

Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit GEVER

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. April 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Ziele	5
3 Grundlagen	6
3.1 Was ist GEVER?	6
3.2 Was ist der Nutzen von GEVER?	8
3.3 In welchem Verhältnis stehen GEVER und das Ratsinformationssystem?	10
3.3.1 Ausgangslage	10
3.3.2 Einbindung von RIS in GEVER	10
3.4 In welchem Verhältnis steht GEVER zu anderen Fachanwendungen?	12
3.5 In welchem Verhältnis steht GEVER zu anderen IT-Projekten?	13
3.5.1 Vorlagenmanagement	13
3.5.2 Zentraler Mitarbeiterdatenservice	14
3.5.3 Arbeitsplatz 2015	14
4 Projektorganisation und Projektabwicklung	14
4.1 Organisation	14
4.2 Umsetzung	15
4.2.1 Teilschritt 1: Aufbauphase «Etablierung GEVER» (Pilot)	15
4.2.2 Teilschritt 2: «Rollout GEVER»	16
4.2.3 Betrieb	17
4.3 Zeitplan	18
4.4 Projektrisiken	18
5 Kosten und Finanzierung	19
5.1 Grundsatz: Zentral finanzierte Technik	19
5.2 Kosten Teilschritt «Etablierung GEVER» (2016–2017)	20
5.3 Kosten Teilschritt «Rollout GEVER» (2018–2023)	21
5.3.1 Investitionen	21
5.3.2 Personalkosten	22
5.3.3 Betriebskosten	22

5.3.4	Ressourcen der Ämter	22
5.3.5	Gesamtkosten Rollout GEVER	23
5.4	Kosten Vorlagenmanagement	23
5.5	Kosten GEVER-Module RIS	23
5.6	Gesamtkosten Sonderkredit GEVER	24
6	Finanzrechtliches	24
7	Antrag	25
	Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit GEVER	26

Zusammenfassung

Der vorliegende Sonderkredit dient der Umsetzung der von der Regierung im Bericht über «Prozessmanagement, Ablaufsteuerung und Geschäftskontrolle im Kanton St.Gallen. GEVER-Strategie 2015–2024» definierten GEVER-Strategie 2015–2024.

Gestützt auf die Analyse der Ist-Situation des Informationsmanagements in der Staatsverwaltung wurde in der GEVER-Strategie folgende Vision für ein modernes Informationsmanagement formuliert: «Die Staatsverwaltung erstellt, erfasst und bewirtschaftet ihre geschäftsrelevanten Daten nach der gleichen Methodik, möglichst ohne Medienbruch, auf effiziente, effektive und transparente Weise. Dazu verwendet sie in Abstimmung mit den SpeziaSystemen (Fachanwendungen) ein einheitliches GEVER-System.»

GEVER steht für elektronische GESchäftsVERwaltung. GEVER ist dabei nicht primär als technisches Werkzeug zu verstehen, sondern vor allem auch als Organisationskonzept mit den Handlungsfeldern Aktenführung, Geschäftskontrolle und Prozessmanagement, das die elektronische Bewirtschaftung aller geschäftsrelevanten Informationen regelt, die bei der Erfüllung von Aufgaben der Verwaltung empfangen, erstellt und bearbeitet werden.

Die Einführung von GEVER stellt einen wichtigen Schritt dar, um die öffentliche Verwaltung auf die Herausforderungen des digitalen Zeitalters vorzubereiten. Basierend auf einer einheitlichen Software («OneGov GEVER») soll jede Dienststelle (üblicherweise Amtsstufe) einen massgeschneiderten GEVER-Mandanten erhalten. Als Organisationskonzept schafft GEVER eine Verbindung zwischen Aktenführung, Geschäftskontrolle und Prozessmanagement und legt so die Grundlagen, damit Informationen geschäftsbezogen, einheitlich und strukturiert abgelegt werden können. Auf dieser Basis lassen sich die Geschäfte effizienter abwickeln. GEVER schafft auch die Voraussetzungen, innerhalb des Amtes und des Departementes sowie departementesübergreifend Dokumente ad hoc oder entlang eines definierten Prozesses gemeinsam zu bearbeiten. Das GEVER-System erlaubt eine moderne elektronische Zusammenarbeit sowohl innerhalb eines Mandanten als auch unter den Mandanten. GEVER stellt so auch die technische Grundlage dar für eine workflowbasierte Arbeitsweise innerhalb der Staatsverwaltung.

