

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 31. August 2016
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2016.POM.376
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Kantonspolizei Bern (Kapo) und Staatsanwaltschaft des Kantons Bern; Beschaffung einer neuen Vorgangsbearbeitung (NeVo) für die Polizei und die Staatsanwaltschaft, Verpflichtungskredit 2017 bis 2019 Ausgabenbewilligung, Objektkredit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Rechtsgrundlagen	4
3	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	4
3.1	Ausgangslage Kapo.....	4
3.2	Ausgangslage Staatsanwaltschaft	6
3.3	Vorhaben Kapo und Staatsanwaltschaft	7
3.4	Aufgaben/Zweck der Fachapplikationen	10
3.5	Öffentliches Beschaffungsrecht	10
3.6	Datenschutz.....	11
3.7	Wirtschaftlichkeit.....	11
3.8	Einführungsplanung.....	12
3.9	Finanzplanung	13
3.9.1	Einmalige Ausgaben.....	13
3.9.2	Wiederkehrende Ausgaben: Informatikdienstleistungen ab 2020	14
4	Ausgabenart und rechtliche Qualifikation der Ausgabe	14
4.1	Neue Ausgaben	14
4.2	Qualifikation der Ausgaben	14
5	Kreditsummen und Ausgabenbefugnisse	14
5.1.1	Einmalige Ausgaben für die Jahre 2016 bis 2019 Kapo	14
5.1.2	Einmalige Ausgaben für die Jahre 2016 bis 2019 Staatsanwaltschaft.....	15
5.2	Folgekosten	16



6	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	16
6.1	Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2018 – Legislaturziele Regierungsrat.....	16
6.2	Einfluss auf IT@BE.....	16
7	Auswirkungen auf Organisation, Personal und Raum.....	17
7.1	Organisatorische Auswirkungen	17
7.2	Personelle Auswirkungen	17
7.3	Auswirkungen auf den Raum.....	18
8	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	18
9	Auswirkungen bei Nichtrealisierung	18
10	Antrag.....	19

1 Zusammenfassung

Die Kantonspolizei Bern (Kapo) betreibt ein bereits älteres Informationssystem zur Datenverarbeitung bei der polizeilichen Vorgangsbearbeitung. Die mobile Datenerfassung durch die Frontmitarbeitenden in Echtzeit wird vom bestehenden System nur teilweise unterstützt. Die Technologie des Systems stammt aus den Neunzigerjahren, der ursprüngliche Lieferant Hewlett Packard HP wurde mittlerweile in die Swisscom integriert und hat die Beendigung der Betriebsunterstützung und der Weiterentwicklung des veralteten Systems in Aussicht gestellt. Bei der Vorgangsbearbeitung handelt es sich um einen für die Kapo sehr kritischen Prozess, von dessen Verfügbarkeit die Abwicklung der relevanten Kerngeschäftsprozesse in hohem Mass abhängig sind. Für einen geregelten Betrieb ist die zuverlässige Verfügbarkeit einer Lösung zur Vorgangsbearbeitung unabdingbar.

Die Staatsanwaltschaft ihrerseits verarbeitet ihre Vorgänge auf zwei verschiedenen Plattformen, getrennt für Staatsanwaltschaft und Jugendstaatsanwaltschaft. Das System Tribuna wurde 1997 eingeführt und wird in 14 Kantonen von Gerichten und Strafvollzugsbehörden verwendet; diese Kantone sind im Verein Tribuna-Allianz zusammengeschlossen. Die Gerichtsbehörden werden dereinst darüber befinden, ob Tribuna mit der Tribuna-Allianz im Hinblick auf das eDossier weiterentwickelt oder abgelöst werden soll. Die Gerichte können zu gegebener Zeit die dannzumal bei der Staatsanwaltschaft eingeführte NeVo prüfen. Das System Jugis wurde vor der Justizreform beschafft und ist seit dem Jahr 2007 im Einsatz. Fälle, die von der Kapo an die Staatsanwaltschaft übergeben werden, können von der Staatsanwaltschaft derzeit, mit gewissen Ausnahmen im Übertretungsbereich, ausschliesslich in Papierform übernommen werden. Das bedeutet, dass sämtliche Daten ein zweites Mal manuell erfasst werden müssen.

Da die Prozesse der Kapo und der Staatsanwaltschaft viele Gemeinsamkeiten aufweisen, haben sich die beiden Behörden entschlossen, gemeinsam ein System zur Allgemeinen Vorgangsbearbeitung zu beschaffen. Diese Beschaffung entspricht den Zielen gemäss Artikel 4 der ICT-Strategie des Kantons Bern 2016-2020. Die gesetzliche Aufgaben, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Aufträge der beiden Organisationen werden dadurch nicht tangiert und bleiben bestehen.

Mit einem gemeinsamen System können die Zusammenarbeit und der Austausch von Daten vereinfacht und effizienter gestaltet werden. Das System soll von einem Anbieter bezogen werden, der in der Lage ist, das komplette System zu liefern, in Betrieb zu setzen und zudem sämtliche notwendigen Dienstleistungen wie Schulung, Migration, Dokumentation etc. zu erbringen. Ein wichtiger Aspekt eines gemeinsam verwendeten Systems ist zudem die mobile und einmalige Erfassung der Daten durch die Frontmitarbeitenden der Kapo. D.h., einmal erfasst können die jeweiligen Daten rasch allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden.

Bis Ende des Jahres 2017 sollen die Ausschreibung im offenen Verfahren und die Erarbeitung des Systemkonzepts erfolgen. Die Umsetzung (Beschaffung, Systemtests und Migrationsvorbereitung) wird Anfang des Jahres 2019 abgeschlossen. Nach der Ausbildung der Mitarbeitenden ist die Produktivsetzung des Systems auf Ende des Jahres 2019 geplant.

Mit dem vorliegenden Beschluss werden ein einmaliger, neuer Verpflichtungskredit für die Jahre 2017 bis 2019 in der Höhe von CHF 12'950'000.00 für Ersatzinvestitionen inklusive Projektmanagementkosten beantragt.

Die jährlich wiederkehrenden Ausgaben von ca. CHF 3'500'000.00 für Betriebs- Wartungs- und Entwicklungskosten werden zu einem späteren Zeitpunkt separat durch die Polizei- und Militärdirektion (POM) respektive die Staatsanwaltschaft beantragt.

Der Beschluss unterliegt der fakultativen Volksabstimmung.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 1, 2, 3 und Art. 4 Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1)
- Art. 3 Abs. 1 Gesetz über die Kantonspolizei vom 20. Juni 1996 (KPG; BSG 552.1)
- Art. 1 und Art. 8 Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (Organisationsverordnung POM, OrV POM; BSG 152.221.141)
- Art. 11, 45 Abs. 2, 46, 48 Abs. 1 Bst. a, 50 und Art. 52 Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620)
- Art. 29 Bst. a, 136, 139, 141, 148 und Art. 152 Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)
- Art. 3 des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Juni 2012 (ÖBG; BSG 731.2)
- Art. 4 und Art. 7 Abs. 3 lit. g der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Oktober 2002 (ÖBV; BSG 731.21)
- Direktionsverordnung über Informationssicherheit und Datenschutz vom 3. Januar 2011 (ISDS DV, BSG 152.040.2)
- Art. 17a Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG, BSG 154.04)¹
- Art. 12, 15, 16 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0)
- Art. 42 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JStPO; SR 312.1)
- Art. 3, 9, 18 Abs. 1 Bst. k, 19, 90-92 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1)
- Art. 17 des Organisationsreglements der Staatsanwaltschaft (OrR StAw; BSG 162.711.1)

