



Bericht des Regierungsrats an den Kantonsrat über einen Kredit für die Beschaffung eines Re- cords Management Systems

20. September 2011

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über einen Kredit für die Beschaffung eines Records Management Systems mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Niklaus Bleiker
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1. Zusammenfassung	2
2. Ausgangslage	2
3. Records Management System.....	4
4. Zweck der Vorlage	6
5. Grundlagen und Abstützung	6
5.1 Rechtliche Grundlagen	6
5.2 Abstützung auf die Amtsdauerplanung 2010 bis 2014.....	6
6. Vorarbeiten	6
7. Laufende Arbeiten im organisatorischen Bereich.....	7
8. Evaluationsprozess Records Management System.....	7
8.1 Ausschreibung	8
8.2 Auswahlverfahren	8
9. Kosten	9
10. Nächste Schritte.....	10
11. Ausblick	10

1. Zusammenfassung

Der ordnungsgemässe und rationelle Umgang mit Information gehört zu den Grundaufgaben einer Organisation, denn Information ist DIE elementare Ressource einer öffentlichen Verwaltung. Jede Verwaltungshandlung schlägt sich letztlich als Information in Form von konventionellen und elektronischen Dokumenten und Daten (Akten) nieder. Die durch die technische Entwicklung veränderten Umstände erfordern heute mehr denn je einen professionellen Umgang mit dieser Ressource.

Die zunehmende Erstellung und Nutzung elektronischer Daten verlangen entsprechende Anpassungen auf Seiten der Datenbewirtschaftung. Diese Massnahmen werden gemäss ISO-Norm¹ 15489 unter dem Begriff Records Management (dt. Aktenführung oder Schriftgutverwaltung) zusammengefasst.

Records Management ist einerseits eine organisatorische Aufgabe. Nur eine strukturierte Aktenablage garantiert eine effiziente Bewirtschaftung und Nutzung der Daten von der Entstehung bis zur Langzeitarchivierung. Andererseits braucht es ein geeignetes System, das im Sinne einer Basisdienstleistung die kontrollierte Bewirtschaftung der Aktenablagen über den gesamten Lebenszyklus der Dokumente ermöglicht und eine ordnungsgemässe elektronische Aktenführung erlaubt.

Aus diesem Grund soll in der kantonalen Verwaltung Obwalden – und zeitgleich in der kantonalen Verwaltung Nidwalden – ein Records Management System (RMS) eingeführt und betrieben werden.

Das InformatikLeistungsZentrum Obwalden/Nidwalden (ILZ) hat in Zusammenarbeit mit einer Projektgruppe aus Vertretern der beiden Verwaltungen ein Pflichtenheft erarbeitet und einen Auftrag gemäss Submissionsgesetz ausgeschrieben. Aus dem Submissionsverfahren ging die Firma Imageware AG mit dem Produkt Open Text als Sieger hervor.

Die für die Beschaffung des RMS erforderlichen finanziellen Mittel werden mit dem vorliegenden Kreditbegehren beantragt.

2. Ausgangslage

Die Aktenführung, das heisst der Umgang mit der in den Verwaltungsprozessen entstehenden und verwendeten Information in Form von Daten und Dokumenten, war in den letzten Jahren einem grossen Wandel unterworfen:

- Parallele Datenhaltung mit Insellösungen (papiergebundene Akten, elektronische Daten in Fachanwendungen, Datenbanken, Filesystemen, E-Mail, usw.),
- explosionsartige Zunahme von Information,
- einfache Reproduzierbarkeit und Wiederverwendung von Unterlagen (führt oft zu unnötigen Mehrfachablagen und Verlust der Versionskontrolle),
- rasche und ortsunabhängige Verfügbarkeit von Unterlagen und entsprechende Erwartungen von Wirtschaft und Öffentlichkeit,
- neue gesetzliche Anforderungen an die Datenhaltung und an die Beweistauglichkeit von Unterlagen, z. B. die kantonale Datenschutzgesetzgebung,
- neue Erwartungen und Ansprüche von Wirtschaft und Bürgern betreffend Verfügbarkeit und Datenaustausch (E-Government),
- technische Innovationen, z. B. digitale Signatur.

