenszyklus von ihrer Erstellung bis zur Archivierung zu bewirtschaften.

Für den Aufbau der zentralen Infrastruktur und die dezentrale Einführung des Geschäftsverwaltungssystems (nachfolgend BE-GEVER) wird von einer Benutzerzahl von rund 6'800 Mitarbeitenden ausgegangen. Ein Vollausbau der digitalen Geschäftsverwaltung auf allen rund 14'000 Informatik-Arbeitsplätzen der Zentralverwaltung ist nicht notwendig, weil diejenigen Mitarbeitenden, welche praktisch ausschliesslich mit Fach- oder Konzernanwendungen arbeiten (z.B. in den Bereichen Steuern, Personal- oder Strassenverkehrsadministration), nicht zusätzlich mit dem BE-GEVER-System ausgerüstet werden müssen.

Die Infrastruktur im Staatsarchiv für die digitale Langzeitarchivierung (nachfolgend eArchiv) beinhaltet Komponenten für alle archivischen Tätigkeiten wie Übernahme, Erschliessung, Erhaltungssicherung und Zugriff bzw. Benutzung der digitalen Daten.

Die gesamten externen Kosten belaufen sich auf CHF 15.84 Mio. und der interne Aufwand auf rund 16'000 Personentage. Da die Einführung von BE-GEVER innerhalb der Verwaltung getragen werden muss und nicht beliebig mit externen Ressourcen beschleunigt werden kann, sowie zur Sicherung des Investitionsschutzes der bestehenden Systeme, ist die Umsetzung bewusst langfristig, d.h. bis spätestens 2022 ausgestaltet.

Da der Justiz (oberinstanzliche Gerichte und Staatsanwaltschaft) und ihren dezentralen Organisationseinheiten (erstinstanzliche Gerichte, regionale Staatsanwaltschaften etc.) aufgrund der Gewaltentrennung keine direkten Vorgaben gemacht werden können, sind die Einführungskosten der digitalen Geschäftsverwaltung für diese Bereiche nicht ausgewiesen. Falls diese Organisationseinheiten den Service BE-GEVER dennoch nutzen möchten, sind die Kosten allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt separat zu bewilligen.

Die Organisationseinheiten der dezentralen kantonalen Verwaltung (z.B. Regierungsstatthalterämter, Grundbuchämter, Handelsregister etc.) können durch die weisungsberechtigte Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) den Vorgaben unterstellt werden. Die JGK wird allerdings erst nach erfolgreicher Einführung von DGA in der Zentralverwaltung entscheiden, ob und falls ja wann die dezentrale kantonale Verwaltung ebenfalls den Vorgaben von DGA unterstellt wird. Diese eventuell zu einem späteren Zeitpunkt zusätzlich anfallenden Kosten bei einer dezentralen Ausbreitung wurden in den Kostenschätzungen nicht einberechnet.

Die vorliegend ausgewiesenen Kosten pro Arbeitsplatz von CHF 2'300 sind im Vergleich zum Bund und zu anderen Kantonen im Durchschnitt etwas tiefer. Unter Berücksichtigung, dass auch die Kosten für die organisatorischen Vorarbeiten und für die Archivlösung inkl. Ablieferungsschnittstelle zwischen GEVER-System und eArchiv enthalten sind, handelt es sich um ein gutes Preis-Leistungsverhältnis.

Die Kosten-Nutzenbetrachtung zeigt, dass das Programm DGA wirtschaftlich ist und markanten qualitativen Nutzen gegenüber der heutigen Situation stiftet. Der quantifizierbare Nutzen liegt einerseits beim günstigeren Betrieb einer zentralen Lösung gegenüber dezentralen Lösungen (wie sie heute im Einsatz stehen) und Effizienzgewinnen in der täglichen Arbeit.

Die rechtskonforme Aktenführung und die Sicherstellung einer nachvollziehbaren Geschäftstätigkeit sind bereits heute Aufgaben der DIR/STA. Obwohl die neuen Vorgaben einige organisatorische Veränderungen in den Arbeitsabläufen der Verwaltung mit sich bringen, können diese Aufgaben aus heutiger Sicht mit dem vorhandenen Personal im Bereich Administration, Controlling oder Qualitätsmanagement abgedeckt werden. Müssen aufgrund der Anforderungen der Projekte trotzdem in geringem Ausmass und für kurze Zeit befristete Stellen geschaffen werden, so hat dies im Rahmen der bestehenden Budgets zu erfolgen. Ansonsten müssen intern nicht erbringbare Leistungen durch extern zu vergebende Aufträge aufgefangen werden.

Bei Nichtrealisierung bleibt der elektronische Geschäftsverkehr stark heterogen und aus rechtlicher Sicht mangelhaft. Durch eigenständige Investitionen und Regelungen der DIR/STA würde die Chance der systematischen Nutzung der Potentiale und Synergieeffekte einer durchgängig digitalen Infrastruktur für die Zentralverwaltung verpasst.

Bei Verzicht auf eine geordnete digitale Geschäftsverwaltung und Archivierung müssen die Akten nach wie vor in Papierform abgeliefert werden und der Raumbedarf und somit die Kosten für die Einlagerung der Archivbestände würden weiterhin zunehmen. Der Kanton käme nicht umhin, in den nächsten 10 bis 15 Jahren einen Neubau für ein grosses Aussendepot zu erstellen.