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

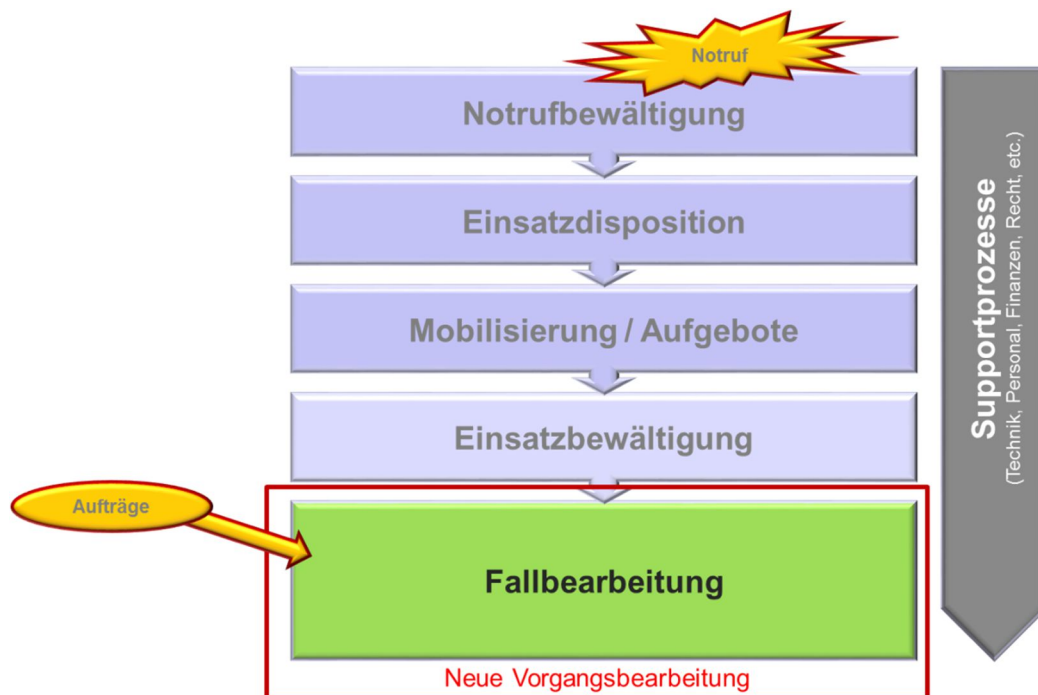
3.1 Ausgangslage Kapo

Die Kapo betreibt ein Informationssystem zur Datenbearbeitung, welches die Subsysteme ABI, Obora, Geschäftskontrolle und Journal sowie weitere nachgelagerte Systeme umfasst. Diese Systeme, welche die Prozesse der polizeilichen Vorgangsbearbeitung unterstützen, sind heterogen aufgebaut und befinden sich am Ende ihres Lebenszyklus.

Die Vorgangsbearbeitung gewährleistet die Bearbeitung der sicherheits- und gerichtspolizeilichen Geschäfte. Sie umfasst insbesondere die Journalführung, Geschäftskontrolle und Reportierung sowie die Bewirtschaftung von fallspezifischen Daten (inkl. Bilddaten). Damit wird

¹ Das KDSG gilt auch für die JUS (Art. 4 KDSG). Solange die JUS nicht selbständige Ausführungsbestimmungen erlassen hat, gilt die ISDS DV (wie auch die DSV) auch für sie.

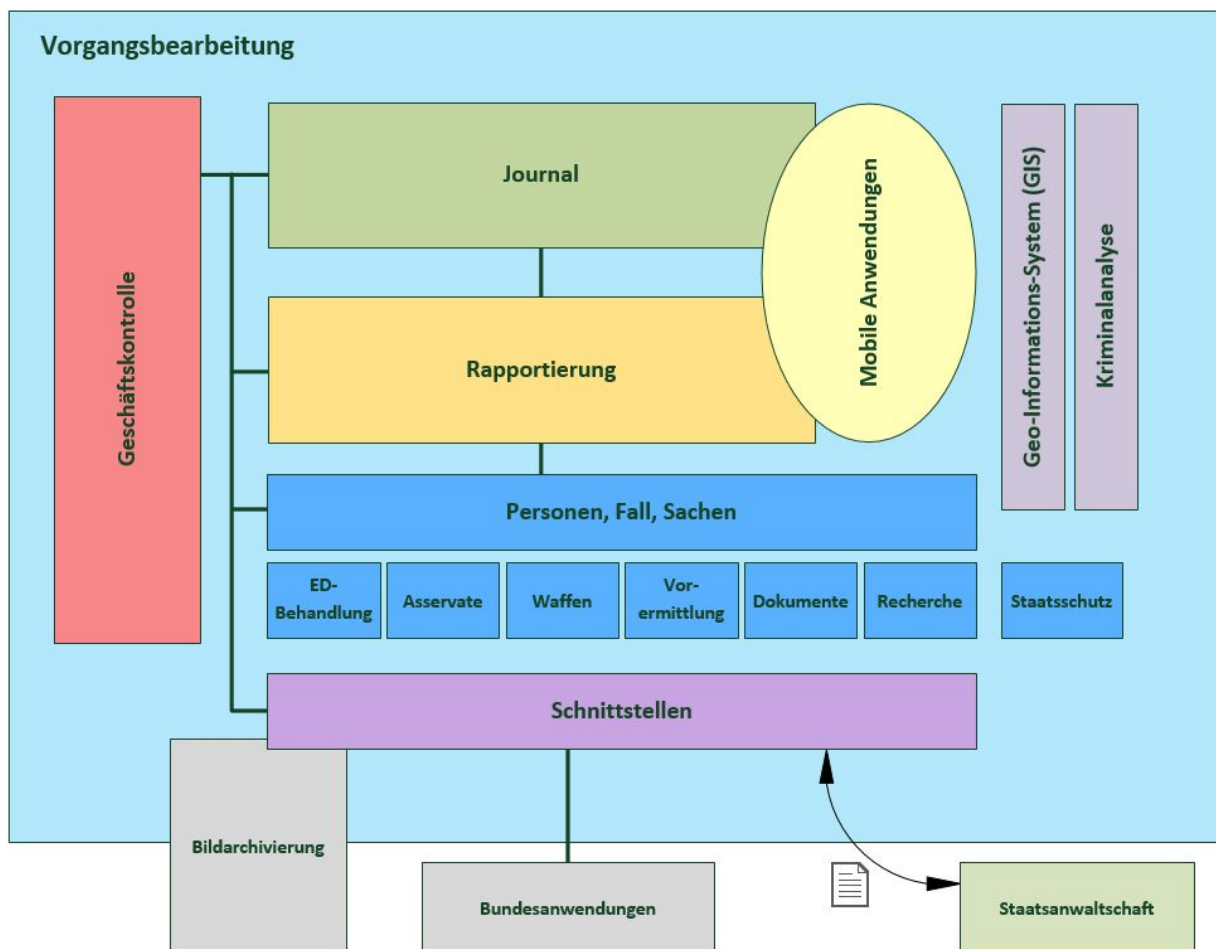
die gesamte Nach- und Weiterbearbeitung der relevanten Geschäftsprozesse der Kapo sichergestellt, welche beispielsweise im Rahmen der Ereignisbewältigung initiiert werden.



Das System der Vorgangsbearbeitung umfasst folgende Funktionsgruppen:

- **Journalführung** über alle polizeilich relevanten Vorgänge. Daten werden erfasst a.) durch die Einsatzzentrale bei einem Notruf oder b.) durch den Sachbearbeiter bei einem Dienstauftrag oder c.) aufgrund eines Bürgerkontakts.
- **Rapportierung:** Erstellung des polizeilichen Schriftgutes.
- **Datenhaltung und -pflege:** Administration, Pflege und Verknüpfung polizeilicher Daten zu Ereignissen und Einsätzen sowie zu Fällen, Orten, Sachen/Asservaten und Personen.
- **Geschäftskontrolle** zur Erfassung, Kontrolle und Pflege aller polizeilich relevanten Geschäfte unter Abbildung der Ablauf- und Aufbauorganisation hinsichtlich der Fallbearbeitungsprozesse.
- **Darstellung von Ereignissen und Daten** nach geographischen Gesichtspunkten auf elektronischen Karten.