¹ ISO: Internationale Organisation für Normungen; ISO Norm 15489 bietet Leitlinien für die Verwaltung von Schriftgut öffentlicher oder privater Organisationen

Der korrekte Umgang mit der geschäftsrelevanten Information ist eine weltweit anstehende Herausforderung. Die Bestrebungen zum ordnungsgemässen und rationellen Umgang mit geschäftsrelevanter Information werden mit dem internationalen Begriff „Records Management“ – auf Deutsch etwa „Aktenführung“ oder „Schriftgutverwaltung“ – umschrieben. Im Sinne der Norm ISO 15489 versteht man unter Records Management das ordnungsgemässe und gesetzeskonforme Erstellen, Bearbeiten, Nutzen, Aufbewahren und Aussondern von Information in Form von Daten und Dokumenten.

Der ordnungsgemässe und rationelle Umgang mit geschäftsrelevanter Information gehört zu den unverzichtbaren Grundlagen der kantonalen Verwaltung. Die geschäftsrelevante Information ist DIE elementare Ressource einer öffentlichen Verwaltung, denn jede Verwaltungshandlung schlägt sich letztlich als Information in Form von konventionellen und elektronischen Dokumenten und Daten (Akten) nieder. Die durch die oben skizzierte Entwicklung veränderten Umstände erfordern heute mehr denn je einen professionellen Umgang mit dieser Ressource. Ziel der angestrebten Massnahmen ist deshalb, in der kantonalen Verwaltung eine ordnungsgemässe und rationelle Aktenführung, d. h. Records Management zu etablieren.

Ordnungsgemäss meint zum Beispiel:

- Unterlagen stehen wenn nötig in einer beweistauglichen Form und innert nützlicher Frist zur Verfügung.
- Das Verwaltungshandeln ist aufgrund von Unterlagen nachvollzieh- und nachweisbar.
- Imageschäden und Verlust an Glaubwürdigkeit, weil Unterlagen unkontrolliert/unabsichtlich vernichtet worden sind, nicht innert nützlicher Frist zusammengestellt werden können oder aufgrund von veralteten Formaten nicht mehr lesbar sind, können vermieden werden.
- Die grundlegenden Anforderungen an die Aktenführung, wie sie von nationalen und internationalen Normen und Fachempfehlungen gefordert werden, sind erfüllt.
- Die Langzeitarchivierung von Unterlagen ist gewährleistet.

Rationell bedeutet zum Beispiel:

- Die Ablage ist personenunabhängig, d. h. sie funktioniert auch, wenn der Stellvertreter oder die Nachfolgerin auf Informationen zugreifen muss.
- Eine Unterlage wird nicht von mehreren Ämtern in unterschiedlichen Versionen auf zahlreichen Laufwerken und in unzähligen E-Mails aufbewahrt, sondern einmal und zwar von der federführenden Organisationseinheit.
- Die Unterlagen sind in ihrem Geschäftszusammenhang verständlich, d. h. die Unterlagen befinden sich in einem Dossier und sind nicht verstreut auf E-Mails, Intranet, Explorer und Hängemappen.
- Suchzeiten sind minimal, d. h. Informationen können aufgrund des ursprünglichen Geschäftsprozesses leicht lokalisiert werden und müssen nicht erst von mehreren Stellen und vielen Laufwerken in "Google-Manier" zusammengesucht werden.
- Neue Anforderungen, z. B. bezüglich Datenschutz, oder neue technische Entwicklungen, z. B. elektronische Signatur, lassen sich ohne grossen Aufwand in der bestehenden Aktenführung umsetzen.
- Informationen können medienbruchfrei zwischen Bund und Gemeinden sowie Wirtschaft und Bürger übertragen werden.

Auch in der kantonalen Verwaltung hat die elektronische Aktenführung schleichend die Papierdossiers entweder weitgehend abgelöst oder ergänzt. Zunehmend werden digitale Daten erstellt und genutzt. Ausser dem Geschäftsverwaltungssystem Konsul für Kantonsrats- und Regierungsratsgeschäfte ist die Aktenführung aber noch wenig systematisch auf diesen Paradigmenwechsel angepasst worden. Nach wie vor werden elektronische Akten auf Filesystemen abgelegt, und als hauptsächliches Instrument der Zusammenarbeit dient das E-Mail-System. Probleme der digitalen Langzeitarchivierung werden so nicht gelöst, und Dokumente aus abge-

schlossenen Geschäften verbleiben unklassifiziert in hochverfügbaren und kostenintensiven Speichersystemen. In vielen Fällen bleibt zumindest teilweise eine Ablage auf Papier bestehen, ohne dass Klarheit besteht, welches nun die gültige und vollständige Version ist. Mit der fortschreitenden digitalen Entwicklung wird sich dieses Missverhältnis noch verschärfen.