Das Programm DGA erfüllt die Forderungen gemäss Archivgesetz und trägt der Umsetzung der Regierungsrichtlinien Rechnung: Als unmittelbare Folge des Archivgesetzes wird nicht nur die elektronische Archivierung eingeführt, sondern auch die gesamte Geschäftsverwaltung standardisiert und modernisiert. Das Programm soll einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Legislaturziele des Regierungsrates 2011-2014 wie z.B. die Innovationsfähigkeit, Effizienzsteigerung und verbesserte Kundenorientierung leisten und unterstützt die Motionen, 181-2012 „Effiziente Leistungserbringung in den Informatikdiensten“, 095-2013 „Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs im Kanton Bern“ sowie 233-2012 „Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI)“.

Im Rahmen des Projekts „Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern“ (UPI) wurde u.a. das Programm DGA geprüft und dessen gewähltes Vorgehen als zielführend beurteilt. Die Empfehlungen der Informatikprüfer beschränken sich auf einzelne wenige Präzisierungen der Strategie und Umsetzungsplanung, welche bereits in der Projektierungsphase übernommen wurden oder dann in der Realisierungsphase noch berücksichtigt werden.

Die Ermöglichung der digitalen Geschäftsbearbeitung verbessert die verwaltungsinterne Zusammenarbeit und die Dienstleistungserbringung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Der Kanton Bern wird folglich im Zuge eines unabdinglichen Modernisierungsschrittes mit digitalen Unterlagen und Akten besser umgehen und seinen gesetzlichen Auftrag im Kontext von Nachvollziehbarkeit, Öffentlichkeitsprinzip, Good Governance und Informationsgesellschaft angemessen erfüllen können.

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Materielle Rechtsgrundlagen

- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 ([KV](#), BSG 101.1)
- Gesetz vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung ([IG](#), BSG 107.1)
- Gesetz vom 31. März 2009 über die Archivierung ([ArchG](#), BSG 108.1)
- Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 ([KDSG](#), BSG 152.04)
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen ([FLG](#), BSG 620.0)
- Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Information der Bevölkerung ([IV](#), BSG 107.111)
- Verordnung vom 4. November 2009 über die Archivierung ([ArchV](#), BSG 108.111)
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen ([FLV](#), BSG 621.1)
- Verordnung vom 13. März 2013 über die Klassifizierung, die Veröffentlichung und die Archivierung von Dokumenten zu Regierungsratsgeschäften ([KRGV](#), BSG 152.17)
- RRB [Nr. 1407](#) vom 24. August 2011
- RRB [Nr. 0545](#) und [Nr. 0546](#) vom 1. Mai 2013

2.2 Kreditart und rechtliche Qualifikation der Ausgabe

Beantragt wird ein mehrjähriger Verpflichtungskredit (Art. 50 Abs. 3 FLG) in Form eines Rahmenkredits (Art. 53 FLG). Er wird durch Ausführungsbeschlüsse in den Jahren 2015 bis 2022 abgelöst. Zuständig für die Kreditablösung sind die im Beschluss aufgeführten Organisationseinheiten.

Die Ausgaben sind einmalig (Art. 46 FLG), weil sie dem zeitlich begrenzten Vorhaben der Einführung einer digitalen Geschäftsverwaltung und Archivlösung dienen. Die Ausgaben sind als neu zu qualifizieren (Art. 48 Abs. 1 Bst. a FLG), weil dem für die Ausgabenbewilligung zuständigen Organ eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit insbesondere in Bezug auf die Wahl der zu beschaffenden Informatiksysteme zusteht.

Zur Bewilligung der Ausgabe ist damit der Grosse Rat zuständig (Art. 76 Bst. e i.V.m. Art. 89 Abs. 2 KV). Der Ausgabenbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum, da er einmalige Ausgaben über CHF 2 Mio. betrifft (Art. 62 Abs. 1 Bst. c KV).

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Ausgangslage

Mit der vom Grossen Rat überwiesenen Motion [012-2006](#) Obergerichtskommission (Rufer-Wüthrich, Zuzwil) „Ein Archivgesetz für den Kanton Bern“ erhielt der Regierungsrat folgenden Auftrag: Erstens einen Gesetzesentwurf als Grundlage zum Archivwesen zu schaffen, zweitens soll das Staatsarchiv (StAB) die notwendigen Kompetenzen erhalten, um in wichtigen Bereichen der Archivierung Richt- und Leitlinien zu erlassen, und drittens soll dem Gedanken der Archivierung von elektronischen Dokumenten Rechnung getragen werden.

Diese drei Punkte wurden im Archivgesetz, das in der Folge ausgearbeitet und am 31. März 2009 vom Grossen Rat mit 134 Stimmen ohne Gegenstimmen und Enthaltungen angenommen wurde, umgesetzt. Dessen Artikel 7 bestimmt, dass elektronische Unterlagen den Dokumenten auf Papier gleichgestellt sind. Darin ist implizit der Auftrag enthalten, die Voraussetzungen für eine digitale Archivierung zu schaffen. Da eine solche nur möglich ist, wenn bereits

die Geschäftsverwaltung geordnet und strukturiert abgewickelt wird, ist es sinnvoll, als unmittelbare Folge des Archivgesetzes nicht nur die elektronische Archivierung an die Hand zu nehmen, sondern auch die gesamte Geschäftsverwaltung zu modernisieren. Sowohl in der vorberatenden Kommission als auch während der Grossratsdebatte bestand darüber hinaus Einigkeit, dass diese neuen Aufgaben sich nur mit den entsprechenden personellen und finanziellen Mitteln bewerkstelligen lassen. Es wurde verschiedentlich betont, dass es solche Leistungen nicht gratis gebe, dass dazu neue Stellen notwendig seien und zusätzliche Investitionen getätigt werden müssten.