Vom Projektstart bis zur vollständigen Einführung des GEVER-Systems ist je Mandant (in der Regel ein Amt) eine Dauer von durchschnittlich neun Monaten zu veranschlagen. Bei diesen Arbeiten werden die Departemente und Ämter durch externe Spezialisten unterstützt. Die Departemente und Ämter sind jedoch gehalten, auch interne Ressourcen in Form einer Projektleiterin oder eines Projektleiters während der Projektdauer bereitzustellen. Dabei ist von einem Aufwand von rund

300 Arbeitsstunden auszugehen. Die laufende Pilotphase zeigt, dass wenn immer möglich die Arbeiten durch interne Ressourcen geleistet werden sollten, damit das Know-how intern aufgebaut und für den nachfolgenden Betrieb genutzt werden kann. Auf diesem Weg lassen sich die Kosten für externe Unterstützungsleistungen reduzieren.

GEVER weist Berührungspunkte zu einigen Spezialexsystemen (Fachanwendungen) auf, darunter dem Ratsinformationssystem (RIS). In einem Studienauftrag der Staatskanzlei über eine mögliche Erweiterung oder Ablösung des RIS zeigte sich, dass sich die Funktionalitäten von GEVER und Ratsinformationssystem in zentralen Bereichen (Dokumentenverwaltung und Prozessmanagement) decken. Die Mehrzahl der Funktionalitäten des RIS können als modulare Erweiterungen des GEVER-Systems konzipiert werden. Damit können für die Geschäftsabwicklung von Kantonsrat und Regierung Medien- und Prozessbrüche vermieden werden. Die wichtigsten Funktionalitäten des RIS, die grundsätzlich für die Geschäftsführung von Kantonsrat und Regierung konzipiert werden, können auch für weitere Gremien des Kantons St.Gallen eingesetzt werden. Die Ablösung des RIS soll deshalb im Rahmen der GEVER-Einführung erfolgen.

Die Einführung von «OneGov GEVER» in der gesamten Zentralverwaltung ist ein Grossprojekt, vor allem in den Bereichen Organisation und Technik. Die Finanzierung der einheitlichen Einführung von GEVER in der gesamten Staatsverwaltung soll über einen Sonderkredit erfolgen. Dies ermöglicht eine flexible, stringente und damit effiziente und zeitnahe Einführung des GEVER-Systems. Auf diesem Weg sollen unwirtschaftliche und technisch nicht kompatible Insellösungen im Bereich der elektronischen Geschäftsverwaltung in einzelnen Departementen und Ämtern abgelöst bzw. verhindert werden. Zur Finanzierung des GEVER-Projekts wurden für den Teilschritt 1 «Etablierung GEVER» (2016–2017) bestehende Kreditreserven in der Höhe von Fr. 1'550'000.– verwendet. Für den Teilschritt 2 «Rollout GEVER» (2018–2023) wird der vorliegende Sonderkredit in der Höhe von Fr. 7'990'000.– beantragt. Durch diesen Sonderkredit werden zudem die Einführung eines Vorlagenmanagement-Systems sowie die Ablösung des Ratsinformationssystems finanziert. Der Abschluss des Projekts ist spätestens Ende des Jahres 2023 vorgesehen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über den Sonderkredit GEVER.

1 Ausgangslage

Die Regierung verabschiedete am 1. September 2015 den Bericht über «Prozessmanagement, Ablaufsteuerung und Geschäftskontrolle im Kanton St.Gallen. GEVER-Strategie 2015–2024» (nachfolgend GEVER-Strategie 2015–2024). In der GEVER-Strategie 2015–2024 wurde die Ist-Situation des Informationsmanagements in der kantonalen Verwaltung wie folgt zusammengefasst:

- Die Qualität des Informationsmanagements ist hoch, sofern strukturierte Daten (Datenbanken) aus den Kernprozessen betroffen sind (Fachanwendungen). Dieses Wissen (um Dossierbildung, Metadaten usw.) kann auch für unstrukturierte Daten verwendet werden (Office-Dokumente, Dokumente in Papierform).
- Die Qualität des Informationsmanagements bei den unstrukturierten Daten hingegen ist tief. Das Wissen um systematisches Informationsmanagement ist in den Dienststellen nur in Ansätzen vorhanden. Meist besteht innerhalb der Dienststellen keine einheitliche, übergreifende Ge-

schäftsablage. Dies erschwert die Zusammenarbeit, das Controlling und das Qualitätsmanagement sowohl dienststellenintern als auch -extern. Im Bereich der unstrukturierten Daten fehlen damit die informationellen Voraussetzungen für eine effektive Einführung von E-Government-Standards.

- Eine revisions- und rechtssichere Ablage ist im unstrukturierten Bereich derzeit in einzelnen Dienststellen nur für ausgewählte Kernprozesse gegeben. Datenschutzrecht, Archivgesetz und Öffentlichkeitsgesetz setzen diese aber voraus und bedingen eine proaktive und umfassende Datenbewirtschaftung.