Die heute praktizierte Aktenablage ist gekennzeichnet durch individuelle Lösungen sowie Mehrfachspeicherungen und kennt mit Ausnahme des bereits erwähnten Geschäftsverwaltungssystems Konsul keine automatisierte Versionenkontrolle. Die Folgen davon sind Sicherheitsrisiken, eine unnötige Belastung der operativen Systeme und lange Suchzeiten nach Dokumenten. Am Ende des Lebenszyklus ist eine Auswahl von archivwürdigen Dokumenten aus solch unstrukturierten Ablagen für die digitale Langzeitarchivierung nicht möglich.

Dieser nicht befriedigenden Situation muss mit gezielten Massnahmen im Bereich des Records Management entgegengewirkt werden. Unaufhaltsam geht die Entwicklung vom Papierdossier zur elektronischen Aktenführung über. Elektronische Aktenführung bedeutet allerdings nicht, dass das Papier verschwindet. Aber das Papier wird in Zukunft nur noch eine Hilfsfunktion wahrnehmen. Die gültige, rechtlich verbindliche Version wird mehr und mehr die elektronische und nicht mehr jene auf dem Papier sein (eine gesetzliche Regelung vorausgesetzt).

Die Entwicklung zur elektronischen Aktenführung muss mit koordinierten Massnahmen gesteuert und mit den passenden Instrumenten unterstützt werden. Gleichzeitig werden die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden müssen. Nur so kann die Aktenführung ordnungsgemäss und rationell erfolgen.

In fast allen kantonalen Verwaltungen sind derzeit Bestrebungen im Records Management in Gang. Eine Führungsrolle nimmt dabei der Bund ein. Der Bundesrat hat bereits 2008 beschlossen, bis Ende 2011 sämtliche verwaltungsinternen Prozesse auf die Grundlage elektronischer Akten, Daten und Dokumente umzustellen. Dazu hat er mit dem GEVER-Programm (GEVER = Geschäftsverwaltung) ein umfangreiches Massnahmenpaket gestartet.

Es ist zu betonen, dass sämtliche Bestrebungen im Records Management in erster Linie organisatorischer Art sind. Grundlage einer ordnungsgemässen und rationellen Aktenführung ist die geregelte und strukturierte Ablage der Daten und Dokumente nach Geschäftsprozessen. Die Ablage hat demzufolge auf der Grundlage eines Ordnungssystems zu erfolgen, das sich an den Aufgaben der Verwaltung orientiert. Mit der korrekten, dossierorientierten Ablage nach Ordnungsplanposition wird nicht nur der Geschäftszusammenhang gewahrt, sondern auch der Lebenszyklus der Unterlagen vorgezeichnet und die Zugriffsberechtigung definiert.

Neben den organisatorischen Massnahmen ist es jedoch unumgänglich, die nötige technische Grundlage zu schaffen. Es braucht ein geeignetes Records Management System (RMS), welches im Sinne einer Basisdienstleistung die kontrollierte Bewirtschaftung der Aktenablagen über den gesamten Lebenszyklus der Dokumente erlaubt. Aus diesem Grund soll in der Verwaltung des Kantons eine RMS-Serviceplattform eingeführt und betrieben werden.

3. Records Management System

Für eine strukturierte Aktenführung genügen die in der kantonalen Verwaltung derzeit eingesetzten Mittel der Büroautomation nicht mehr. Eine beweistaugliche Aktenführung kann nur durch eine kontrollierte, nachvollziehbare Ablage und Abfrage gewährleistet werden, indem Entscheidvorgänge anhand von unveränderbaren Dokumenten zurückverfolgt werden können und eindeutig belegbar sind. Dies bedeutet, dass die geschäftsrelevanten Daten vollständig, richtig, unveränderlich/nachvollziehbar, lesbar und verständlich sein müssen. Nur eine ordnungsgemässe Aktenführung vermag den Anforderungen von Öffentlichkeitsprinzip, Datenschutz, Revisionstauglichkeit und digitaler Langzeitarchivierung zu genügen.

Mit der heute üblichen Ablage im Windows Explorer, E-Mail und anderen Systemen ist eine elektronische Aktenführung nicht möglich, die den Herausforderungen genügt, welchen sich

eine Verwaltung mit den modernen elektronischen Mitteln stellen muss. Unterlagen müssen strukturiert abgelegt, mit den nötigen Berechtigungen versehen und einer korrekten Versionenkontrolle unterworfen werden können.

