

Vortrag der Staatskanzlei an den Regierungsrat betreffend das gemeinsame Projekt „Digitale Aktenführung und Archivierung“ der Finanzdirektion und der Staatskanzlei

1. Zusammenfassung

Der Kanton Bern verfügt derzeit weder über Richtlinien zur elektronischen Geschäftsverwaltung noch über eine Infrastruktur für die Archivierung digitaler Unterlagen. An die Sorgfaltspflicht im Umgang mit elektronisch gespeicherten, geschäftsrelevanten Informationen sind hohe Anforderungen zu stellen, welche zum jetzigen Zeitpunkt nicht immer eingehalten werden. Gemäss dem Kantonalen Archivgesetz und der Archivverordnung sind digitale Unterlagen den Papierdokumenten gleichgestellt. Können archivwürdige Unterlagen aufgrund von mangelhaften Prozessen bei der Aktenbildung oder wegen fehlender technischer Voraussetzungen bei der Übernahme ins Archiv resp. bei deren Speicherung im Archiv für die Nachwelt nicht erhalten werden, werden das Archivgesetz, das Informationsgesetz und somit das Öffentlichkeitsprinzip nicht eingehalten. Die Rechtssicherheit und die Grundsätze der guten Regierungsführung (Good Governance) können nicht mehr garantiert werden.

Gleichzeitig kann mit einem einheitlichen und standardisierten elektronischen Informationsmanagement die Produktivität, Effizienz und Qualität der Arbeitsabläufe innerhalb der Verwaltung und gegenüber der Gesellschaft gesteigert werden. Die Minimierung von Medienbrüchen zwischen physischen und elektronischen Akten ermöglicht eine effizientere, wirtschaftlichere und transparentere Gestaltung der Geschäftsprozesse und eine durchgängige elektronische Geschäftsabwicklung. Dies ist eine Grundvoraussetzung für ein flächendeckendes E-Government im Kanton Bern.

Mit einem gemeinsamen Projekt „Digitale Aktenführung und Archivierung“ der Finanzdirektion und der Staatskanzlei sollen die Grundlagen für ein zeitgemässes Informationsmanagement geschaffen und die Umsetzung von Archivgesetz und Archivverordnung garantiert werden. Die Projektgrösse, die Komplexität und die Abhängigkeiten erfordern ein Vorgehen in Schritten, resp. eine Aufteilung des Vorhabens in ein Grundlagen- und ein oder mehrere Umsetzungsprojekt(e). Das Grundlagenprojekt steht unter der Federführung des Staatsarchivs (Projektleitung) und wird personell und finanziell durch das KAIO unterstützt. Das Grundlagenprojekt hat zum Ziel, bis Ende März 2013 einen Grundlagenbericht zum aktuellen Zustand der Geschäftsverwaltung und Archivierung in der kantonalen Verwaltung vorzulegen und alle im Kanton verwendeten Dokumentenmanagementsysteme und Fachanwendungen aufzulisten. Zudem sollen strategische Grundsätze zum harmonisierten Umgang mit elektronischen Unterlagen von der Entstehung bis zur Archivierung beschrieben werden. Daraus können die grundlegenden Anforderungen an eine digitale Aktenführung und Archivungslösung abgeleitet und Vorschläge für das weitere Vorgehen aufgezeigt werden. Die Ergebnisse des Berichtes geben Aufschluss über die Massnahmen, Kosten und Fristen und bilden die Entscheidungsgrundlage für den Antrag für die Umsetzungsprojekte, über deren Federführung im Einzelnen entschieden werden und deren Start ab dem 2. Quartal 2013 erfolgen soll.

2. Ausgangslage

Mit der Verpflichtung für die dauernde Archivierung elektronischer Daten übernahm das Staatsarchiv eine wichtige neue Aufgabe, wofür zwei zusätzliche Vollzeitstellen geschaffen und besetzt wurden. Das Staatsarchiv hat den Auftrag, in Zusammenarbeit mit dem KAIO eine Infrastruktur zum Archivieren digitaler Unterlagen aufzubauen. Ohne geeignete Prozesse und Infrastrukturen kann der Zugriff auf digitales Archivgut langfristig jedoch nicht gewährleistet werden. Da Unterlagen vermehrt nur noch digital gehalten oder angeboten werden, besteht die Gefahr, dass langjährige Archivserien unterbrochen werden, benötigen doch sowohl bestehende wie auch zukünftige Geschäftsverwaltungssysteme und Fachanwendungen eine Archivierungsinfrastruktur.