Zwar wurden im Bereich des Informationsmanagements bereits ein Konzept erstellt und Handlungsempfehlungen definiert, aber nicht umgesetzt. Eine Handlungsempfehlung betrifft den Aufbau des GEVER-Systems, das bei den unstrukturierten Daten ansetzt.

- Dieses unbefriedigende Informationsmanagement lässt sich beispielsweise bei den Mitberichtsverfahren in einem Gesetzgebungsprojekt beobachten: Die Beteiligten verfügen über keine einheitliche Prozesssteuerung und keine gemeinsame Datenablage. Dokumente werden deshalb zum Teil per E-Mail und mehrfach verschickt. Dies wiederum kann zu Unklarheiten hinsichtlich der aktuellen Version und der Gültigkeit des Dokuments führen. Unter Umständen dauert die Suche nach einzelnen Dossiers oder Dokument-Versionen sehr lang. Dies wiederum führt zu Unsicherheiten im Umgang mit den relevanten Dokumenten und Dossiers.

Auch fehlt ein einheitliches Werkzeug mit zugehörigen organisatorischen Vorgaben zur revisions-sicheren Aufbewahrung von unstrukturierten Informationen. Ohne ein solches Werkzeug und die Umsetzung der damit verbundenen organisatorischen Vorarbeiten ist eine Umstellung auf rein elektronische Aktenführung nicht realisierbar.

Zur Umsetzung einer zeitgemässen Dokumentenverwaltung fehlt bisher zudem ein zentrales Vorlagenmanagement-System, das eine effiziente Bewirtschaftung und möglichst einheitliche Ausgestaltung sämtlicher in der Zentralverwaltung eingesetzten Vorlagen erlaubt (vgl. Abschnitt 3.5.1). Ein effizientes Vorlagenmanagement-System bedingt auch die einheitliche und zentrale Bewirtschaftung der internen Adressdaten (vgl. Abschnitt 3.5.2).

GEVER weist Berührungspunkte zu einigen Spezialexsystemen (Fachanwendungen) auf, darunter dem Ratsinformationssystem (RIS). Die Staatskanzlei arbeitete seit dem Frühjahr 2016 bis zu Beginn des Jahres 2017 an einem Studienauftrag, mit dem insbesondere die Bedürfnisse an ein RIS aus Business- und Technik-Sicht abgeklärt wurden. Für die Erhebung der Weiterentwicklungsanforderungen der Benutzerinnen und Benutzer wurden zwei Workshops durchgeführt: einer mit Mitarbeitenden der Staatskanzlei und der Generalsekretariate, einer mit der damaligen Begleitgruppe RIS des Kantonsrates. Weil das Präsidium des Kantonsrates im Frühjahr 2016 beschloss, die bisherige parlamentarische Begleitgruppe RIS aufzulösen, wurde das Präsidium an seinen ordentlichen Sitzungen periodisch über die Arbeiten des Studienauftrags informiert. Es machte dabei deutlich, dass das Zusammenspiel von GEVER und RIS von besonderem Interesse ist.

Ziel des Studienauftrags war es, in organisatorischer Hinsicht mögliche mittelfristige Veränderungen in den Ansprüchen an das RIS zu erkennen und deren allfällige Berücksichtigung frühzeitig zu koordinieren (Phase «Business») sowie in technischer Hinsicht möglichst gesicherte Aussagen zum weiteren Betrieb der bestehenden Anwendung zu erhalten (Phase «Technik»). Im Rahmen des Studienauftrags zeigte sich u.a., dass das RIS als modulare Erweiterungen des GEVER-Systems konzipiert werden kann. Mit der Einbindung in das GEVER-System wird ein medienbruchfreier durchgängiger Prozess vom in der Sache zuständigen Departement über die Generalsekretariate via die Staatskanzlei zur Regierung und den Gremien des Kantonsrates ermöglicht.

Mit den vorhandenen Instrumenten ist es zudem nur schwer möglich, eine departementsübergreifende Termin-, Auftrags- und Verlaufskontrolle aufzubauen. Die Einführung eines GEVER-Systems in Verbindung mit einem Vorlagenmanagement-System und der Integration des Ratsinformationssystems schafft die Grundlage für eine übergreifende und workflowbasierte Arbeitsweise innerhalb der Zentralverwaltung bis zum Kantonsrat und zur Regierung. Darüber hinaus kann mit einer integrierten Lösung von GEVER und Ratsinformationssystem auch die Geschäftsführung von weiteren Gremien, welche bei den Departementen angesiedelt sind, unterstützt werden und es müssen für diese keine Sonderlösungen gefunden werden.