Mit [RRB 1407/2011](#) erteilte der Regierungsrat den Auftrag zur Erarbeitung eines Grundlagenberichts „Digitale Aktenführung und Archivierung“, um den Handlungsbedarf und eine Strategie für ein zeitgemässes Informationsmanagement aufzuzeigen. Dieses Vorprojekt wurde per 1. Mai 2013 erfolgreich abgeschlossen und gleichzeitig die Projektierungsphase des gleichnamigen Programmes freigegeben (vgl. [RRB 0545/2013](#) und [0546/2013](#)). Mit RRB 0546/2013 wurde zudem beschlossen, dass (neue) digitale Geschäftsverwaltungssysteme in der Zentralverwaltung im Sinne eines Moratoriums nur noch mit Zustimmung der Strategischen Programmleitung evaluiert, beschafft, eingeführt oder weiter ausgebreitet werden dürfen. Der Regierungsrat beauftragte die Staatskanzlei (STA) und die Finanzdirektion (FIN), dem Regierungsrat bis spätestens Mitte 2014 Bericht über die Projektierungsphase zu erstatten und das weitere Vorgehen zu beantragen. Anlässlich seiner Sitzung vom 24. Juni 2014 genehmigte der Regierungsrat den Abschluss der Projektierungsphase und gab – unter Vorbehalt des durch den Grossen Rat vorliegend zu bewilligenden Rahmenkredits – die Phasen Realisierung, Einführung und Abschluss frei.

Im Laufe der bisherigen Arbeiten wurde das Programm „Digitale Aktenführung und Archivierung“ (DAA) in „Digitale Geschäftsverwaltung und Archivierung“ (DGA) umbenannt, um klarer zum Ausdruck zu bringen, dass das Programm DGA den Teil Geschäftsverwaltung mit den drei Komponenten Aktenführung, Ablaufsteuerung und Geschäftskontrolle sowie den Teil Archivierung umfasst.

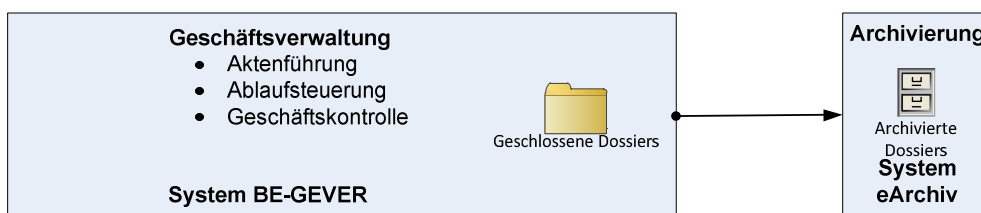


Abbildung 1: Umfang „Digitale Geschäftsverwaltung und Archivierung“ (DGA)

3.2 Inhalt und Ziele der Vorlage

Mit dem Programm DGA wird innerhalb der Zentralverwaltung flächendeckend ein Informatiksystem zur digitalen Geschäftsverwaltung (BE-GEVER) und Archivierung (eArchiv) eingeführt. Das System eArchiv dient der Langzeitarchivierung von digitalen Unterlagen im Staatsarchiv (Endarchiv) gemäss dem OAIS-Modell¹ und ist kein Zwischenarchiv für die gesetzlich vorgeschriebene, befristete Aufbewahrung bei den Ämtern. Diese Funktionalitäten zur rechtskonformen Aufbewahrung müssen durch BE-GEVER abgedeckt werden.

¹ **OAIS** (Open Archival Information System bzw. Offenes Archiv-Informationssystem) ist ein [Referenzmodell](#) für ein dynamisches, erweiterungsfähiges Archivinformationssystem und als [ISO](#)-Standard 14721:2012 im August 2012 veröffentlicht.

Für beide Systeme sollen mit dem vorliegenden Rahmenkredit die erforderlichen Mittel für Hard- und Software sowie für die Beschaffung von Planungs-, Beratungs- und Informatikdienstleistungen Dritter bewilligt werden.

Mit der Umsetzung des Programms DGA werden in der Zentralverwaltung einheitliche Prozesse und Rollen im gesamten Lebenszyklus von Unterlagen (von der Erstellung bis zur Archivierung) eingeführt. Zudem werden Klassifizierungskategorien definiert, deren Anwendung sämtliche Unterlagen und Geschäfte der Verwaltung umfasst. In Umsetzung des Archivgesetzes erlässt das StAB für alle anbieterpflichtigen Behörden innerhalb und ausserhalb der Zentralverwaltung Weisungen über die Abläufe für die Bewertung, Ablieferung und Übernahme von Unterlagen und Findmitteln durch das StAB. Sie gelten für Unterlagen auf Papier wie auch für elektronische Unterlagen.

Erst durch diese Standards – und die oben erwähnte zentrale Infrastruktur – können sowohl die Anforderungen an eine rechtskonforme, geordnete Geschäftsverwaltung erfüllt als auch das Archivgesetz im digitalen Zeitalter umgesetzt werden.