Das heutige System kann in einer funktionalen Darstellung wie folgt gruppiert werden:



Die mobile Arbeitsweise respektive Datenerfassung an der Front wird mit den verfügbaren Systemen nur teilweise unterstützt. Eine eigentliche Schnittstelle zur Staatsanwaltschaft gibt es nicht, bzw. unterstützt wird ausschliesslich der Datenaustausch in Papierform, nicht jedoch auf elektronischer Basis.

Um die Verfügbarkeit des Systems sicherzustellen und zudem die Effizienz der Polizeiarbeit sowie der Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft zu steigern, soll das bestehende Informationssystem als Ganzes durch eine moderne, integrierte Vorgangsbearbeitung ersetzt werden. Daher startete die Kapo im Sommer 2016 das Projekt „Neue Vorgangsbearbeitung“. In diesem wurden in einer ersten Phase die Prozesse erhoben, welche mit dem System heute resp. zukünftig unterstützt werden sollen. Auf Basis dieser dokumentierten Prozesse wurden die Anforderungen an das zukünftige System erhoben.

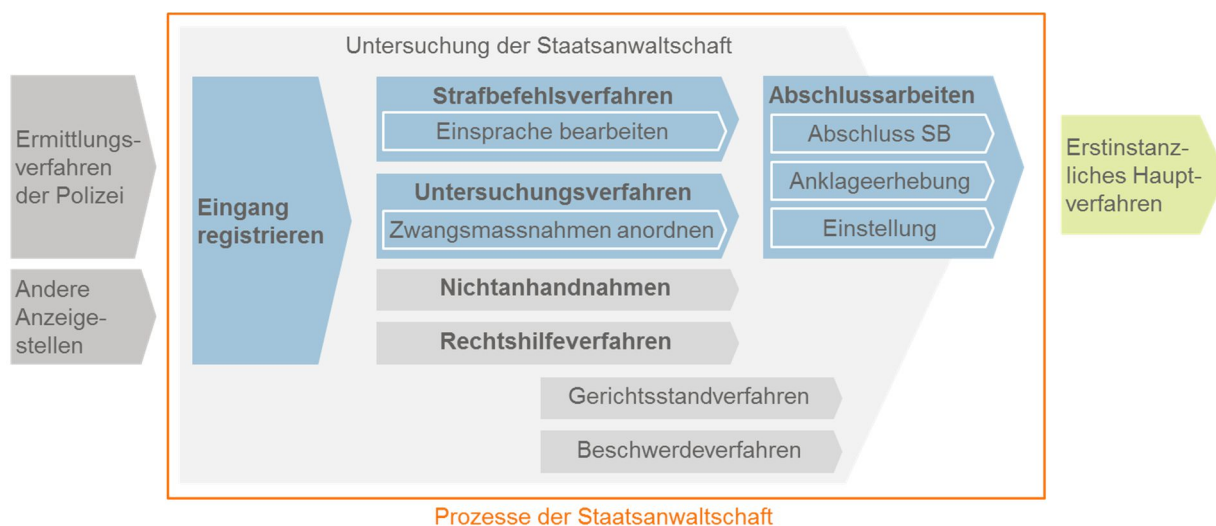
3.2 Ausgangslage Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft setzt für die Bearbeitung der Dossiers, die erwachsene Personen betreffen, das System Tribuna3 von DeltaLogic ein. Ein Dossier ist eine personenbezogene Akte, welche im Rahmen des Vorverfahrens bei der Staatsanwaltschaft bearbeitet wird. Sie umfasst die Ermittlungsergebnisse der Kapo, die Strafanzeige und alle Verfahrenshandlungen, inkl. der jeweiligen Verfahrensabschlüsse. Zusätzlich zeichnet das System eine lückenlose Protokollierung der Geschäftsvorgänge zu einem Fall auf und erlaubt es, Fristen resp. deren Ablauf, zu kontrollieren. Tribuna wurde im Jahr 1997 bei der Staatsanwaltschaft eingeführt.

Werden Dossiers von der Kapo an die Staatsanwaltschaft übergeben, so müssen mit Ausnahme von Übertretungen aus bestimmten Sachgebieten alle Daten im System erneut manuell erfasst werden (Personalien etc.), da bisher keine elektronische Schnittstelle existiert.

Für die Strafverfolgung gegen Jugendliche wird seit dem Jahr 2007 mit dem System Jugis der Firma Imageware gearbeitet. Es handelt sich dabei um eine für den Kanton Bern entwickelte Lösung, die eigenständig und von Tribuna unabhängig ist. Betreffend die manuelle Neuerfassung der Daten gilt das Gleiche wie für Tribuna. Nebst der Dossierbearbeitung führt die Jugendanwaltschaft auch den Strafvollzug selber durch, ebenfalls unterstützt durch Jugis.

Die Kapo hat die Generalstaatsanwaltschaft frühzeitig darüber informiert, dass ein Projekt zur Prüfung der Ablösung des Informationssystems zur Datenbearbeitung besteht. Die Generalstaatsanwalt prüfte in der Folge ihrerseits die internen Prozesse der Vorgangsbearbeitung. Die erhobene Prozesslandkarte bei der Staatsanwaltschaft präsentiert sich wie folgt:



3.3 Vorhaben Kapo und Staatsanwaltschaft

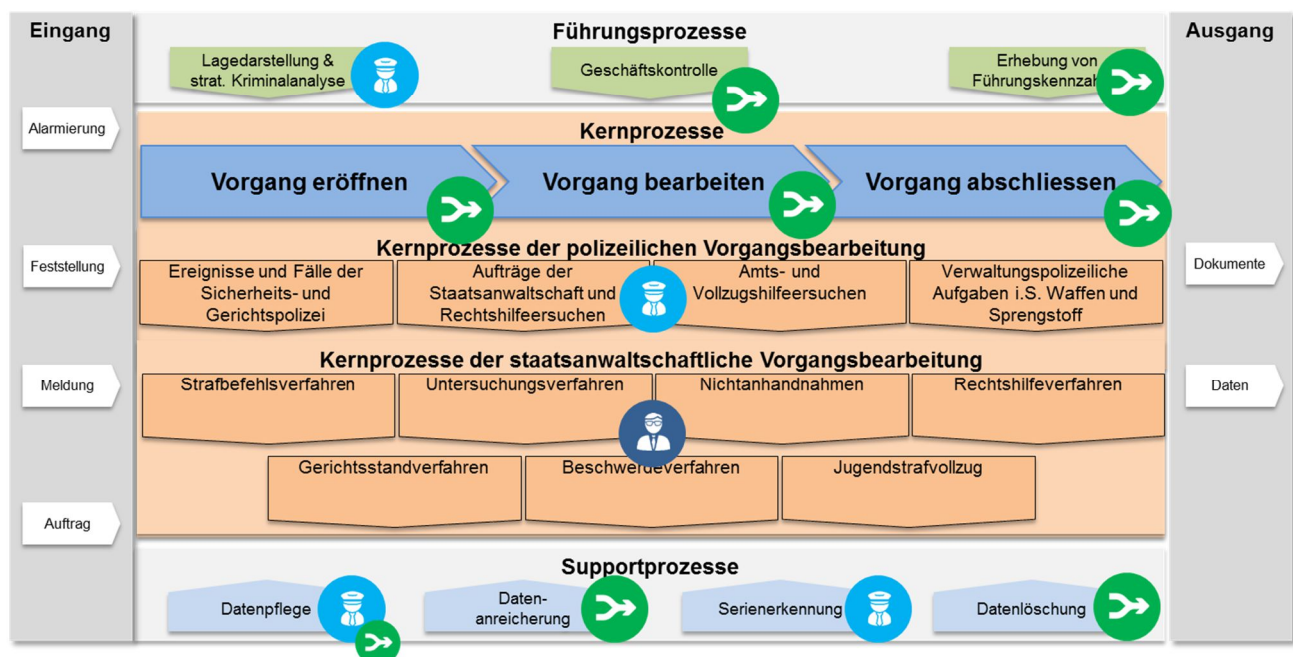
Der Datenaustausch zwischen der Kapo und der Generalstaatsanwaltschaft ist aktuell geprägt von vielen sog. Medienbrüchen. Daten, die zwar elektronisch vorhanden sind, werden ausgedruckt und in Papierform von der einen Organisation an die andere übergeben. Dort werden diese wiederum manuell erfasst und in die Systeme eingegeben. Diese Vorgänge stellen einerseits Quellen für Fehler dar. Andererseits entstehen dadurch Aufwände, die vermieden werden können, wenn die Prozesse durchgängig gestaltet werden und die Systeme über entsprechende Schnittstellen verfügen.