Dafür braucht es die technische Unterstützung durch ein Records Management System (RMS). Dieses kann Ordnungssysteme führen, Informationen aus dem Ordnungssystem mit einzelnen Dokumenten verknüpfen sowie den Zugriff auf die Dokumente und deren Verteilung gemäss Klassifizierung und Berechtigungen steuern. Des Weiteren wird eine Integration des RMS in eine künftige E-Government Plattform den effizienten externen Zugriff auf öffentliche Dokumente sicherstellen.

Die RMS-Serviceplattform bietet die Basisdienstleistung für eine zeitgemässe elektronische Aktenführung und bringt dabei folgenden Nutzen:

- *Erfüllung gesetzlicher Vorgaben:*
Die Einhaltung der Informationspflicht und der gesetzlichen Vorgaben an eine beweistaugliche Datenhaltung kann durch eine strukturierte Aktenführung gewährleistet werden. Dadurch wird Transparenz nach innen und aussen geschaffen.
- *Sicherheit und Nachvollziehbarkeit:*
Die zunehmende Datenflut kann sicher und nachvollziehbar abgelegt und verwaltet werden. Entsprechend der Zugriffs- und Rechteverwaltung stehen die Dokumente zur Verfügung. Änderungen werden aufgezeichnet. Das RMS stellt Authentizität, Zuverlässigkeit, Integrität, Benutzbarkeit und Archivierbarkeit der geschäftsrelevanten Dateien sicher.
- *Eindeutige Identifizierung der Dokumente:*
Durch die Ablage im Ordnungssystem und die Versionierung werden die Dokumente identifiziert.
- *Effiziente Zusammenarbeit:*
Mit Hilfe der Ablagestrukturierung und der Metadaten² können Dokumente leichter gefunden werden, was die Zusammenarbeit erleichtert und somit die Arbeitseffizienz erhöht.
- *Eindämmung des Speicherwachstums:*
Durch die Vermeidung von Mehrfachspeicherung von Dokumenten und die zeitgerechte Vernichtung und Archivierung von Dokumenten kann das Speicherwachstum eingedämmt werden.
- *Effizienter Ressourceneinsatz:*
Eine in der ganzen Verwaltung zur Verfügung stehende RMS-Serviceplattform erspart die Projektkosten und die Einführung unterschiedlicher Systeme mit späterem Konsolidierungs- und Koordinationsbedarf.
- *Anbindung von Fachanwendungen:*
Fachapplikationen können für die Dokumentenverwaltung über eine Standard-Schnittstelle entsprechende Dienste der RMS-Serviceplattform nutzen.
- *Erleichterter Datenaustausch:*
Die RMS-Serviceplattform verwaltet Dokumente in nachvollziehbarer Form aus der Geschäftstätigkeit und stellt diese für die E-Government-Infrastruktur zur Verfügung.
- *Digitale Langzeitarchivierung:*
Eine strukturierte Aktenablage ist eine Voraussetzung für die digitale Langzeitarchivierung. Werden die Geschäfte in Dossiers abgelegt, die abgeschlossen werden, können sie zeitnah gemäss den vorgegebenen Aufbewahrungsfristen in ein digitales Langzeitarchiv transferiert werden. Die Aufgabe der Archivierung von wertvollem Wissen kann somit auch im digitalen Zeitalter erfüllt werden.

² Informationen zur Verwaltung der Unterlagen (Autoren, Bearbeiter, Version Nr., Aufzeichnungsdatum usw.)

4. Zweck der Vorlage

Für den Regierungsrat ist die Einführung von Records Management für die zeitgemässe Führung einer innovativen und modernen öffentlichen Verwaltung zwingend notwendig. Ebenso ist er von der Notwendigkeit einer elektronischen Plattform für die Umsetzung von Records Management überzeugt.

Der oben umschriebene Nutzen einer rationellen und ordnungsgemässen Aktenführung rechtfertigt nach Ansicht des Regierungsrats den zeitlich beschränkten Mehraufwand für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung während der Einführung sowie die anfallenden Kosten.

Deshalb unterbreitet er dem Kantonsrat mit dieser Vorlage den Antrag für einen Kredit zur Beschaffung eines Records Management Systems.