2 Ziele

Die Umsetzung der Vision für ein modernes Informationsmanagement bedingt die Einführung eines einheitlichen GEVER-Systems. Dies als zentraler Schritt auf dem Weg, die kantonale Verwaltung auf die Herausforderungen des digitalen Zeitalters vorzubereiten. Basierend auf einer einheitlichen Software soll jede Dienststelle (üblicherweise Amtsstufe)¹ – unter Berücksichtigung der durch das jeweilige Departement festgelegten Standards – einen massgeschneiderten GEVER-Mandanten erhalten. Vergleichbar mit diesem GEVER-Mandant ist das Werkzeug SAP: Die Struktur des übergeordneten Kontenplans und die Software sind vorgegeben, die konkrete Ausgestaltung (massgebende Conti, Kosten- und Leistungsrechnung usw.) ist aber auf die Bedürfnisse jedes Amtes individuell zugeschnitten.

Als Organisationskonzept schafft GEVER eine Verbindung zwischen Aktenführung, Geschäftskontrolle und Prozessmanagement und legt so die Grundlagen, damit Informationen geschäftsbezogen, einheitlich und strukturiert abgelegt werden können. Auf dieser Basis lassen sich die Geschäfte effizienter abwickeln und kann GEVER als Basis für die gemeinsame Bearbeitung von Dokumenten und die workflowbasierte Abwicklung von amts- oder departementsübergreifenden Prozessen dienen (z.B. für Projekte, Querschnittsthemen, Mitberichte, Vorbereitung von Kantonsrats- und Regierungsgeschäften). Die in GEVER-Systemen mögliche genau definierte Vergabe der Zugriffsrechte und die automatische Versionierung vereinfachen den Mitarbeitenden die tägliche Teamarbeit mit Dokumenten und Dateien. Der Fokus des Projekts soll gemäss GEVER-Strategie auf den unstrukturierten Daten² (z.B. Word-, Excel-, Powerpoint-Dateien, E-Mails usw.) gelegt werden.

Nach der Einführung von GEVER sollen folgende Anforderungen erfüllt sein:

- Dokumente und Geschäfte können rasch, einfach und übersichtlich abgelegt werden und sind einfach, insbesondere über eine Volltextsuche, auffindbar (Effizienzgewinn).
- Alle dokumentbasierten Geschäfte werden transparent und nachvollziehbar in einer nach allgemeinen sowie gemäss departementsspezifischen Standards festgelegten Struktur geführt. So besteht für die Mitarbeitenden eines Amtes jederzeit die Möglichkeit, alle für sie im Zugriff stehenden offenen Dossiers zu konsultieren und den jeweiligen Bearbeitungsstand im GEVER nachzuvollziehen.
- Es werden die technischen Grundlagen für eine staatsweiten- sowie staatsgewaltenübergreifende, prozessorientierte Zusammenarbeit (Workflows) bereitgestellt.
- Es findet eine proaktive und umfassende Bewirtschaftung über den ganzen Lebenszyklus der Informationen statt.
- Der Handlungs- und Entstehungskontext ist für jedes Dokument zu jedem Zeitpunkt seines Lebenszyklus eindeutig.
- Die Ablage genügt allen rechtlichen Anforderungen, insbesondere der Einhaltung des Datenschutzes.

¹ Wenn in der Folge von Ämtern die Rede ist, sind andere Dienststellen, die z.B. ebenfalls einen massgeschneiderten GEVER-Mandanten erhalten, mitgemeint.

² Im Gegensatz zu strukturierten Daten, die in datenbankgestützten Fachanwendungen verwaltet werden.

- Die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Personen (verwaltungsintern und verwaltungsextern) wird sichergestellt (Versionierung, Berechtigung, Gültigkeit usw.).
- Die Kosten für die Datenbewirtschaftung werden beträchtlich reduziert (Datenkonversion und Datenmigration). Veralterte Fachanwendungen können gegebenenfalls abgelöst und die Komplexität der Systemlandschaft reduziert werden.
- Eine etablierte, gut ausgebildete und breit abgestützte GEVER-Organisation unterstützt die Ämter bei der Einführung, Schulung, Pflege und Weiterentwicklung von GEVER.

3 Grundlagen

3.1 Was ist GEVER?

GEVER steht für elektronische GESchäftsVERwaltung. GEVER ist dabei nicht primär als technisches Werkzeug zu verstehen, sondern vor allem auch als Organisationskonzept mit den Handlungsfeldern Aktenführung, Geschäftskontrolle und Prozessmanagement. GEVER regelt die elektronische Bewirtschaftung aller geschäftsrelevanten Informationen, die bei der Erfüllung von Aufgaben der Verwaltung empfangen, erstellt und bearbeitet werden.

Die folgende Übersicht zeigt die Einbettung von GEVER in die aktuelle IT-Landschaft des Kantons St.Gallen.