Das Programm DGA verfolgt insbesondere die folgenden Ziele:

- Durch die neu zu schaffenden rechtlichen Grundlagen (Verordnung und Weisungen) werden verwaltungsweite Regelungen eingeführt, deren Fehlen schon seit längerem von vielen Seiten bemängelt wurde.
- Mit dem Einsatz von zeitgemässen und modernen Systemen kann ein orts- und zeitunabhängiger Zugriff auf aktuell gültige Daten ermöglicht werden, was die Attraktivität des kantonalen Arbeitsplatzes erhöht und die Zusammenarbeit erleichtert.
- Mit der systemunterstützten Bearbeitung von dokumentenzentrierten Abläufen und der Ablage im gleichen System werden die Entscheidungsprozesse beschleunigt und nachvollziehbar dokumentiert.
- Durch die Standardisierung, Koordination und die Einführung gesamtstaatlicher Prozesse und Systeme, welche den gesamten Dokumentenlebenszyklus unterstützen, können langfristig Kosten eingespart und die Effizienz gesteigert werden.
- Durch die Beratung und Präsenz des StAB bei den abliefernden Stellen und mit Ablieferungsvereinbarungen wird aktiv gesteuert, was wann in welcher Form ans Archiv abzuliefern ist.
- Umsetzung des Archivgesetzes.
- Umsetzung von mehreren überwiesenen parlamentarischen Vorstössen.

3.3 Folgen bei Nichtrealisierung

Wird das Programm DGA nicht realisiert, bleibt ein wichtiges Anliegen des Archivgesetzes unberücksichtigt. Die heutigen Unzulänglichkeiten im Umgang mit elektronischen Akten, Daten und Dokumenten in der Zentralverwaltung des Kantons Bern bleiben bestehen.

Die gegenwärtige Praxis der elektronischen Geschäftsverwaltung ist stark heterogen. Unterschiedliche organisatorische und technologische Lösungen verhindern die systematische Nutzung der (Synergie-)Potentiale einer elektronischen Geschäftsverwaltung und sind damit kostenintensiver.

Zudem besteht die Gefahr, dass digitale Datenbestände aufgrund von Änderungen, welche ohne Protokollierung durchgeführt werden, ihre Beweiskraft verlieren, oder dass dem Datenschutz resp. Geheimhaltungsvorschriften unterliegende Unterlagen fälschlicherweise vor Ab-

lauf der Schutzfristen an die Öffentlichkeit gelangen. Auch lässt sich nicht ausschliessen, dass digitale Datenbestände durch Implementierung ungeeigneter Konzepte und Technologien künftig nicht mehr vorhanden, les- oder interpretierbar sind.

Wenn keine zentrale und standardisierte Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird, werden die DIR/STA eigenständige Investitionen in die elektronische Geschäftsverwaltung tätigen. Aufgrund fehlender Synergieeffekte werden diese in der Summe höher ausfallen als bei einem zentralen Angebot.

Im Falle eines Programmabbruchs wird auch kein digitales Archiv realisiert. Die Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns könnte nicht mehr dauerhaft sichergestellt werden. Gemäss dem Archivgesetz des Kantons Bern sind digitale Unterlagen den Papierunterlagen gleichgestellt. Zurzeit ist jedoch weder die Zentralverwaltung in der Lage, langfristig archivierbare digitale Unterlagen zu produzieren, noch könnte das StAB digitale Ablieferungen im grösseren Umfang entgegen nehmen. Angesichts dieser Situation droht das Risiko von grossen Überlieferungslücken bei archivwürdigen Unterlagen. Nachfolgende Generationen könnten das bernische Verwaltungshandeln somit nicht mehr in allen Bereichen und wie vom Gesetzgeber gefordert nachvollziehen.

Bei Ausbleiben eines digitalen Archivs müssen die Akten nach wie vor in Papierform abgeliefert werden und der Raumbedarf und somit die Kosten für die Einlagerung der Archivbestände würden weiterhin zunehmen. Der Kanton käme nicht umhin, mittelfristig einen teuren Neubau für ein Aussendepot des StABs zu erstellen.

3.4 Vorgehen

Nach Genehmigung des Rahmenkredits durch den Grossen Rat werden die verschiedenen öffentlichen Beschaffungsunterlagen ausgearbeitet und die Systeme BE-GEVER sowie eArchiv evaluiert und realisiert. Für Herbst 2016 ist eine Piloteinführung von BE-GEVER in der STA geplant. Die Phase Realisierung soll Ende 2016 abgeschlossen werden können. Danach erfolgen die Einführungen in den DIR bis 2022.

Es sind folgende Meilensteine geplant:

Nr.	Meilenstein	Erläuterung	Termin
1.	RRB Start Phase Realisierung	Freigabe Phase Realisierung durch den Regierungsrat unter Vorbehalt der Genehmigung des Verpflichtungskredites durch den Grossen Rat	24.06.2014
2.	GRB Verpflichtungskredit	Verpflichtungskredit des Grossen Rates für das Programm DGA	Sept. 2014
3.	DGA-Systeme evaluiert und bereitgestellt	BE-GEVER und eArchiv beschafft und für die Nutzung bereitgestellt	30.06.2016
4.	Ende Phase Realisierung; Start Phase Einführung	Abschluss Phase Realisierung DGA, BE-GEVER ist bei der STA als Pilotprojekt eingeführt, die Betriebsorganisation ist aufgebaut und betreut die dezentrale Einführung.	31.12.2016
5.	Überprüfung Umsetzung	Überprüfung der Umsetzung/Einführung mittels Bericht. Die Einführungen in der FIN, BVE, JGK und ERZ sind abgeschlossen.	31.12.2019

Nr.	Meilenstein	Erläuterung	Termin
6.	Abschluss Umsetzung DIR/STA	Abschluss der Umsetzung in den DIR/STA. Die Einführungen in der POM inkl. KAPO, VOL und GEF sind beendet.	31.12.2022