Die Erhebung und der Abgleich der beiden Prozessdokumentationen zeigt auf, dass, mit Ausnahme einiger weniger Spezialfälle, die Prozesse von Kapo und Staatsanwaltschaft viele Gemeinsamkeiten aufweisen und somit gut auf einer gemeinsamen Plattform mit getrennten Mandanten verarbeitet werden können.



Prozesslandkarte gemeinsame Vorgangsbearbeitung

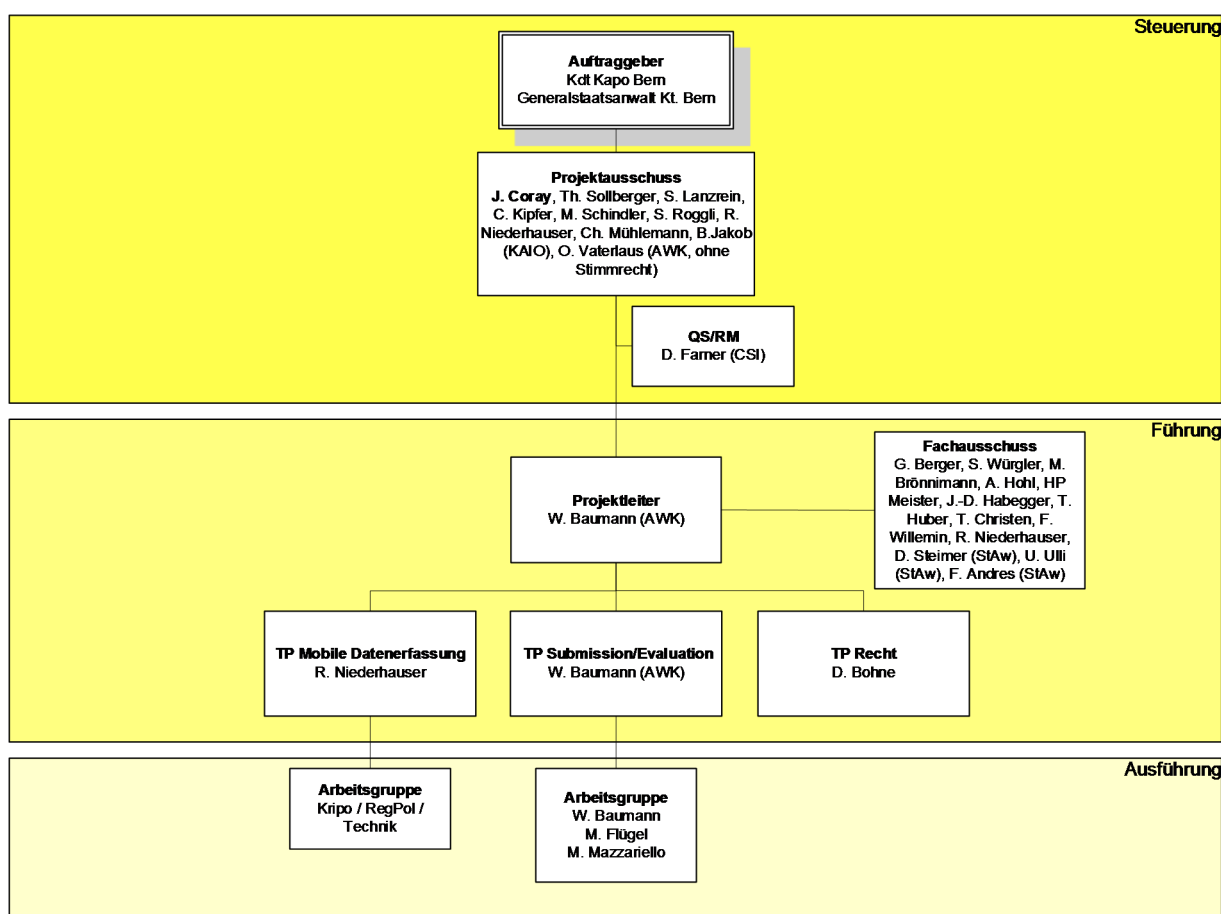


Die Kapo und die Staatsanwaltschaft haben sich deshalb entschlossen, gemeinsam eine sog. „Allgemeine Vorgangsbearbeitung mit zwei Mandanten“ auszuschreiben und damit die Grund-

lage dafür zu schaffen, die Zusammenarbeit und den Austausch von Daten effizienter zu gestalten. Damit werden die Abläufe organisationsübergreifend vereinfacht. Dieses Vorgehen unterstützt direkt die in der ICT-Strategie des Kantons Bern 2016-2020 definierten Ziele (vgl. Ziffer 6.2). Der Betrieb, Unterhalt und Weiterentwicklung dieses Vorhabens bilden ebenfalls einen Teil des hier beschriebenen Projekts. Dabei wird im Rahmen der Ausschreibung ein Partner gewählt, welcher einen Service zur Gewährleistung eines unterbrechungsfreien Betriebs erbringen kann.

Die rechtlich geforderte Trennung wird durch Mandanten und die getrennte Datenhaltung sichergestellt.

Das Projekt befindet sich zurzeit am Anfang der Konzeptphase gemäss HERMES 5.1 und ist gemäss nachstehendem Organigramm organisiert.



Die Anforderungen an das neue Vorgangsbearbeitungssystem schliessen das mobile Arbeiten mit ein (integraler Bestandteil der Lösung). Um Erfahrungen zu sammeln und Anforderungen an das neue System formulieren zu können, wird bei der Kapo das Teilprojekt "Mobile Datenerfassung" geführt.

Das Teilprojekt „Submission/Evaluation“ bereitet die Ausschreibung und die dazugehörigen Unterlagen für ein offenes Verfahren nach WTO vor. Anschliessend an den Eingang der An-

gebote (Oktober 2016) werden diese evaluiert und die Resultate dem Projektausschuss zur Entscheidung vorgelegt. Wird ein Zuschlag erteilt (unter Vorbehalt der Zustimmung des finanzkompetenten Organs), so beginnen die konzeptionellen Arbeiten mit dem Lieferanten im Jahr 2017, zu welchem Zeitpunkt auch die Projektorganisation überdacht und angepasst werden muss.

Das Teilprojekt „Recht“ unterstützt das Projekt in rechtlichen Fragen und überprüft die erstellten Unterlagen auf ihre Konformität mit den gesetzlichen Vorgaben.