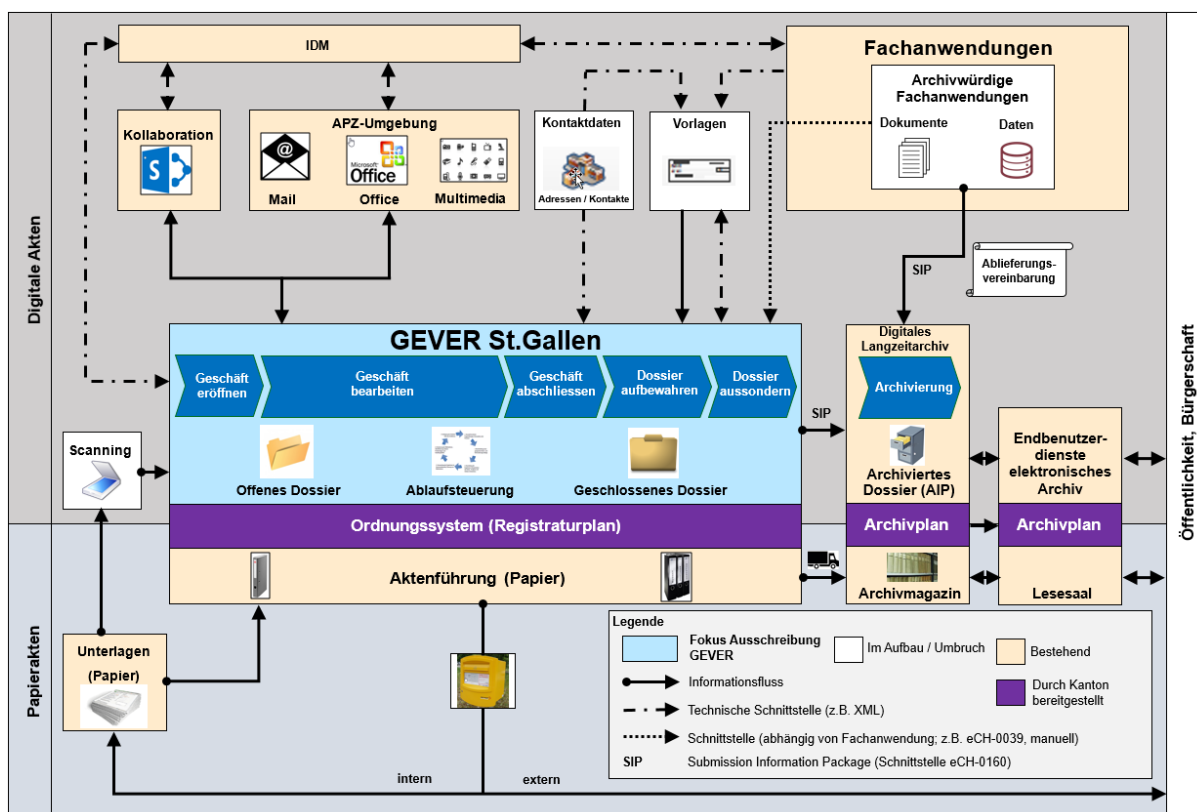


Abbildung 1: Landkarte GEVER

Das Aufkommen elektronischer schriftlicher Kommunikationssysteme hatte in den letzten Jahrzehnten zur Folge, dass ein grosser Teil der geschäftsrelevanten Daten in unzulänglicher Art und Weise aufbewahrt wird (z.B. E-Mails) und auch die alltägliche Arbeit durch das Vorhandensein verschiedener Dateiversionen wie auch die unsystematische Aufbewahrung auf verschiedenen Laufwerken erschwert wird.

Die vermehrte Digitalisierung stellt immer höhere Anforderungen insbesondere auch an die Rechtssicherheit in der elektronischen Geschäftsverwaltung. Die Einführung eines GEVER-Systems stellt diesbezüglich das Fundament dar, auf dem bei einer heute faktisch teilweise bereits etablierten elektronischen Geschäftsverwaltung die notwendige Rechtssicherheit geschaffen werden kann. Zentraler Fokus eines GEVER-Systems bilden die Geschäfte und ihre zugehörigen Dossiers, die in einer nach allgemeinen sowie departementsspezifischen Standards festgelegten Struktur (Ordnungssystem, Registraturplan) organisiert und abgelegt werden. 80 Prozent der Arbeiten bei einer GEVER-Einführung sind denn auch organisatorischer Natur und müssen in den Ämtern erbracht werden. Bei der GEVER-Einführung sind folglich die organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen ebenso wichtig wie der Einbezug sowie die Betreuung und Befähigung der Mitarbeitenden als zukünftigen Benutzerinnen und Benutzern des Systems.