Tabelle 1: Meilensteine

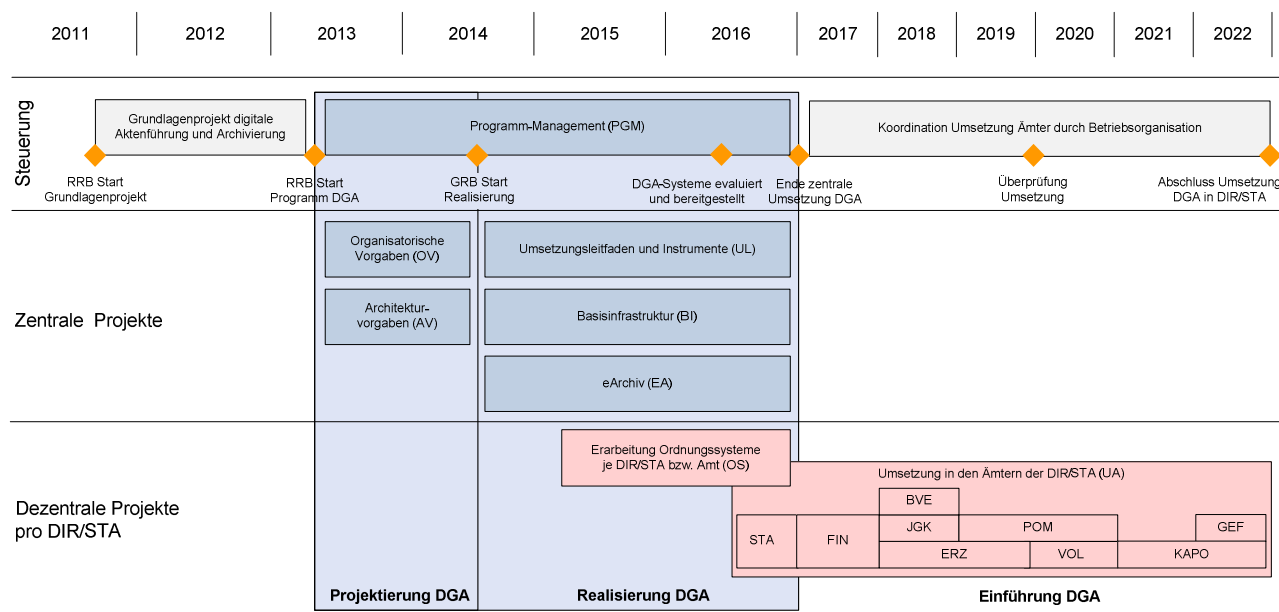


Abbildung 2: Vorgehensplan

Die Einführung in den DIR/STA erfolgt zeitlich gestaffelt in dezentralen Projekten in den Jahren 2016-2022. Nachfolgende Tabelle zeigt die erwarteten Aufwände und die Anzahl Benutzer von BE-GEVER in den einzelnen DIR/STA:

Nr.	DIR/STA	Einführungs-jahr	Anzahl Arbeits-plätze	Aufwand			
				Intern [in PT]			Ausgaben extern [in CHF]
				Schulung	Einführungs-projekt	Total	
1.	STA	2016	120	120	285	405	323'000.-
2.	VOL	2020	552	552	625	1'177	878'000.-
3.	GEF	2022	210	210	270	480	307'000.-
4.	JGK	2018	171	171	845	1'016	729'000.-
5.	POM	2019-22	3'500	3'500	2'295	5'795	3'225'000.-
6.	FIN	2017	310	310	1'255	1'565	1'138'000.-
7.	ERZ	2018-19	1'412	1'412	790	2'202	1'189'000.-
8.	BVE	2018	479	479	490	969	697'000.-

Nr.	DIR/STA	Einfüh- rungs- jahr	Anzahl Arbeits- plätze	Aufwand			
				Intern [in PT]			Ausgaben extern [in CHF]
				Schulung	Einführungs- projekt	Total	
Total		-	6'754	6'754	6'855	13'609	8'486'000.- ²

Tabelle 2: Aufwände der einzelnen DIR/STA zur Einführung von BE-GEVER

3.5 Programmorganisation

Die Organisation des Programms DGA für die Phase Realisierung ist folgendermassen vorge-sehen.