5. Grundlagen und Abstützung

5.1 Rechtliche Grundlagen

Gemäss Art. 70 Ziff. 5 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 2 Ziff. 8 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101) fällt die Beschlussfassung über den hier beantragten Kredit in die Zuständigkeit des Kantonsrats. Es handelt sich nach Artikel 28 und 29 der Finanzhaushaltsverordnung vom 25. März 1988 (FHV; GDB 610.11) um einen Verpflichtungskredit in der Form eines Objektkredits.

5.2 Abstützung auf die Amtsdauerplanung 2010 bis 2014

Der vorliegende Antrag stützt sich auf die vom Kantonsrat am 27. Januar 2011 zustimmend zur Kenntnis genommene Amtsdauerplanung des Regierungsrats 2010 bis 2014 ab. Im Politikbereich „Staatsorganisation und föderalistische Zusammenarbeit“ ist nämlich folgende Leitlinie (Nr. 13) definiert:

Der Kanton Obwalden gewährleistet mit einer einfachen, bürgernahen Staatsorganisation eine starke Verbindung zwischen Kanton, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.“

Unter dieser Leitlinie verfolgt der Regierungsrat das Wirkungsziel, „die kantonale Verwaltung habe ihre Leistung wirkungsvoll und kundenorientiert zu erbringen“ und „die Kunden (Unternehmen, Privatpersonen, andere Verwaltungen) seien kundenfreundlich und rasch zu bedienen.“

Die Massnahmen 13.2 (Einführung „Records Management“) und 13.3 (Prüfung der Geschäftsabläufe auf Kundenfreundlichkeit) schliesslich nehmen direkten Bezug auf die hier präsentierte Vorlage.

Der Regierungsrat geht mit diesem Beschaffungsvorhaben somit konkret die Umsetzung eines Teils der Amtsdauerplanung an.

6. Vorarbeiten

Die Vorarbeiten zur Verbesserung der Aktenführung in der kantonalen Verwaltung setzten bereits 2009 mit dem Vorstudienbericht "Elektronische Verwaltungsführung Obwalden" ein. Dieser Bericht analysierte auf dem Hintergrund der Entwicklung bei Bund und Kantonen die Problematik der heute in der kantonalen Verwaltung praktizierten Aktenführung und enthielt ein grobes Vorgehenskonzept.

Aufgrund der im Vorstudienbericht enthaltenen Analyse und der sich daraus ergebenden Empfehlungen setzte der Regierungsrat mit Beschlüssen vom 3. März 2009 und 6. Juli 2010 eine Projektorganisation mit dem Auftrag zur Planung eines verwaltungsweiten Records Management ein. Die Projektorganisation besteht aus einer Projektsteuerungsgruppe unter dem Vorsitz

des Vorstehers des Finanzdepartements sowie aus einer Projektgruppe unter dem Vorsitz des Landeschreibers, in welcher die für die Thematik relevanten Organisationseinheiten (Staatskanzlei, Staatsarchiv, Informatikleistungszentrum OW/NW) sowie zwei Vertreter der Departemente als künftige Hauptnutzer des Records Management Systems Einsitz nehmen.

Ende 2010 legte die Projektorganisation einen Grobplan zum weiteren Vorgehen vor. Zudem wurden Weisungen und organisatorische Richtlinien über die Aktenführung entworfen. Die Grundlagenplanung, die Weisungen und Richtlinien wurden vom Regierungsrat mit Beschluss vom 21. Dezember 2010 in erster Lesung verabschiedet.

Die Planung sieht vor, dass sich die Arbeiten im Records Management in die zwei Bereiche Organisation und Technik gliedern. Es zeichnet sich ab, dass die organisatorische Umsetzung nur in Teilschritten zu bewältigen ist, da die personellen Ressourcen beschränkt sind und die Mitarbeitenden der Verwaltung zum Teil mit grösseren Anpassungen der Abläufe bei der Erarbeitung von Geschäftsunterlagen konfrontiert sein werden. Es ist vorgesehen, diesen Kulturwandel mit der entsprechenden Schulung und Information eng zu begleiten.

Das höhere Kader wurde am Kadertag vom 18. Mai 2011 vertieft über die Bestrebungen im Bereich des Records Management informiert. Anfangs Oktober 2011 erfolgte eine erste Information an alle Mitarbeitenden, dass Bestrebungen zur Verbesserung der Aktenführung in Gang sind, von der alle Mitarbeitenden betroffen sein werden.