Weiter ist vorgesehen, dass nach der Phase Ausschreibung das kantonale Amt für Informatik und Organisation (KAIO) im Gesamtprojektausschuss Einsitz nimmt. Damit soll sichergestellt werden, dass mögliche Auswirkungen (bspw. Schnittstellen) zu gesamtkantonalen Projekten (bspw. ERP, DGA etc.) frühzeitig erkannt und allenfalls Synergien genutzt werden können.

3.4 Aufgaben/Zweck der Fachapplikationen

Die neue Vorgangsbearbeitung unterstützt die definierten Prozesse bei der Kapo und erlaubt das dezentrale Bearbeiten und Erfassen von qualitativ hochwertigen Daten. Der Datenaustausch zwischen der Kapo und der Staatsanwaltschaft ist optimiert, die Prozesse und Abläufe an dieser Schnittstelle sind aufeinander abgestimmt.

Ein wichtiger Aspekt für ein neues Vorgangsbearbeitungssystem ist die mobile Nutzung. Durch die elektronische Ersterfassung von Daten soll die Mehrfacherfassung, wo immer möglich, vermieden, Daten schneller allen Beteiligten zur Verfügung gestellt und damit effizientere Abläufe ermöglicht werden.

Die Staatsanwaltschaft wird in der Abwicklung ihrer Geschäfte durch die neue Plattform optimal unterstützt, indem bei der Übergabe der Dossiers von der Kapo auch Kerndaten (z.B. Personalien) elektronisch übergeben werden. Damit entfällt die erneute manuelle Erfassung der Daten bei der Staatsanwaltschaft. Soweit möglich und rechtlich zulässig sollen auch Dokumente elektronisch übergeben werden können, dies jedoch unter Beachtung der Formvorschriften.

Im Projekt NeVo werden Lösungen gesucht, welche die Geschäftsprozesse der Kapo und der Staatsanwaltschaft des Kt. Bern berücksichtigen. Ein wichtiges Ziel besteht darin, durchgängige und, so weit möglich, harmonisierte Prozesse ohne Medienbrüche zwischen den beiden Organisationen zu etablieren. Damit werden die Anliegen von HPI² und HIS³ sehr konkret aufgenommen und umgesetzt. Innerhalb der Projektstrukturen HPI und HIS wurden die Absichten, welche im NeVo durch die Kapo sowie die Staatsanwaltschaft des Kt. Bern verfolgt werden, kommuniziert. Innerhalb des Projekts NeVo erfolgt laufend eine Überprüfung der Zielerreichung und damit auch der Übereinstimmung mit den Zielsetzungen von HPI und HIS.

3.5 Öffentliches Beschaffungsrecht

Das vorliegende Projekt wurde aufgrund seiner Dimension von Beginn weg im offenen Verfahren geplant und alle Arbeiten wurden entsprechend auf dieses Verfahren ausgerichtet. Bereits die in einem Projekt dieser Grösse notwendige, externe Projektunterstützung wurde

² Programm über die Harmonisierung der Polizeiinformatik der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (KKJPD)

³ Programm zur Harmonisierung der Informatik in der Schweizerischen Strafjustiz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (KKJPD)

mittels Durchführung eines offenen Verfahrens nach Gatt/WTO Standards durchgeführt (Simap Projektnummer 128934). Der diesbezügliche Zuschlag erhielten die Firmen AWK Group AG, Zürich und CSI Consulting Zürich mit Verfügung vom 5. November 2015.

In der Folge wurden die formellen und materiellen Inhalte der Ausschreibung erarbeitet, welche am 22. Juli 2016 auf Simap publiziert wurden. Die aktuelle Planung sieht vor, dass die Offertöffnung am 10. Oktober 2016 stattfinden wird und der Zuschlag, unter Vorbehalt der Zustimmung des finanzkompetenten Organs, am 30. November 2016 erfolgen kann. Bis zum Zeitpunkt der Offertöffnung ist dieser Beschluss deshalb vertraulich zu behandeln (insbesondere das Zahlenwerk).

3.6 Datenschutz

Im Rahmen der Initialisierungsphase des Projektes wurde eine Schutzbedarfsanalyse (vgl. Beilage) erstellt, welche zum Schluss kam, dass es sich um ein äusserst sensibles System handelt, zu welchem im Projekt ein ISDS-Konzept erarbeitet und umgesetzt werden muss. Darin sind, neben den erhöhten Grundschutzmassnahmen, zusätzliche Sicherheitsanforderungen, spezifisch für das Projekt resp. für das neue System, zu definieren. Sämtliche notwendigen Dokumente werden in den dafür vorgesehenen Projektphasen erarbeitet.

Im vorliegenden Fall wird das ISDS-Konzept erst nach erfolgter Ausgabenbewilligung zusammen mit dem Anbieter der Informatiklösung ausgearbeitet. Dies soll gemäss der Projektplanung NeVo in der Phase Konzept (im Rahmen der Erarbeitung des Systemkonzepts) geschehen. Dieses Vorgehen ist mit der Datenschutzaufsichtsstelle abgesprochen und wird unter der Bedingung akzeptiert, dass von der Projektleitung zugesichert wird, dass die ISDS-Unterlagen vor der Inbetriebnahme des Systems ausgearbeitet werden und das System erst dann in Betrieb genommen wird, wenn der Vorabkontrollbericht der Datenschutzaufsichtsstelle vorliegt und bestätigt, dass ein datenschutzkonformer Betrieb möglich ist.

3.7 Wirtschaftlichkeit

Durch die Einführung einer neuen, integrierten Plattform, wie dies mit der Neuen Vorgangsbearbeitung vorgesehen ist, kann davon ausgegangen werden, dass die aktuellen Betriebskosten zukünftig gesenkt werden können. Dies aufgrund der Tatsache, dass im Rahmen der Ausschreibung wesentliche Funktionalitäten, welche bei den heutigen Systemen fehlen, bereits integriert sein werden (Mobilität). Durch die Einführung einer integrierten Plattform können technische Schnittstellen zwischen einzelnen Systemen eliminiert werden. Durch diese Reduktion der Anzahl zu bewirtschaftende Schnittstellen können Kosten gesenkt werden. Ein weiterer Faktor von voraussichtlichen Kostenoptimierungen besteht im Bereich der operativen Prozesse. Dadurch, dass Medienbrüche eliminiert werden können, entfallen Arbeiten wie Ausdrucken / Kopieren von umfangreichen Dossiers sowie das Neuerfassen von Daten, die bereits elektronisch vorhanden sind.

Aus technischer Sicht (ICT-Betrieb der Plattformen) wird heute davon ausgegangen, dass gestützt auf die erwähnten Fakten, eine Einsparung von Betriebskosten im Umfang von rund CHF 200'000.00 pro Jahr erfolgen kann. Die Einsparungen berechnen sich unter Beizug der heute für diese Systeme eingesetzten Betriebskosten. Teilweise können die Systeme ganz, teilweise nur bestimmte Module davon abgelöst werden. Letztlich hängt dies von der Auswahl der einzusetzenden Lösung ab (voraussichtlich Ende November 2016 können die Zuschläge

erteilt werden). Konkret geht es um folgende Systeme, die ganz oder teilweise durch die Neue Vorgangsbearbeitung ersetzt werden:

- AVANTI Office (OBORA Rapportsystem, Journalsystem, Geschäftskontrolle)
- ABI (Informationssystem der Kapo)
- BIAS (Bildarchivsystem)
- weitere Systeme der Vorgangsbearbeitung, Umsysteme und Schnittstellen sowie Hardwarekomponenten und Datenbanklizenzen

Die Einsparungen, welche sich in den operativen Prozessen ergeben, können zum heutigen Zeitpunkt nicht beziffert werden. Die Erstellung der optimierten SOLL-Prozesse erfolgt erst in der Konzeptphase in Zusammenarbeit mit dem gewählten Lieferanten.