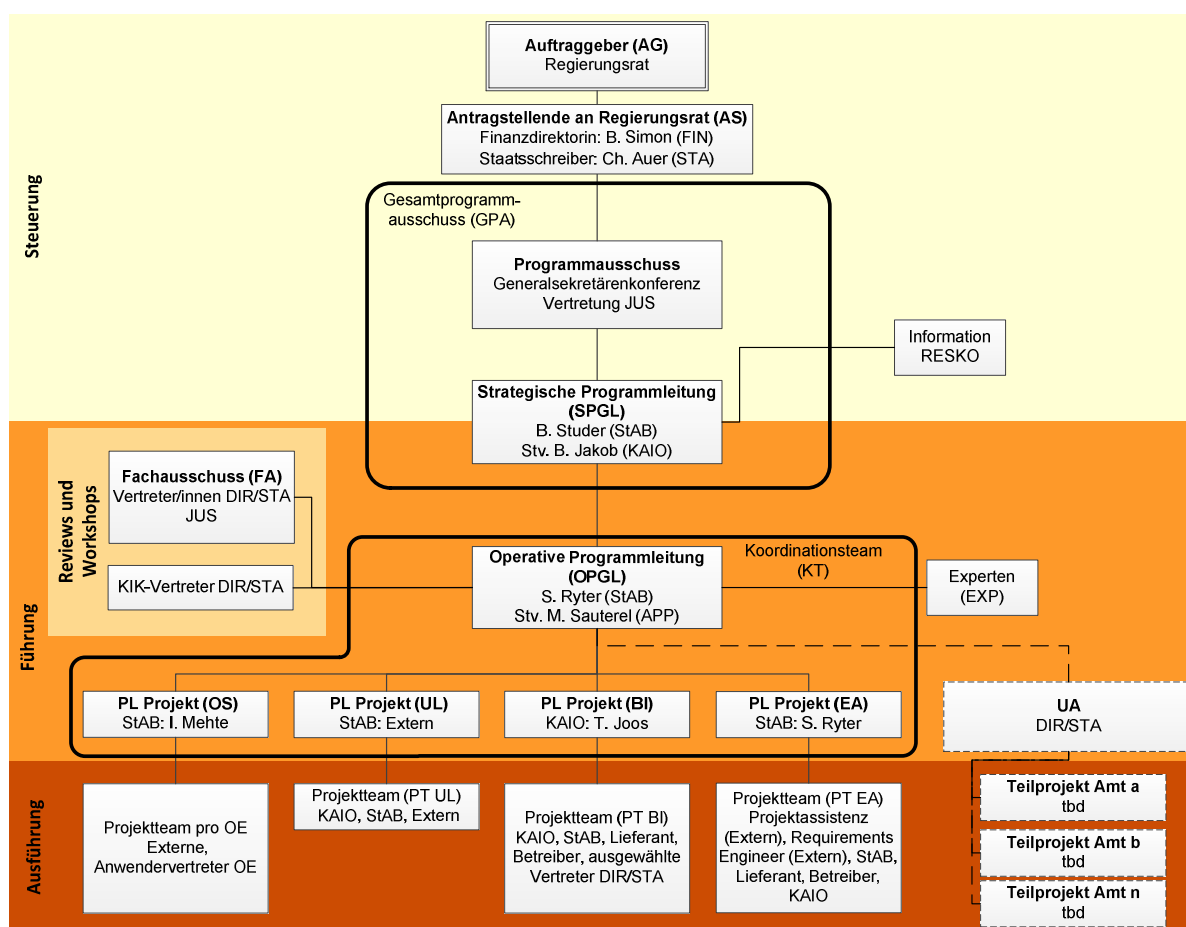


Abbildung 3: Programmorganisation

4 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Das Programm DGA unterstützt die Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates 2011-2014, indem die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit des Kantons als Arbeitgeber ge-

² Einbezug von 20% Reserve bei den Kostenberechnungen der dezentralen Umsetzungsprojekte, da die durch die DIR/STA erhobene Anzahl Benutzer und Mandanten eine Momentaufnahme darstellen.

steigert, die Innovationsfähigkeit, die Effizienz und die Kundenorientierung der Verwaltung weiterentwickelt und die elektronischen Angebote für Bürgerinnen und Bürger und für die Wirtschaft ausgebaut werden. Das Programm DGA leistet mit seinen Umsetzungsprojekten auch einen wichtigen Beitrag zur effizienten, zeitgerechten und qualitativ auf hohem Niveau erfolgenden öffentlichen Dienstleistungserbringung durch die Ermöglichung der digitalen Geschäftsbearbeitung und die schriftliche Zusammenarbeit der Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung ohne Wechsel des informationstragenden Mediums bzw. Systems (sog. medienbruchfrei).

Mit dem Programm DGA werden zudem die folgenden überwiesenen parlamentarischen Vorstösse (gänzlich oder teilweise) umgesetzt:

Die in ein Postulat gewandelte und als solches überwiesene Motion [095-2013](#) Burkhalter (Rümligen, SP) „Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs im Kanton Bern“, welche eine umfassende und nachhaltige Stärkung des elektronischen Geschäftsverkehrs sowie die Einführung des elektronischen Primats bei der Geschäftsverarbeitung fordert, wird durch das Programm DGA vollständig umgesetzt.

Die vom Grossen Rat überwiesene Motion [233-2012](#) FIKO/OAK (Kropf, Bern) „Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI)“ forderte u.a. auch eine Expertise zur elektronischen Geschäftsverwaltung. Im Rahmen des gestützt auf diese Motion durchgeführten Projekts UPI wurde u.a. das Programm DGA geprüft und dessen gewähltes Vorgehen als zielführend beurteilt. Die Empfehlungen der externen Informatikprüfer beschränken sich auf einzelne wenige Präzisierungen der Strategie und Umsetzungsplanung, welche bereits in der Projektierungsphase übernommen wurden oder dann in der Realisierungsphase noch berücksichtigt werden.

Schliesslich wird mit dem Programm DGA auch der Umsetzung der überwiesenen Motion [181-2012](#) SP-JUSO-PSA (Bhend, Steffisburg) „Effiziente Leistungserbringung in den Informationsdiensten“ Rechnung getragen.

5 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal und Raum

5.1 Kosten, Nutzen, Wirtschaftlichkeit

Ein Vollausbau der digitalen Geschäftsverwaltung auf allen rund 14'000 Informatik-Arbeitsplätzen der Zentralverwaltung ist nicht notwendig. Sofern Mitarbeitende ihre Haupttätigkeiten praktisch ausschliesslich innerhalb einer Fach- oder Konzernanwendung erledigen (z.B. in den Bereichen Steuern, Personal- oder Strassenverkehrsadministration), müssen sie nicht mit BE-GEVER ausgestattet werden. Das Geschäftsverwaltungssystem muss tendenziell nur von Mitarbeitenden genutzt werden, welche allgemeine Verwaltungskorrespondenz bearbeiten, administrativen Tätigkeiten ausüben, an der Vorbereitung politischer Geschäfte beteiligt sind oder Querschnittsdienstleistungen erbringen.