Im Bereich der Aktenführung existieren für die DIR/STA keine als verbindlich vorgegebenen Standards in Form von gesamtkantonalen Weisungen oder Verordnungen für das Dokumenten- und Records Management oder die Geschäftskontrollen. Heute sind in den DIR/STA mehrere verschiedene Dokumentenmanagementlösungen im Einsatz, wobei das Produkt eDOCS von OpenText am weitesten verbreitet ist. Dieses wird jedoch von DIR/STA mit sehr unterschiedlichen Konfigurationen und Modulen genutzt. Daneben existieren im Kanton Bern noch ca. 15 weitere Dokumentenmanagementsysteme. Problematisch ist zudem, dass archiwürdige und digital geführte Daten heute nicht überall nach den Prinzipien der Geschäftsverwaltung in Form von Dossiers verwaltet und nach Abschluss der Geschäfte vor Veränderung geschützt werden. Die kantonale Verwaltung verfügt im Übrigen in weiten Bereichen nicht über aktuelle Aktenpläne, welche die archiwürdigen Unterlagen der Organisationseinheiten aufzeigen und in den Systemen hinterlegbar sind. Es fehlen ordnungsgemässe, revisionssichere und beweistaugliche Verfahren zur Aktenführung und Aufbewahrung von Unterlagen in den DIR/STA. Für die Verbesserung der Dienstleistungen an die Bevölkerung und an die Wirtschaft sowie für die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Informationsgesetz, Archivgesetz) ist es daher zukünftig notwendig, die Aktenführung und die dazu eingesetzten Technologien in entsprechenden Richtlinien zur Geschäftsverwaltung (GEVER) zu regeln. Dank einer geregelten und funktionierenden Aktenführung werden die Arbeitsabläufe auch in den Ämtern erleichtert. Langwierige Suchen nach Dokumenten und Dossiers können zukünftig vermieden werden. Dies bringt den Direktionen und Ämtern einen direkten Nutzen in Form von Arbeitserleichterungen und Effizienzgewinn.

Aktenführung und Archivierung werden heute allgemein noch als getrennte Bereiche und Prozesse betrachtet. Dies hat gravierende Auswirkungen auf die Archivierung. Werden bei der Aktenerstellung von archiwürdigen Unterlagen die notwendigen beschreibenden Metadaten nicht erfasst, findet kein Dossierabschluss statt oder ist keine Ablieferungsschnittstelle implementiert, verunmöglicht dies eine automatisierte Übergabe der abgeschlossenen Dossiers und Dokumente an das digitale Langzeitarchiv. Hier müssen die Prozesse und Systeme aufeinander abgestimmt werden. Nur so können eine geordnete Übernahme der archiwürdigen Unterlagen garantiert und ein (weiterer) Datenverlust verhindert werden.

Der Bund und verschiedene Kantone haben den Handlungsbedarf erkannt und verfügen in den Bereichen Enterprise Content Management (ECM), GEVER oder Records Management über ausgearbeitete oder verabschiedete Strategien. Der Bundesrat verabschiedete 2008 einen Aktionsplan für ein umfassendes Massnahmenpaket zur Modernisierung der Aktenführung und Informationsverwaltung. Im GEVER-Programm Bund ist bis Ende 2012 die Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung in den Departementen und in der Bundeskanzlei geplant.