Grundlage des GEVER-Konzepts bildet der sogenannte Lebenszyklus von Informationen (vgl. Abbildung 2). Damit umfasst GEVER sowohl die «Laufende Ablage» (in der Verantwortung der jeweiligen Sachbearbeiter) als auch die «Ruhende Ablage» (in der Verantwortung des jeweiligen Aktenführungsbeauftragten). Diese beiden Phasen bilden zusammen den Bereich «Aktenführung», der unter der Verantwortung der jeweiligen Departemente und Ämter steht. Für die letzte Phase «Archivierung» ist im Kanton St.Gallen das Staatsarchiv verantwortlich. Somit ist jedes GEVER-Projekt in jedem Amt ein in sich eigenständiges Projekt, das sowohl organisatorische als auch technische Aspekte umfasst. Diese Projekte werden jedoch nach allgemeinen sowie departementsspezifisch festgelegten Standards abgewickelt und innerhalb des Departementes koordiniert. Seit Oktober 2015 können archivwürdige elektronische Daten dem Staatsarchiv zur dauernden Speicherung im elektronischen Langzeitarchiv abgeliefert werden. Mit Einführung des GEVER-Systems wird der Aussonderungs- und Ablieferungsprozess gemäss eCH-Standards nach Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist aktiv unterstützt (vgl. Abbildungen 1 und 2). Das GEVER-System stellt bis zum Zeitpunkt der Ablieferung die Lesbarkeit und Unveränderbarkeit aller Daten sicher. Mit der Aussonderung und Ablieferung der Daten an das Staatsarchiv wechselt auch die Verantwortung für diese Daten vom abliefernden Amt ans Staatsarchiv.

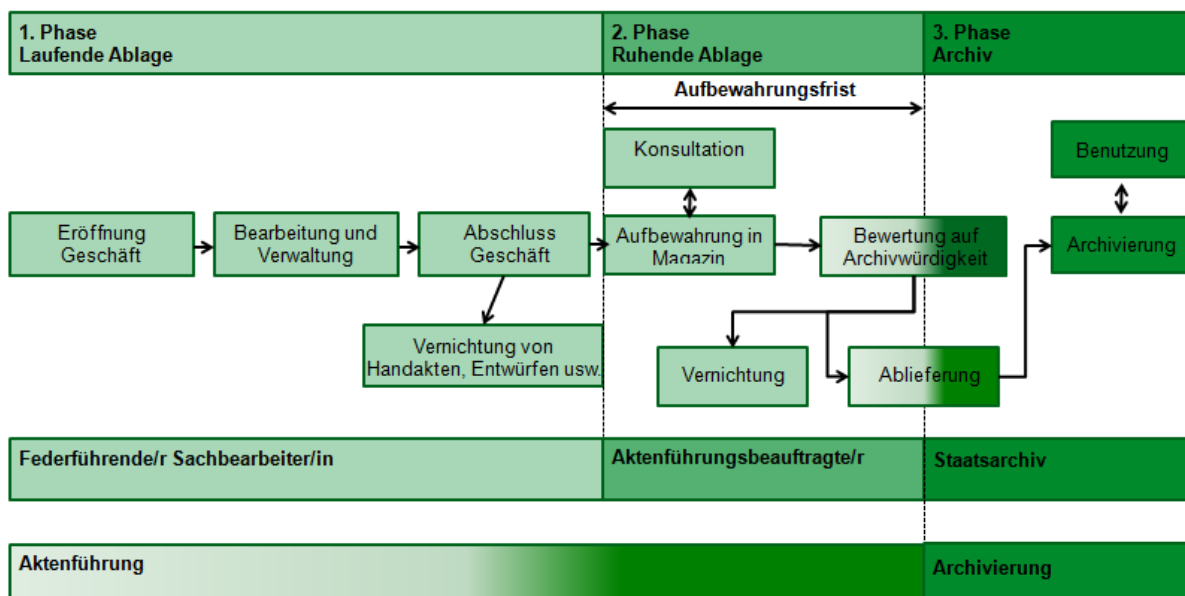


Abbildung 2: Lebenszyklus von Informationen in der Verwaltung

3.2 Was ist der Nutzen von GEVER?

Aus der Erfahrung mit GEVER-Projekten u.a. in anderen Kantonen lässt sich der Nutzen von GEVER in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Effizienzsteigerung (nicht mehr suchen, sondern finden);
- verbesserte Steuerung von Geschäftsprozessen;
- Übersicht über den aktuellsten Bearbeitungsstand von Geschäften;
- transparente und nachvollziehbare Geschäftsabläufe;
- rechtskonforme und rechtssichere Aktenführung;
- minimierte rechtliche Risiken und vermindertes Risiko von Reputationsverlust;
- Informationen sind orts- und personenunabhängig verfügbar;
- Interoperabilität wird ermöglicht (elektronisch gestützte, organisationsübergreifende Zusammenarbeit);
- proaktives Information Lifecycle Management (Aufbewahrungsfristen usw.).