Eine Wirtschaftlichkeitsrechnung konnte aus folgenden Gründen nicht durchgeführt werden:

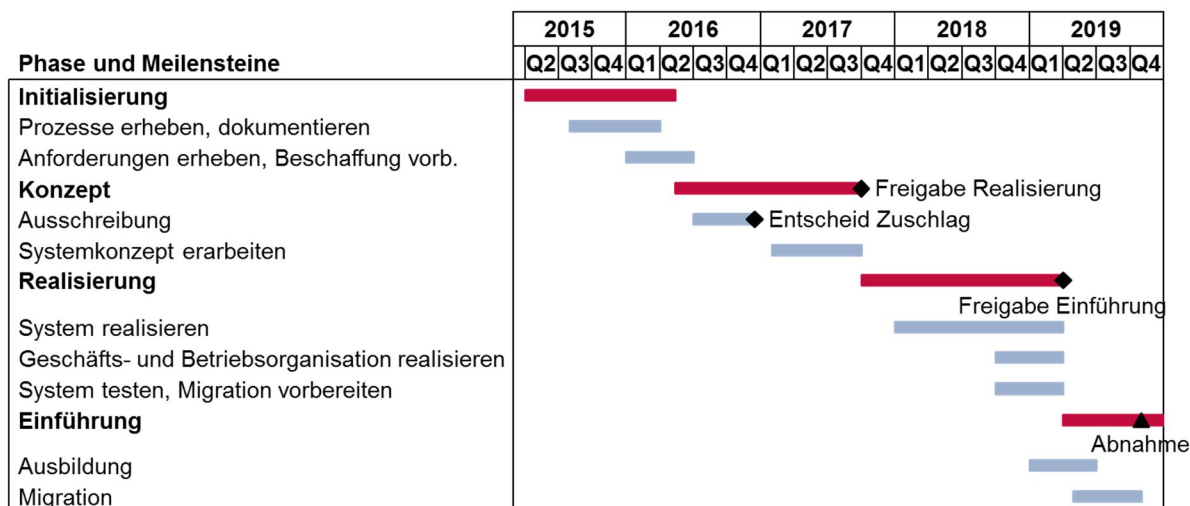
- Die Ablösung der heutigen Lösungen, welche die Vorgangsbearbeitung betreffen, ist aufgrund des Erreichens des Endes ihres Lebenszyklus unabdingbar. Einerseits werden die Produkte durch die Lieferanten nicht mehr weiterentwickelt (OBORA, Journal, Geschäftskontrolle). Bei anderen Produkten müssten in Zukunft grössere Investitionen getätigt werden, wenn diese im Umfeld der Kapo und der Staatsanwaltschaft weiterbetrieben werden sollten. Aufgrund des Erreichens des End-of-Life dieser Schlüsselprodukte, sind allfällige Erkenntnisse von Wirtschaftlichkeitsanalysen zur Beibehaltung des Status Quo nicht weiter verwertbar und somit sinnlos.
- Das zu evaluierende Produkt der Vorgangsbearbeitung der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft ist noch nicht bestimmt, das Evaluationsverfahren läuft noch. Solange das Produkt nicht ausgewählt ist, können weder die einmaligen, noch die wiederkehrenden Kosten beziffert werden. Auf dieser Grundlage ist es unmöglich, eine Wirtschaftlichkeit zu berechnen.

Um der Wirtschaftlichkeit bei der Auswahl des Lieferanten ein angemessenes Gewicht zu geben und um sicherzustellen, dass eine gesamtheitliche Betrachtung vorgenommen wird, werden sowohl die Einmalkosten (Projektkosten) als auch die jährlichen Betriebskosten für Wartung, Lizenzen und Support in der Bewertung der Angebote einbezogen (Total Cost of Ownership TCO). Damit ist sichergestellt, dass das wirtschaftlichste Angebot ausgewählt werden kann.

3.8 Einführungsplanung

Die Abwicklung des Projektes erstreckt sich über die Jahre 2015 – 2019. Für die Phase Projektierung und Ausschreibung wurde im Jahr 2015 bereits eine Ausgabenbewilligung in Höhe von CHF 500'000.00 (Kapo) resp. CHF 50'000.00 (Staatsanwaltschaft) für 2015 bis 2016 eingeholt.

Gegenstand des vorliegenden Antrags ist die Finanzierung der ab 2017 anfallenden Kosten für Konzeption und Umsetzung. Nach einer Beschaffung nach offenen Verfahren gemäss WTO soll ein Systemlieferant den Zuschlag erhalten, der in der Lage ist, das komplette System zu liefern und in Betrieb zu setzen. Darüber hinaus bilden sämtliche notwendigen Dienstleistungen (z.B. für Schulung, Migration, Dokumentation etc.) integraler Bestandteil des Auftrags.



Die Phase Konzept dauert bis Ende 2017, die Realisierung von 2018 bis Anfang 2019. Die Einführung der neuen Vorgangsbearbeitung soll nach erfolgter Ausbildung und Migration im letzten Quartal 2019 erfolgen.

3.9 Finanzplanung

3.9.1 Einmalige Ausgaben

Es handelt sich um eine Systembeschaffung, welche gemäss dem Phasenmodell HERMES abgewickelt wird. Die auszuführenden Arbeiten werden alle im Rahmen der Einführung der neuen Applikation erbracht und somit deren neuen und mehrjährigen Nutzen ermöglichen. Es handelt sich um Investitionsausgaben im Sinne von Art. 11 FLG i.V.m. Art. 29 Bst. a FLV, welche dem Konto 506800 belastet werden. Die Ausgaben betreffen die HERMES-Projektphasen *Konzept* und *Realisierung* (Projekttyp Systementwicklung) und entsprechen somit den Aktivierungskriterien gemäss Art. 92a FLW. Gestützt auf die Erfahrungswerte aus anderen Beschaffungsprojekten und gesamtschweizerischen Projekten werden die Beschaffungskosten wie folgt geschätzt:

Jahr	Phase gemäss Hermes	Kosten Neue Vorgangsbearbeitung Kapo	Kosten Neue Vorgangsbearbeitung Staatsanwaltschaft	Kosten in CHF inkl. MwSt.
2015 - 2016	Voranalyse/Initialisierung (Projektierungskosten)	500'000.00	50'000.00	550'000.00
2017	Konzeptphase	1'000'000.00	500'000.00	1'500'000.00
2017 - 2018	Realisierungsphase	5'000'000.00	3'700'000.00	8'700'000.00
2019	Einführung und Abschluss	2'000'000.00	750'000.00	2'750'000.00
Total Kosten inkl. MWST		8'500'000.00	5'000'000.00	13'500'000.00

3.9.2 Wiederkehrende Ausgaben: Informatikdienstleistungen ab 2020

Die Kernprozesse der neuen Vorgangsbearbeitung werden bei der Kapo und der Staatsanwaltschaft sichergestellt. Die Bedeutung der Applikation für die Kapo sowie der Staatsanwaltschaft verlangt, dass der Produktionsbetrieb während sieben Tagen in der Woche rund um die Uhr sichergestellt ist. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind die laufende Wartung und der Unterhalt unbedingt erforderlich. Die jährlich wiederkehrenden Folgekosten von ca. CHF 3'500'000.00 werden gemäss Art. 145 Abs. 3 FLV separat und zu einem späteren Zeitpunkt durch die Polizei- und Militärdirektion (POM) respektive die Staatsanwaltschaft beantragt.