Folgende Verwaltungsstellen verfügen über eine ECM- oder GEVER-Strategie oder über laufende Projekte:

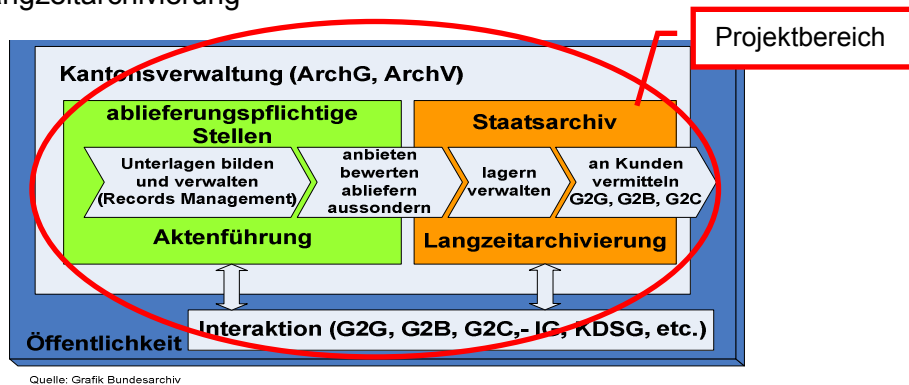
- Kanton Graubünden, ECM-Strategie seit 21.11.2006
- Kanton St. Gallen, ECM-Strategie seit 2004
- Kanton Aargau, 2005, Einführung langfristige Archivierung elektronischer Daten
- Kanton Basel Stadt, 2004, Elektronische Geschäfts- und Aktenführung ELGAR
- Kanton Luzern, Einführung Geschäftsverwaltungssysteme (GEVER)
- Kanton Wallis, 2009, GEVER-Projekt in Umsetzung
- Bund, GEVER Strategie 2004 eingebunden in E-Gov Strategie 2007
- SBB, ECM-Strategie seit 2008
- BLS, ECM-Strategie und Zuschlag zu Realisierungsprojekt erteilt

3. Geplantes Vorgehen/Weitere Schritte

Zurzeit fehlt ein Überblick über alle im Kanton verwendeten Geschäftsverwaltungssysteme und Fachanwendungen, der es erlauben würde, die Anforderungen und notwendige Kapazitäten an ein digitales Langzeitarchiv abzuschätzen. Im Rahmen eines Grundlagenprojekts sollen ab Herbst 2011 die aktuelle Situation im Bereich der digitalen Aktenführung und Archivierung in der kantonalen Verwaltung auf strukturierte Art aufgenommen und die grundlegenden Anforderungen an eine digitale Aktenführung und Archivierungslösung für den Kanton Bern in Form eines Grundlagenberichtes definiert werden. Damit kann verhindert werden, dass eine im Betrieb teure Archivinfrastruktur aufgebaut wird, diese aber nicht mit Daten gefüllt werden kann, weil die Quellsysteme die Daten nicht in der notwendigen Form führen, aufbereiten und exportieren können.

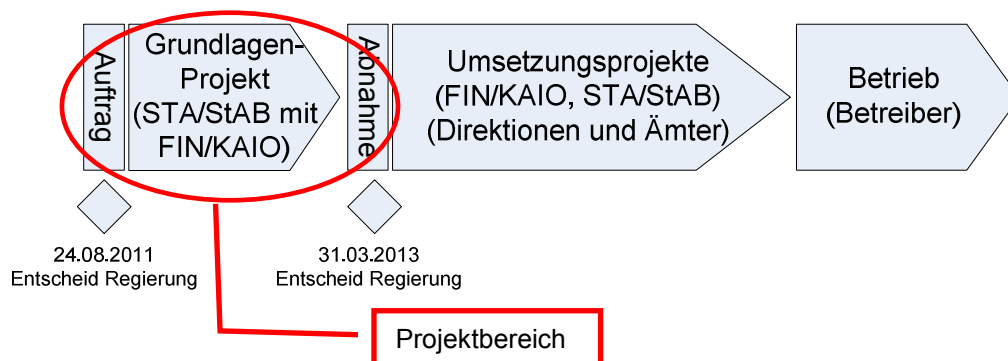
Das Grundlagenprojekt muss folgende Bereiche aller DIR/STA analysieren und in einem Bericht darlegen:

- Aktenführung
- Übergabe (Anbietung/Ablieferung)
- Langzeitarchivierung



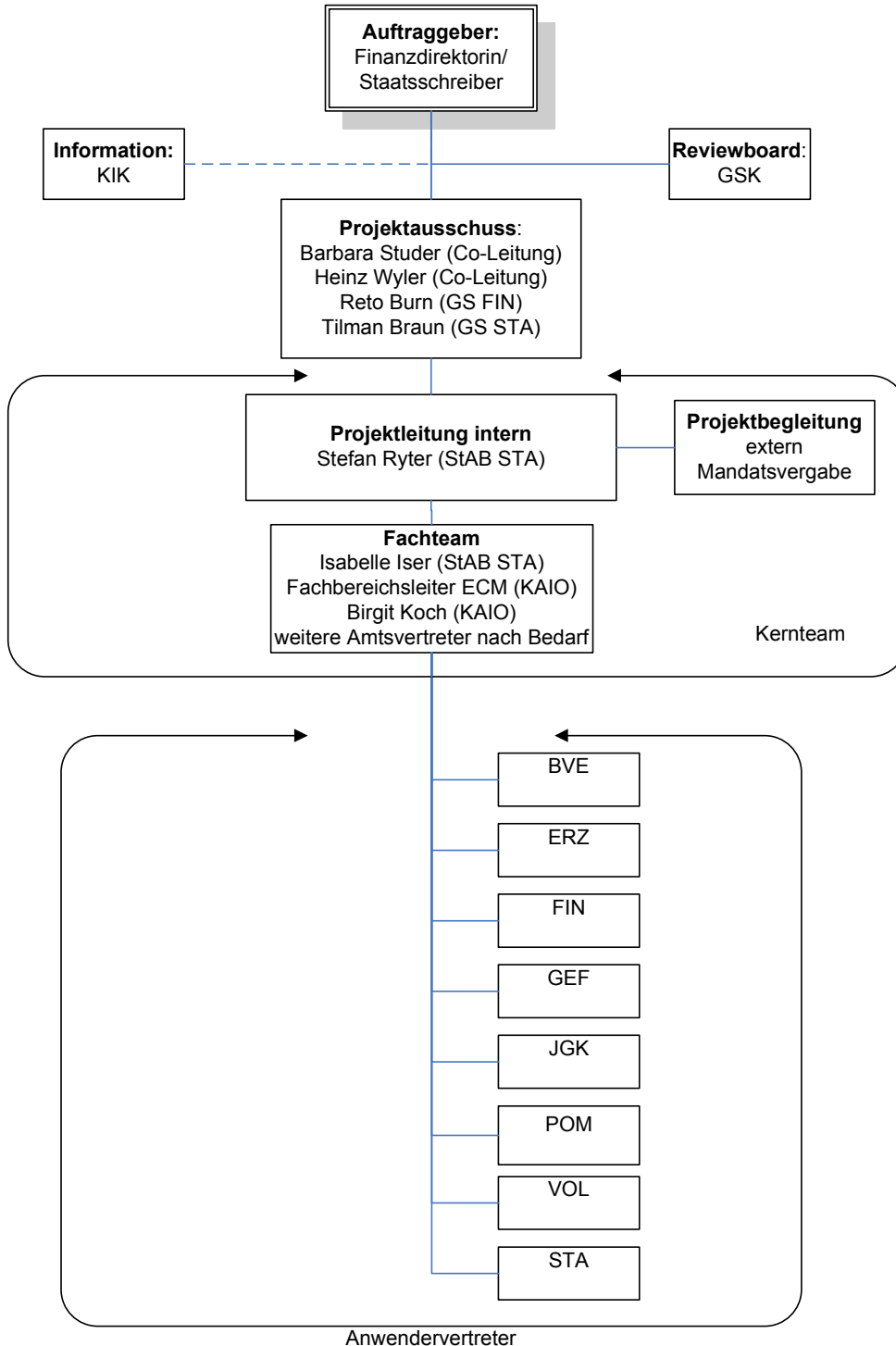
Der Grundlagenbericht muss, nach Interviews und Workshops in den Direktionen und Ämtern, durch das Staatsarchiv mit dem KAIO unter Beizug einer externen Projektbegleitung bis am 31. März 2013 abgeschlossen sein. Am Ende des Grundlagenprojekts wird mit dem Grundlagenbericht ein wichtiger Meilenstein erreicht. Der Regierungsrat wird dann aufgrund der vorliegenden Ergebnisse einen wichtigen strategischen Steuerungsentscheid zum weiteren Vorgehen fällen können, indem er z.B. festlegt, welche Teile in welcher Reihenfolge realisiert werden sollen.