Bei der Erarbeitung des Grobplans zeichnete sich ab, dass Records Management ein ausgesprochen dynamisches Projekt ist, da laufend neue technologische und organisatorische Veränderungen, sowie neue Ansprüche an Datenhaltung und -bewirtschaftung vom Gesetzgeber, von der Wirtschaft und von der Öffentlichkeit bewältigt werden müssen. Um die Kosten in einem vernünftigen Rahmen zu halten und um den Mitarbeitenden eine möglichst gute Unterstützung zu bieten, ist – die Genehmigung der entsprechenden Personalausgaben (ab 2013) vorausgesetzt – die Schaffung einer zentralen Kompetenz- und Koordinationsstelle in der Staatskanzlei geplant. Denn Records Management wird vom derzeit laufenden Projekt mit Sicherheit zu einer permanenten Aufgabe öffentlicher Verwaltungen.

Im Bereich der Technik war bald klar, dass sich eine ordnungsgemässe elektronische Aktenführung mit den bestehenden Mitteln der Büroautomation nicht wird umsetzen lassen. Nur ein Records Management System schafft die nötigen Voraussetzungen. Aus diesem Grund löste das ILZ gemäss Grobplan Anfang 2011 den Evaluationsprozess für ein RMS aus.

Zunächst werden einige Organisationseinheiten die erforderlichen Massnahmen als „Piloteneinheiten“ umsetzen: Es sind dies die gesamte Staatskanzlei, aus dem Finanzdepartement das Departementssekretariat, das Personalamt und das ILZ sowie aus dem Bildungs- und Kulturdepartement das Departementssekretariat und die Leitung des Amts für Berufsbildung.

7. Laufende Arbeiten im organisatorischen Bereich

Als erster Teilschritt im organisatorischen Bereich ist vorgesehen, dass für die Verwaltung ein nach einheitlichen Kriterien strukturiertes Ordnungssystem erarbeitet und anschliessend in den Verwaltungsstellen umgesetzt wird. Dabei soll auf das Knowhow einer für Records Management spezialisierten Beratungsfirma zurückgegriffen werden, die im Kanton Glarus ein ähnliches Projekt durchgeführt hat. Der finanzielle Aufwand für diesen Teilschritt wird mit dem Staatsvoranschlag 2012 beantragt. Zurzeit laufen in der Projektgruppe die Vorarbeiten für die Erarbeitung des Ordnungssystems.

8. Evaluationsprozess Records Management System

Records Management stellt nicht nur für die Verwaltung des Kantons Obwalden für die nächsten Jahre eine grosse Herausforderung dar. Records Management beschäftigt sehr viele kantonale Verwaltungen, so auch die kantonale Verwaltung Nidwalden.

Aus diesem Grund war es naheliegend, den Evaluationsprozess zusammen mit der kantonalen Verwaltung Nidwalden durchzuführen. Neben den vergleichbaren Grössen der Verwaltungen sind beide Kantone auch ähnlich weit bei der Einführung von Records Management. Schlussendlich verfügen sie über ein gemeinsames Informatikleistungszentrum, was sich günstig auf die Beschaffungs- und Betriebskosten auswirkt, wenn das gleiche Records Management System beschafft wird.

Damit Records Management eingeführt werden kann, sind entsprechende Organisationsvorgaben zu erlassen. Diese sind vom Regierungsrat mit den Weisungen über die Aktenführung und den organisatorischen Richtlinien für die Aktenführung am 21. Dezember 2010 vorgegeben worden. Die Grundlagen für die Einführung eines Records Management Systems sind somit gegeben.

8.1 Ausschreibung

Die vom Regierungsrat eingesetzte Projektgruppe „Records Management“ Obwalden hat im Herbst 2010 zusammen mit einer entsprechenden Projektgruppe der kantonalen Verwaltung Nidwalden ein Pflichtenheft und einen Anforderungskatalog an ein Records Management System (RMS) formuliert sowie die nötigen Submissionsunterlagen erarbeitet.

Die Ausschreibung wurde im offenen Verfahren nach dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (Submissionsgesetz) vom 27. November 2003 (GDB 975.6) und den Ausführungsbestimmungen zum Submissionsgesetz vom 6. Januar 2004 (GDB 975.611) durchgeführt. Die öffentliche Ausschreibung fand am 17. März 2011 (Amtsblatt vom 17. März 2011, S. 481) statt.