Jahr	Wiederkehrende Kosten	Kosten Neue Vorgangsbearbeitung Kapo	Kosten Neue Vorgangsbearbeitung Staatsanwaltschaft	Kosten in CHF inkl. MWST
ab 2020	Wartungs- und Weiterentwicklungskosten	2'500'000.00	1'000'000.00	3'500'000.00

4 Ausgabenart und rechtliche Qualifikation der Ausgabe

4.1 Neue Ausgaben

Seit dem 1. Juni 2014 umschreibt Art. 48 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0) die neuen Ausgaben als diejenigen, bei denen Entscheidungsspielraum besteht bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten.

Um dem wiederholt geäusserten Anliegen des Grossen Rates nach mehr Einflussmöglichkeit gerecht zu werden, werden künftig alle ICT-Ausgaben grundsätzlich als neu qualifiziert, und zwar unabhängig vom Lebenszyklus der ICT, d.h. für Projekte, Betrieb, Wartung, Lizenzen, Weiterentwicklung und Beratung. Dabei werden Ausgaben für Grossprojekte wie bisher einzeln bewilligt.

4.2 Qualifikation der Ausgaben

Bei den beantragten Investitionen und den Kosten zur Einführung/Schulung der Mitarbeitenden handelt es sich um einmalige, neue Ausgaben gemäss Art. 46 und 48 Abs. 1 Bst. a FLG im Umfang von CHF 8'000'000.00 bei der Kapo und von CHF 4'950'000.00 bei der Staatsanwaltschaft.

Der vorliegende Verpflichtungskredit fällt gemäss Art. 152 und Anhang 3 der Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV) in die Kompetenz des Grossen Rates des Kantons Bern und untersteht dem fakultativen Referendum.

5 Kreditsummen und Ausgabenbefugnisse

5.1.1 Einmalige Ausgaben für die Jahre 2016 bis 2019 Kapo

Die Verbuchung der Kosten richten sich nach dem Handbuch Rechnungslegung HRM2/IPSAS (V105) respektive gemäss dem Phasenmodell HERMES.

Die einmaligen Ausgaben sind in den Jahren 2015 bis 2019 bei der Kapo wie folgt geplant:

Phase	Jahr	Kostenart	Kostenstelle	Kreditsumme in CHF (inkl. MWSt.)
Voranalyse/Initialisierung (Projektierungskosten)	2015 - 2016	318810	1400	500'000.00
Konzeptphase	2017	506800	1400	1'000'000.00
Realisierungsphase	2017	506800	1400	2'000'000.00
	2018	506800	1400	3'000'000.00
Einführung und Abschluss	2019	309800, 318810	1400	2'000'000.00
Total Kreditsumme				8'500'000.00
./. bereits bewilligt durch Direktion POM AB 24-2015				-500'000.00
Zu bewilligende Nettokreditsumme				8'000'000.00

Die benötigten Mittel sind im Voranschlag 2017 und im Aufgaben- und Finanzplan 2018 – 2020 in der Produktgruppe Polizei teilweise enthalten. Aufgrund des staatlich vorgegebenen Investitionsplafonds sind Mittel im Umfang von CHF 4'700'000.00 nicht in der Planung enthalten. CHF 1'000'000.00 können mit dem zeitverzögerten Projekt Polizeizentrum Bern kompensiert werden. Im Voranschlag 2017 fehlen Mittel im Umfang von CHF 2'300'000.00. Mittels Priorisierungen sollen diese, wenn möglich, kompensiert werden. Die verbleibenden fehlenden CHF 1'400'000.00 müssen im nächsten Planungsprozess 2018 – 2021 aufgenommen werden. In der beantragten einmaligen Kreditsumme sind keine Reserven eingeplant.

5.1.2 Einmalige Ausgaben für die Jahre 2016 bis 2019 Staatsanwaltschaft

Die Verbuchung der Kosten richten sich nach dem Handbuch Rechnungslegung HRM2/IPSAS (V105) respektive gemäss dem Phasenmodell HERMES.

Die einmaligen Ausgaben sind in den Jahren 2015 bis 2019 bei der Staatsanwaltschaft (Budgetierung bei der Stabsstelle für Ressourcen der JUS) wie folgt geplant:

Phase	Jahr	Kostenart	Kostenstelle	Kreditsumme in CHF (inkl. MwSt.)
Voranalyse/Initialisierung (Projektierungskosten)	2015 - 2016	318810	5005	50'000.00
Konzeptphase	2017	506800	2100	500'000.00
Realisierungsphase	2017	506800	2100	1'200'000.00
	2018	506800	2100	2'500'000.00
Einführung und Abschluss	2019	309800, 318810	2100	750'000.00

Phase	Jahr	Kostenart	Kostenstelle	Kreditsumme in CHF (inkl. MwSt.)
Total Kreditsumme				5'000'000.00
./. bereits bewilligt durch Generalstaatsanwaltschaft				50'000.00
Zu bewilligende Nettokreditsumme				4'950'000.00

Die benötigten Mittel sind im Voranschlag 2017 und dem Aufgaben- und Finanzplan 2017 – 2020 in der Staatsanwaltschaft und der Stabsstelle für Ressourcen der Justiz teilweise enthalten. Aufgrund des staatlich vorgegebenen Investitionsplafonds sind Mittel im Umfang von CHF 2'100'000.00 nicht in der Planung enthalten. Im Voranschlag 2017 fehlen Mittel im Umfang von CHF 1'450'000.00. Mittels Priorisierungen sollen die fehlenden Mittel kompensiert werden. Es ist aber davon auszugehen, dass diese nur in einem sehr kleinen Umfang möglich sein wird. Die verbleibenden fehlenden CHF 2'100'000.00 müssen im nächsten Planungsprozess 2018 – 2021 aufgenommen werden. In der beantragten einmaligen Kreditsumme sind keine Reserven eingeplant.

5.2 Folgekosten

Ausser den wiederkehrenden Ausgaben in der voraussichtlichen Höhe von CHF 3'500'000.00 für den Betrieb, die Wartung und Entwicklung (vgl. Ziffer 3.9.2) entstehen keine weiteren Kosten.

6 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

6.1 Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2018 – Legislaturziele Regierungsrat

Der Regierungsrat hält auf den Seiten 24 und 25 der Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2018 als Ziel Nr. 8 fest, dass der Kanton für objektive Sicherheit sorgt und damit das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung verbessert. Als Massnahme dafür wird unter anderem die Optimierung der Polizeiorganisation unter Berücksichtigung der verfügbaren Personalressourcen genannt. Mit der neuen Vorgangsbearbeitung wird zur Erreichung dieses Ziels beigetragen, indem durch raschere und effizientere Prozesse personelle Ressourcen frei werden, welche für präventive Präsenz und zur Kriminalitätsbekämpfung eingesetzt werden können.

6.2 Einfluss auf IT@BE

Gem. Art. 7 lit. d der ICT-Strategie des Kantons Bern 2016-2020 gilt für die Kapo die generelle Nutzungspflicht der ICT-Grundversorgung des Kantons Bern nicht. Allerdings bezieht die Kapo, wo möglich, Dienstleistungen der ICT-Grundversorgung des Kantons oder betreibt Lösungen auf der analogen Grundlage. Die Absicht «Verwaltungsprozesse durchgängig elektronisch abzuwickeln» (gem. Art. 3, lit. 2) soll gerade durch dieses Projekt umgesetzt werden. Damit leistet dieses Projekt einen Beitrag zur konsequenten Umsetzung von IT@BE im Bereich von organisationsübergreifenden Prozessen und Fachanwendungen sowie den zugehörigen Plattformen. Während dem Projektverlauf wird zudem laufend überprüft, welche Synergien von IT@BE genutzt werden können.