Nach Abschluss der Situationsanalyse in den Direktionen und nach Vorliegen der vom KAIO und der STA gemeinsam definierten Grundsätze und Anforderungen kann die Grössenordnung des Aufwands, der zur Erarbeitung einer Gesamtlösung „Digitale Aktenführung und Archivierung“ notwendig ist, abgeschätzt werden. Diese Daten ermöglichen die Ausarbeitung des Projektantrages für die Umsetzungsprojekte, welche im 2. Quartal 2013 starten sollen.



4. Projektorganisation

Die Projektorganisation für die Erarbeitung des Grundlagenberichtes sieht folgendermassen aus:



Da der Grundlagenbericht wichtige Aussagen zu zentralen Disziplinen der Verwaltungsorganisationen enthalten muss, ist die volle Aufmerksamkeit der Führungsebene und der Politik erforderlich. Stimmt der Regierungsrat dem Beschlussentwurf zu, wird die Staatskanzlei die Direktionen einladen, Anwendervertende für das Grundlagenprojekt zu bestimmen.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Mit der Schaffung und Besetzung der Stellen des Archivinformatikers und der Records Managerin im Staatsarchiv im Jahr 2010 respektive per Februar 2011 wurde die Grundvoraussetzung zur Erarbeitung des Vorhabens „Digitale Aktenführung und Archivierung“ geschaffen. Sie werden das erwähnte Grundlagenprojekt federführend betreuen und umsetzen. Unterstützend wirken das KAIO und bei Bedarf weitere Amtsvertreter im Fachteam mit. Für die Mitarbeit bei der Situationsanalyse, der Definition der Anforderungen im Rahmen von Workshops und der Reviews werden zusätzlich Amts-/Direktionsvertretende benötigt. Die Finanzierung des Grundlagenprojekts in den Jahren 2011-2013 ist über die laufenden Budgets von STA und KAIO gesichert.

Bereich	2011	2012	2013	Finanzierung
Externe Projektunterstützung	20'000.-	120'000.-	40'000.-	KAIO (im Voranschlag/Finanzplan vorgesehen; Ausgabenbewilligung durch RRB)

Für die daraus resultierenden Umsetzungsprojekte ab 2013 werden voraussichtlich zusätzliche personelle Ressourcen benötigt. Es wird Gegenstand des Grundlagenprojekts sein, diese personellen Auswirkungen aufzuzeigen. Die notwendigen Finanzmittel für den Aufbau eines Langzeitarchivs und Basisservice für den GEVER-Betrieb sind im Finanzplan FIN/KAIO für die Jahre 2013-2015 eingestellt.

Die für den späteren Betrieb der GEVER-Systeme in den Ämtern und der zukünftigen digitalen Archivinfrastruktur benötigten finanziellen und personellen Ressourcen sind zum heutigen Zeitpunkt erst grob abschätzbar. Sie werden im Antrag für die Umsetzungsprojekte ausgewiesen und im RR/GR Antrag beziffert. Die notwendigen Anpassungen in den Budgets und Finanzplänen der ablieferungspflichtigen und archivierenden Stellen sind aufzuzeigen und über einen RR- (Projektierungskredit) bzw. GR-Beschluss (Realisierungskredit) als Auftrag festzuhalten. Das Grundlagenprojekt ermöglicht das Abschätzen dieses Aufwandes. Es ist zu beachten, dass es sich um ein direktionsübergreifendes Projekt handelt, bei welchem die Prozesse und organisatorischen Aspekte im Vordergrund stehen und die Umsetzung mit IT-Mitteln nur einen kleinen Anteil ausmachen.

6. Antrag

Wir bitten Sie, den beiliegenden RRB-Entwurf zu genehmigen.

Bern, 18. August 2011

Der Staatsschreiber:

Dr. Kurt Nuspliger

Beilage:
RRB-Entwurf