Gemäss Erhebung in den DIR/STA werden demzufolge rund 6'800 Mitarbeitende das BE-GEVER nutzen. Die Einführung inklusive Aufbau der zentralen Infrastruktur erstreckt sich über 9 Jahre von 2014 bis 2022.

Die Kosten und der interne Aufwand für die Umsetzung des Programms DGA sowie den Betrieb belaufen sich gemäss aktueller Planung auf folgende Werte:

Kostenart	Betrag (in CHF)	Intern (in PT ³)	Bemerkung
Projektkosten			
Zentrale einmalige Projektkosten DGA (FIN, STA)	7'357'000.-	2'570	Evaluation, Aufbau und Einführung zentrale Infrastruktur für digitale Geschäftsverwaltung und Archiv sowie Vorleistungen Projektierungsphase
Einmalige Projektkosten Einführung DGA in der Zentralverwaltung (DIR/STA)	8'486'000.-	13'609	Einführung BE-GEVER in den DIR/STA
Total einmalige Projektkosten DGA Zentralverwaltung	15'843'000.-⁴	16'179	Gesamtkosten exkl. Justiz und dezentrale Kantonsverwaltung
Betriebskosten			
Voraussichtliche jährlich wiederkehrende Betriebskosten ab 2023	3'014'000.-	6'061	Nicht Bestandteil des Kreditantrages

Tabelle 3: Kostenübersicht

Die lange Projektdauer stellt sicher, dass dem Investitionsschutz angemessen Rechnung getragen wird.

Bei Berücksichtigung der gesamten Projektkosten ergeben sich durchschnittliche finanzwirksame Kosten von rund CHF 2'300.- pro Arbeitsplatz. Diese Kosten sind im Vergleich zum Bund und anderen Kantonen verhältnismässig:

Bereich	Kosten pro Arbeitsplatz (in CHF)	Bemerkung
Kanton Zug	ca. 2'000.-	OneGov GEVER ohne Modul zur Ablieferung ans Archiv und ohne organisatorische Vorarbeiten
Kanton Solothurn	ca. 2'400.-	GEVER-System Konsul von CM Informatik, ohne organisatorische Vorarbeiten
Bund	ca. 5'000.-	GEVER-System Fabasoft
Kanton Bern	ca. 2'300.-	BE-GEVER inkl. Archivlösung und organisatorische Vorarbeiten (Erstellung Ordnungssysteme)

Tabelle 4: Vergleich Arbeitsplatzkosten

Der in der Wirtschaftlichkeitsrechnung ausgewiesene Nutzen von jährlich rund CHF 9.9 Mio. bei Endausbau fällt in Form von Minderkosten an. Dies unter der Annahme, dass anstelle der geplanten zentralen Geschäftsverwaltung und Archivierung die bestehenden dezentralen

³ PT: Personentage

⁴ Entspricht nicht dem Gesamtbetrag des zu bewilligenden Rahmenkredits. Davon abzuziehen sind die im Jahr 2011 bewilligten Kosten für das Grundlagenprojekt in der Höhe von CHF 180'000 sowie die im Jahr 2013 bewilligten Projektierungskosten von CHF 210'000.

Strukturen weiter entwickelt würden. Es handelt sich dabei um kalkulatorische Kosten. Eine Kompensation im Sinne von Budgetkürzungen und eines Stellenabbaus über die ganze Zentralverwaltung kann deshalb nicht vollzogen werden. Die Resultate der Wirtschaftlichkeitsrechnung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Resultate Wirtschaftlichkeitsrechnung	Wert	Bemerkung
Nutzensaldo pro Jahr	CHF 631'000.-	Jährlicher Gesamtnutzen minus jährliche Betriebskosten.
Pay Back	9.4 Jahre	Die relativ lange Dauer von 9.4 Jahren ist in der langen Einführungsphase von sechs Jahren begründet. Eine raschere Einführung ist jedoch aus finanziellen und ressourcentechnischen Gründen nicht realistisch. Die Einführung von BE-GEVER muss innerhalb der Verwaltung getragen werden und kann nicht beliebig mit externen Ressourcen beschleunigt werden.
Kapitalwertüberschuss	CHF 210'000.-	Bedeutet, dass über die geplante Zeit von 12 Jahren (2015-2026) der quantifizierbare Nutzen die Betriebskosten inkl. Amortisation und Verzinsung der Investition deckt.

Tabelle 5: Wirtschaftlichkeitskennzahlen

Der **quantifizierbare Nutzen** liegt einerseits beim günstigeren Betrieb einer zentralen Lösung gegenüber dezentralen Lösungen (wie sie heute im Einsatz stehen) und Effizienzgewinnen in der täglichen Arbeit.

Gemäss Erhebung in den DIR/STA können mit der Einführung von BE-GEVER insgesamt 23 Dokumentenverwaltungssysteme und Fachapplikationen abgelöst resp. kann der Bereich der revisionssicheren Aktenführung an BE-GEVER abgegeben werden. In der Wirtschaftlichkeitsrechnung konnte aufgezeigt werden, dass durch die Ablösung bestehender Geschäftsverwaltungssysteme durch ein zentrales Produkt sich jährlich rund CHF 400'000 an Sachausgaben einsparen lassen. Nach der Produktdefinition von BE-GEVER ist in den jeweiligen Umsetzungsprojekten der DIR/STA nach wirtschaftlichen Kriterien die abschliessende Abgrenzung zwischen BE-GEVER und den Fachapplikationen festzulegen.