Nebst den Eignungskriterien, welche alle erfüllt sein mussten, wurde folgende Gewichtung der Bewertungsgruppen angewandt:

Gewichtung	Bewertungsgruppen
5%	Allgemeine Anforderungen
50%	Fachanforderungen über alle Module
5%	Systemtechnische Anforderungen
5%	Anbieterbezogene Kriterien
35%	Preis / Kosten
100%	Total

Für die Bewertung wurde durch die Mitglieder der beiden Arbeitsgruppen eine detaillierte Bewertungsmatrix erstellt.

Insgesamt acht Anbieter reichten bis am 29. April 2011 ein Angebot ein. Die formale Kontrolle der Angebote ergab keine Ausschlüsse.

8.2 Auswahlverfahren

Aufgrund der Angaben der Anbieter im Anforderungskatalog sowie der Kosten für das vorgegebene Betriebsmodell wurde über die Bewertungsmatrix eine erste Bewertung erstellt (Grobfilter). Die drei besten Angebote daraus wurden in die Feinevaluation übernommen.

Die betreffenden drei Firmen wurden zu einer Produktvorstellung eingeladen. Sie hatten dabei Gelegenheit, ihr Angebot nach einem vorgegebenen Raster während drei Stunden zu präsentieren.

An den Produktpräsentationen waren jeweils bis zu 30 Personen aus beiden kantonalen Verwaltungen sowie zahlreichen Gemeinden anwesend.

Die Bewertung der allgemeinen Anforderungen und der Fachanforderungen wurde durch die anwesenden Vertreter der Verwaltungen nach dem vorgegebenen Raster vorgenommen, wobei die Bewertungen aus dem Grobfilter nicht übernommen wurden. Die 30 teilnehmenden Personen mussten unvoreingenommen ihre eigene Bewertung abgeben.

Die Vertreter der Verwaltungen, als zukünftige Benutzer dieses Systems, vergaben 55 Prozent der Bewertungspunkte. Die systemtechnischen und die anbieterbezogenen Anforderungen wurden durch das ILZ vorgenommen und betragen insgesamt 10 Prozent der Bewertung. Die Kosten waren mit 35 Prozent der Bewertungspunkte gegeben. Zusätzlich wurden zahlreiche Referenzauskünfte eingeholt (vorab in der Stadt Luzern und in der kantonalen Verwaltung Bern).

In der Endbewertung obsiegte das Produkt Open Text eDocs der Firma ImageWare AG, Papiermühlestrasse 159, 3063 Ittigen, in allen Bewertungsgruppen. Mit Beschluss vom 5. Juli 2011 stimmte der Regierungsrat des Kantons Obwalden dem Zuschlag an diese Firma zu.

Das von der obsiegenden Firma angebotene Produkt steht bereits weltweit im Einsatz.

9. Kosten

Es ergeben sich für die kantonalen Verwaltungen von Obwalden und Nidwalden bei der Einführung des vorgeschlagenen Records Management Systems folgende Kosten:

Investitionskosten	Fr.
Software (Lizenzen)	491'783
Hardware (Server, Disksubsystem)	81'060
Allgemeine Dienstleistungen	145'152
Kosten Benutzerseite	22'400
Total Investitionskosten	740'395

Betriebskosten	Fr.
Amortisation über 5 Jahre	148'079
Verzinsung (5 Jahre 4% linear)	14'808
Software (Hotline, Wartung, Updates)	91'580
Hardware (Wartung)	20'000
Optionen (Wartung Schnittstellen)	5'400
Allgemeine Dienstleistungen	
Kosten Benutzerseite (ca. Betriebsbetreuung durch ILZ)	8'400
TOTAL BETRIEBSKOSTEN inkl. Amortisation pro Jahr (1. - 5. Jahr)	288'267

Investitionskosten

Die Einführung des Records Management Systems über die gesamte Verwaltung wird mindestens drei Jahre dauern. Der Gesamtkredit muss somit über drei Jahre verteilt in den Staatsvoranschlag eingestellt werden. Die Investitionshöhe ist durch die nötigen Grundinstallationen am Anfang höher. In den späteren Jahren ist sie abhängig von der Anzahl pro Jahr einzuführenden Arbeitsstellen und Arbeitsplätzen. Diese Detailplanung ist noch nicht vorgenommen. Sie muss daher abgeschätzt werden.