Der Nutzen der im Kanton St.Gallen geplanten Einführung von GEVER lässt sich wie folgt beschreiben:

– *Gesetzeskonformität*

Mit der Einführung eines GEVER-Systems wird dem gesetzlichen Auftrag (insbesondere Art. 10) des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1; abgekürzt GAA) Rechnung getragen.³ Dadurch wird die Erfüllung der im Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (sGS 140.2; abgekürzt OeffG) verankerten Informationspflicht unterstützt.

– *Rechtssicherheit in der elektronischen Geschäftsverwaltung*

Um die Rechtssicherheit im Bereich der rein elektronischen Geschäftsverwaltung – also die Unveränderbarkeit und die Nachvollziehbarkeit der Daten – sicherzustellen, stellt der Einsatz eines GEVER-Systems für unstrukturierte Daten in Verbindung mit verschiedenen technischen Massnahmen eine Grundvoraussetzung dar. Mit anderen Worten ist ohne den Einsatz eines GEVER-Systems die rechtskonforme elektronische Geschäftsverwaltung ausserhalb von Spezialanwendungen nicht möglich.

– *Erhöhung der Transparenz*

Durch die elektronische Abbildung von Prozessen und Abläufen können die Bearbeitungsstationen der Geschäftstätigkeit dokumentiert und nachvollzogen werden. Auch ist der Bearbeitungsstand des Geschäftsgangs jederzeit ersichtlich. Darüber hinaus stehen die Dokumente elektronisch orts- und zeitunabhängig zur Verfügung und können unabhängig von der Bereitstellung durch Serviceeinheiten (z.B. Registratur) eingesehen und bearbeitet werden. Daraus resultieren Effizienzgewinne und auch die Möglichkeit einer leichten Prüfung der Abwicklung einzelner Geschäfte wie auch ganzer Prozesse.

– *Kürzere Durchlaufzeit*

Dokumente und Geschäftsvorfälle können, da sie elektronisch vorliegen, durch das GEVER-System automatisiert weitergeleitet werden. Diese optimierte Verwaltungstätigkeit führt zu kürzeren Transport- und Bearbeitungszeiten. Je mehr Ämter mit GEVER arbeiten, desto höher wird dieser wirtschaftliche Nutzen. Durch die Erhöhung der Transparenz des Bearbeitungsprozesses sowie durch den verbesserten Durchlauf von Dokumenten wird im amtsinternen Bearbeitungsprozess eine deutliche Effizienzsteigerung erreicht. Derselbe Effekt zeigte sich auch

³ Art. 10 GAA (Aktenführung):

¹ Das öffentliche Organ ist für die Aktenführung verantwortlich.

² Es stellt sicher, dass die wesentlichen Arbeitsschritte und das Ergebnis der Geschäftsvorgänge aus den Unterlagen ersichtlich und nachvollziehbar sind.

³ Es bewahrt die Unterlagen bis zum Vollzug des Entscheids des zuständigen Archivs über deren Archivwürdigkeit auf.

bei Einführung der heute noch im Einsatz stehenden Fachanwendungen (Erfahrungswert⁴: bis zu zehn Prozent Reduktion des Arbeitsaufwands bei Sachbearbeiter-Tätigkeiten). Wesentlicher Faktor hierbei ist die medienbruchfreie Gestaltung des Verfahrens sowie – z.B. bei Anbindung von Online-Schaltern – die Möglichkeit, von ausserhalb behördliche Prozesse im GEVER-System anzustossen.

- *Erhöhte Selbständigkeit der Mitarbeitenden*
Eigenverantwortung und Selbständigkeit im Bearbeitungsprozess können durch GEVER-Systeme erhöht werden. Aufgrund der im GEVER-System mitgeführten Meta- und Bearbeitungsinformationen zu den Geschäftsvorfällen und Dossiers ist der Bearbeiter in der Lage, sich schnell und umfassend über den Bearbeitungsstand zu informieren und bei Bedarf geeignete Massnahmen einzuleiten. Gleichzeitig erhöhen sich die Controlling-Möglichkeiten für die vorgesetzten Stellen.
- *Verbesserte Flexibilität*
Durch den Einsatz eines GEVER-Systems wird eine dezentrale Sachbearbeitung möglich, obwohl die notwendigen Bearbeitungsschritte eines Geschäftsgangs voneinander abhängig und miteinander verbunden sind. Dadurch ergeben sich neue Möglichkeiten der Koordination der Zusammenarbeit. Die Flexibilität der Verwaltungsarbeit nimmt zu. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Unterstützung von Telearbeitsplätzen, da die zur Geschäftserledigung notwendigen Dokumente ortsunabhängig zur Verfügung stehen.
- *Kosteneinsparung durch nachhaltige Datenbewirtschaftung*
Überdies lässt sich auch eine Kosteneinsparung bei der Datenbewirtschaftung und der Ablösung veralteter Fachanwendungen beziffern. Die geschätzten Kosten für Datenkonversion und Datenmigration verringern sich mittelfristig von 100 auf 10 Prozent (Aufbewahrungsplanung) und langfristig sogar auf 1 Prozent (elektronische Archivierung). Fachanwendungen können abgestellt werden und laufende Fachanwendungen reibungslos optimiert werden, indem die konzentrierte Haltung der Primärdaten in Dossiers ausserhalb der Produktivsysteme in einem GEVER-System erfolgt. Alternativ bleibt eine autonome Datenhaltung in Spezialsystemen (Fachanwendungen wie JURIS oder INGE) weiterhin möglich.
- *Reduktion / Vermeidung von Redundanzen*
Der Einsatz eines GEVER-Systems erlaubt eine geschäftsbezogene Ablage von Informationen. Dadurch wird vermieden, dass jeder Geschäftsbeteiligte die Unterlagen für sich erneut ablegt. Entsprechend werden Redundanzen in Form von Mehrfachablagen stark reduziert oder gar vermieden.