Die ICT-Strategie 2016-2020 des Kantons Bern ist für die Kapo eine wichtige Leitlinie. Auch wenn sie als Ausnahme definiert ist, bezieht sie kantonale Standardleistungen. Die Kapo kann und will im Bereich Fachapplikationen einen wichtigen Beitrag an die Ziele der ICT-Strategie leisten (Senkung der Kosten, Reduktion der Komplexität, Steigerung der Effizienz). Das Projekt ist vollumfänglich mit dem Auftrag und den Zielen der ICT-Strategie 2016-2020 des Kantons Bern vereinbar.

Auftrag / Artikel 3 (vollumfänglich): Digitalisierung und Automation als primäre Aufgaben der ICT:

- a) Die Verwaltung des Kantons Bern setzt Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) ein, um durch Digitalisierung und Automation ihre Aufgaben wirtschaftlich, effizient und effektiv zu bewältigen.
- b) Digitalisierung ermöglicht, dass Verwaltungsprozesse durchgängig elektronisch abgewickelt werden können
- c) Automation unterstützt die Verwaltung bei der Bewältigung der bezüglich Quantität und Qualität steigenden Anforderungen an das Verwaltungshandeln.

Ziele / Artikel 4 (vor allem lit. a und b): Effektivität, Effizienz und zentrale Steuerung als übergeordnete, verwaltungsweite Ziele der ICT:

- a) Der Einsatz von ICT wird unter Wahrung der Wirtschaftlichkeit konsequent am Geschäftsnutzen ausgerichtet. Der Aufwand für nicht wertschöpfende Tätigkeiten (manuelles Suchen, mehrfache Dokumentenbearbeitung, Medienbrüche etc.) wird durch Informationstechnologien minimiert.
- b) Effizienz und Wirtschaftlichkeit der ICT werden kontinuierlich verbessert. Hierfür werden insbesondere die Standardisierung und die Nutzung von Synergien bei der Beschaffung, dem Betrieb und bei Weiterentwicklungen vorangetrieben.
- c) Die zentrale und dezentrale ICT wird verwaltungsweit gesteuert, um einerseits die strategischen Ziele zu erreichen und andererseits koordiniert auf den raschen Wandel und Trends in der Informationstechnologie reagieren zu können.

7 Auswirkungen auf Organisation, Personal und Raum

7.1 Organisatorische Auswirkungen

Die Einführung einer gemeinsamen Vorgangsbearbeitung bei der Kapo und der Staatsanwaltschaft führt innerhalb der betreffenden Organisationseinheiten zu bestimmten organisatorischen Anpassungen. Mit der Etablierung von durchgängigen Prozessen sowie dem elektronischen Datenaustausch werden verschiedene Arbeitsabläufe optimiert und die Prozesse insgesamt rascher und effizienter abgewickelt. Dies führt dazu, dass administrative Aufgaben reduziert und die Kräfte somit vermehrt im jeweiligen Kerngeschäft eingesetzt werden können.

7.2 Personelle Auswirkungen

Die Ersatzbeschaffungen haben insofern Auswirkungen auf personelle Ressourcen, als sowohl bei der Kapo wie auch der Staatsanwaltschaft durch die raschere und effizientere Abwicklung der Vorgangsprozesse Potential zur Konzentration auf das eigentliche Kerngeschäft (bspw. Erbringen von präventiver Präsenz bei der Kapo oder Strafverfahren durchführen und abschliessen bei der Staatsanwaltschaft) freigesetzt werden kann.

Die Fachapplikationen der JUS und damit auch der Staatsanwaltschaft werden vom Fachbereich ICT der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung (SSR) betreut. Bei einer Ablösung von Tribuna und JUGIS bei der Staatsanwaltschaft bleibt Tribuna weiterhin für die Zivil- und Strafergerichtsbarkeit sowie für das Verwaltungsgericht im Einsatz. Eine spätere Umstellung dieser beiden Produktgruppen auf das neue System wird zu gegebener Zeit zu prüfen sein. Für die Projektierung und Betreuung der neuen Fachapplikation Nevo werden bei der ICT SSR zusätzliche personelle Ressourcen nötig sein. Der Umfang wird abhängig sein von der konkreten Betriebsorganisation, für die das Schwergewicht allerdings bei der Kapo liegen wird. Die Kapo ihrerseits geht heute davon aus, dass der Betrieb mit den bestehenden personellen Ressourcen abgedeckt werden kann. Bei einer Ablösung von Tribuna und JUGIS bei der Staatsanwaltschaft bleibt Tribuna weiterhin für die Zivil- und Strafergerichtsbarkeit und die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsgericht und Steuerrekurskommission) im Einsatz und wird weiterhin von der ICT SSR betreut.

7.3 Auswirkungen auf den Raum

Bei der Kapo und bei der Staatsanwaltschaft sind keine Auswirkungen auf den Raum bekannt.

8 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die Beschaffung führt zur Auslösung von einmaligen Aufträgen im Umfang von CHF 13'500'000.00 sowie zu Folgeaufträgen in der Höhe von ca. CHF 3'500'000.00 jährlich. Durch die erhebliche Optimierung der Zusammenarbeit zwischen der Kapo und der Staatsanwaltschaft, welche zu zwei verschiedenen Direktionen gehören, werden Medienbrüche verhindert und somit Ressourcen geschont. Wie gross diese Auswirkungen sind, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht einschätzen (z.B. Einsparung bei Papierbedarf, Verhinderung von mehrfacher Erfassung von Daten etc.).

9 Auswirkungen bei Nichtrealisierung

Bei Nichtrealisierung des Vorhabens wird das bestehende „Informationssystem zur Datenbearbeitung“ weiter im Einsatz verwendet. Die verwendete Software (z.B. ABI) wird jedoch nicht mehr auf der bei der Kapo verwendeten Version weiterentwickelt, so dass die Kapo nicht an der Weiterentwicklung durch den Lieferanten (z.B. angepasste Schnittstellen zu Umsystemen, Unterstützung von neuen Technologien etc.) profitieren kann, sondern diese Anpassungen eigenständig für das von ihr eingesetzte System beauftragen und bezahlen muss.

Das für die Arbeit mit weiteren Komponenten des bestehenden „Informationssystems zur Datenbearbeitung“ – AVANTI Office (d.h. OBORA und eCase JL/GK) – notwendige Produkt wurde vom Lieferanten bereits gekündigt. Das heisst, es wird in naher Zukunft auch keinen Support mehr gewährleistet.

Die Schnittstelle von der Kapo zur Staatsanwaltschaft wird weiterhin als Austausch von Papierdokumenten existieren, obwohl viele Daten aus den übergebenen Unterlagen auf Seite Staatsanwaltschaft erneut manuell erfasst werden müssen.

Bei der Staatsanwaltschaft würde bei Nichtrealisierung des Vorhabens weiterhin keine elektronische Schnittstelle zur Kapo existieren. Infolge des Medienbruchs müssten Daten weiterhin manuell erfasst werden, welche bei der Kapo bereits elektronisch zur Verfügung stehen.

Der Betrieb von zwei Systemen (Tribuna und Jugis) bei der Staatsanwaltschaft hat hohe Kosten zur Folge. Zwingende Änderungen an den Systemen aufgrund von Bundesvorgaben und anderen Weiterentwicklungen müssten bei Jugis vollumfänglich durch den Kanton Bern getragen werden, da diese Lösung - noch vor der Justizreform 2011 - spezifisch für die Jugendgerichtsbarkeit gebaut wurde.

Es ist offen, inwiefern Tribuna für neue Anforderungen (namentlich DGA) gerüstet ist, resp. ob diese auf der existierenden Plattform umgesetzt werden können. Die funktionale Weiterentwicklung für die anstehenden Bedürfnisse setzen in nächster Zeit grössere Investitionen voraus.

10 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.