Wird die Aufteilung aufgrund der Anzahl Arbeitsplätze vorgenommen (OW 420 Arbeitsplätze 47 Prozent, NW 470 Arbeitsplätze 53 Prozent), so ergeben sich für den Kanton Obwalden folgende Investitionskosten:

Investitionskosten Kanton Obwalden	Fr.
ca. 47% der gesamten Investitionskosten	348'000
Im Budget 2012 eingestellt	200'000
Ins Budget 2013 einzustellen	100'000
Ins Budget 2014 einzustellen	48'000
Total Investitionskosten	348'000

Betriebskosten

Mit Fr. 288 267.– Betriebskosten pro Jahr ist die Lösung Open Text eDocs der Firma ImageWare AG im Vollausbau die wirtschaftlich günstigste Lösung.

Die genaue Aufteilung der Betriebskosten über die kantonalen Verwaltungen von Obwalden und Nidwalden kann erst definitiv vorgenommen werden, wenn die technische Einführung abgeschlossen ist. Würde sie nach dem gleichen Schlüssel erfolgen wie die Investitionen, so ergäben sich für den Kanton Obwalden jährliche Kosten von ca. Fr. 135 500.– (= 47 Prozent).

Inanspruchnahme des Objektkredits

Der beantragte Objektkredit wird nur dann in Anspruch genommen, wenn die Parlamente beider Kantone diesen bewilligen. Falls der Kanton Obwalden vor der Situation steht, die Beschaffung des Records Management Systems allenfalls alleine finanzieren zu müssen, wird der Regierungsrat die Projektorganisation beauftragen, einen neuen Vorschlag auszuarbeiten, wie Records Management in der kantonalen Verwaltung eingeführt werden soll.

10. Nächste Schritte

Nach der Bewilligung dieses Objektkredits und nach der Genehmigung des Voranschlags 2012 soll unverzüglich die Arbeit am Ordnungssystem aufgenommen werden. Bereits während des ersten Quartals 2012 soll ein Entwurf des Ordnungssystems vorliegen, das in der ersten Jahreshälfte 2012 mit den einzelnen Ämtern verifiziert und anhand amtsspezifischer Bedürfnisse überarbeitet wird.

Vorgezogen werden jene Amtsstellen, die als Pilotämter für das neue Records Management System bezeichnet sind (siehe Ziff. 6). Bis Mitte 2012 soll dieses zur Verfügung stehen, so dass die Pilotämter bis Ende 2012 ihre Aktenführung auf dieser neuen technischen Grundlage bewältigen können. Ab 2013 soll das RMS verwaltungsweit ausgebaut werden. Die Ausbreitung soll möglichst rasch erfolgen, denn nur im Vollausbau über die ganze Verwaltung entwickelt das RMS seinen vollen Nutzen. Dennoch wird die Ausbreitung wohl mindestens zwei Jahre in Anspruch nehmen. Die Detailplanung wird erst möglich sein, wenn die Ergebnisse der Piloteführungen bekannt sind.

11. Ausblick

Damit das volle Potenzial der elektronischen Aktenführung ausgeschöpft werden kann, ist es wünschenswert, dass in Zukunft die Aktenführung der Gemeinden und der Gerichte ebenfalls auf der neuen elektronischen Grundlage erfolgt. Voraussetzung dafür ist, dass gemeinsame Standards eingehalten werden. Dafür fehlen bisher die rechtlichen Grundlagen. Die vom Regierungsrat erlassenen Weisungen betreffen nur die kantonale Verwaltung, nicht aber die Gerichte und die Gemeinden. Es ist daher in Betracht zu ziehen, die rechtlichen Grundlagen der Aktenführung in einem Archivierungsgesetz zu regeln, wie dies in anderen Kantonen der Fall ist.

Beilage:

Beschlussentwurf über einen Kredit für die Beschaffung eines Records Management Systems

Kantonsratsbeschluss über einen Kredit für die Beschaffung eines Records Management Systems

vom ...

Der Kantonsrat des Kantons Obwalden,

gestützt auf Artikel 70 Ziffer 5 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968¹
sowie Artikel 28 und 29 der Finanzhaushaltsverordnung vom 25. März
1988²,

nach Kenntnisnahme des Berichts des Regierungsrats vom 20. September
2011,

beschliesst:

1. Für die Beschaffung eines Records Management Systems wird ein
Objektkredit von Fr. 348 000.– bewilligt.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
3. Dieser Beschluss steht unter dem Vorbehalt, dass der Kanton Nidwalden
der Beschaffung des Records Management Systems ebenfalls zustimmt.

Sarnen,

Im Namen des Kantonsrats
Der Ratspräsident:
Die Ratssekretärin:

¹ GDB 101

² GDB 610.11