Eine Analyse des **qualitativen Nutzens** der neuen Lösung ergibt, dass sich mit der Umsetzung des Programms DGA in vielen Bereichen eine beträchtliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation erzielen lässt:

- Die Qualität der staatlichen Dienstleistung wird durch die systemunterstützte Geschäftsabwicklung und der dadurch verbesserten Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns und der Auskunftsbereitschaft der Verwaltung erhöht.
- Die Arbeitsproduktivität wird in den dokumentenzentrierten Prozessen durch die Verminderung von Medienbrüchen und die Nutzung einer gemeinsamen Infrastruktur für den Austausch von Dokumenten und für die Zusammenarbeit verbessert.

- Die Datensicherheit und der Datenschutz können durch die Klassifizierungsvorgabe und die klare Zuordnung von Zugriffsrechten über das Ordnungssystem erhöht werden.
- Das StAB kann seinen gesetzlichen Auftrag für die digitale Archivierung durch die Regelungen über den ganzen Lebenszyklus von Unterlagen erheblich besser erfüllen.
- Der Dienst am Bürger kann im Archivbereich durch die neuen Möglichkeiten eines digitalen Archivs für die Forschung und Wissenschaft deutlich verbessert werden.
- Diese Verbesserungen und der entsprechende Nutzen kommen insbesondere in denjenigen Organisationseinheiten zum Tragen, die bisher noch über keine vergleichbaren Anwendungen und Prozesse verfügen.

5.2 Auswirkungen auf Stellenbedarf

Die Rolle für die administrativen Aufgaben der Geschäftsverwaltung muss dezentral in den Organisationseinheiten besetzt werden. Zudem wird die Erfüllung der minimalen Anforderungen der GEVER-Weisung in jenen DIR/STA, die bisher über keine Geschäftsverwaltung verfügen, anfänglich zu einem gewissen Mehraufwand führen. Die rechtskonforme Aktenführung und die Sicherstellung einer nachvollziehbaren Geschäftstätigkeit sind aber bereits heute Aufgaben der DIR/STA.

Obwohl die neuen Vorgaben einige organisatorische Veränderungen in den Arbeitsabläufen der Verwaltung mit sich bringen, können diese Aufgaben aus heutiger Sicht mit dem vorhandenen Personal im Bereich Administration, Controlling oder Qualitätsmanagement abgedeckt werden, so dass keine zusätzlichen Stellen benötigt werden. Je nach Reifegrad im Bereich Geschäftsverwaltung kann allerdings eine Umverteilung bzw. Neuordnung der Aufgaben innerhalb der Organisationseinheiten notwendig werden. Müssen für die Zeit der Einführung von DGA in den Direktionen trotzdem in geringem Ausmass und für kurze Zeit befristete Stellen geschaffen werden, so hat dies im Rahmen der bestehenden Budgets zu erfolgen. Ansonsten müssen intern nicht erbringbare Leistungen durch extern zu vergebende Aufträge aufgefangen werden. Im KAIO und im StAB sind die für die Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben benötigten Fachstellen besetzt.

Der ausgewiesene quantifizierbare Nutzen fällt in Form von Minderkosten an. Die geschätzten jährlichen Minderkosten basieren auf einer vorausschauenden Optik unter der Annahme, dass anstelle der geplanten zentralen Geschäftsverwaltung und Archivierung die bestehenden dezentralen Strukturen weiter entwickelt würden. Eine Kompensation im Sinne von Einsparungen oder eines Stellenabbaus kann deshalb über die ganze Zentralverwaltung nicht vollzogen werden. Die Ressourceneinsparungen können zur Erfüllung von Fachaufgaben genutzt werden.

5.3 Auswirkungen auf Raum

Die Planung sieht vor, dass die notwendige Infrastruktur ab Ende 2016 bereitsteht, und die DIR danach die Einführung des Geschäftsverwaltungssystems in ihren Amtsstellen planen und umsetzen. Dies bedeutet, dass bis Anfang 2017 in der Zentralverwaltung noch dauernd aufzubewahrende Akten in Papierform im bisherigen Umfang anfallen werden. Dies sind erfahrungsgemäss rund 500 Laufmeter pro Jahr, für die Jahre 2014-2016 ist also noch mit rund 1'500 Laufmetern zu rechnen. In den darauffolgenden sechs Jahren dürfte sich die anfallende physische Aktenmenge sukzessive reduzieren. Ab 2023 sollte nur noch eine sehr geringe Menge Akten, die aus juristischen Gründen weiterhin in Papierform archiviert werden muss, entstehen.

Kann das Programm DGA nicht wie geplant umgesetzt werden, fallen in der Kantonsverwaltung weiterhin dauernd aufzubewahrende Papierakten im Umfang von 500 Laufmetern pro Jahr an. In diesem Fall wird der Kanton nicht umhin kommen, innerhalb der nächsten 10 bis 15 Jahre einen Neubau für ein Aussendepot zu erstellen. Dafür ist mit Kosten von ca. CHF 50 Mio. zu rechnen.

6 Antrag

Die STA und FIN beantragen dem Regierungsrat gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, den beiliegenden Beschluss zu genehmigen.

Beilage

- RRB