Eine präzise Wirtschaftlichkeitsrechnung ist gegenwärtig nicht möglich. Die beschriebenen Nutzenaspekte betreffen in erster Linie organisatorische Bereiche, die je Amt unterschiedlich ausgeprägt sein können. Mittel- bis langfristig wird deutlich weniger personeller Aufwand für die Erledigung von administrativen Tätigkeiten wie Suche, Bearbeitung, Ablage und Archivierung von Akten notwendig werden. Die amts- und departementsübergreifende und workflowbasierte Geschäftsbearbeitung ermöglicht effiziente Formen der Zusammenarbeit. Zudem dürften neue Verwaltungsleistungen aufgrund der flexibleren Geschäftsbearbeitung ohne zusätzliche technische Mittel oder logistische Unterstützung erbracht werden können. Gesamthaft steigt auch die Qualität der Datenhaltung, was langfristig ebenfalls zu Kosteneinsparungen in Bezug auf Datenhaltung und Datenpflege beitragen kann. Die verbesserte Transparenz bei der Geschäftsabwicklung führt allgemein

⁴ Detaillierte Auswertungen zeigen eine 10-prozentige Arbeitersparnis (beim Suchen und Auffinden; Effizienzsteigerung) und eine 5-prozentige Produktivitätssteigerung (Wissensmanagement). Vgl. P. Toebak, Records Management, Gestaltung und Umsetzung, Baden 2010.

dazu, dass die Mitarbeitenden eigenverantwortlicher und selbständiger arbeiten können. GEVER leistet somit einen Beitrag dazu, die bestehenden Personalressourcen gezielter und wirksamer einzusetzen.

3.3 In welchem Verhältnis stehen GEVER und das Ratsinformationssystem?

3.3.1 Ausgangslage

Für die Verwaltung der Geschäfte des Kantonsrates und der Regierung baute die Staatskanzlei in den Jahren 2004 bis 2006 ein Ratsinformationssystem (RIS) auf. Die Anwendung gliedert sich in zwei Bereiche, in die nicht öffentliche Geschäftsverwaltung und die öffentliche Internetpublikation.

Die öffentliche Internetpublikation (IP) des RIS ermöglicht der Öffentlichkeit und der Staatsverwaltung einen einfachen und raschen Einblick in die Geschäfte des Kantonsrates. Sie verbessert Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Beschlüsse des Kantonsrates. Sie erlaubt den Zugriff auf die Beratungsunterlagen des Kantonsrates, geordnet nach Art, Schlagwort, Thema oder Klassifikationsnummer. Zentrales Objekt ist das Geschäft, das mit Metadaten erschlossen wird. Ihm zugeordnet sind Dokumente, Referenzen auf weitere Geschäfte sowie Informationen zu beteiligten Einzelpersonen und Personengruppen. Zu jeder Session stehen im RIS auch die Sitzungsdokumente (Geschäftsverzeichnis, Tagesordnung und Kantonsratsprotokoll usw.) zur Verfügung. Zudem werden bei den behandelten Geschäften Abstimmungsergebnisse und Stimmverhalten der einzelnen Ratsmitglieder dargestellt. Der Verfahrenstand der Sachgeschäfte wird grafisch abgebildet. Ein Newsletter, der themenbezogen mittels blosser Bekanntgabe der E-Mail-Adresse abonniert werden kann, informiert über Veränderungen im Inhalt oder am Verfahrensstand der einzelnen Geschäfte. Der geschützte Bereich (Extranet) für die Ratsmitglieder dient der Dokumentation über den Ratsbetrieb im Allgemeinen und über die Kommissionsarbeit im Besonderen. Er erlaubt ihnen zudem, Anträge und Vorstösse gestützt auf eine Dokumentenvorlage elektronisch einzureichen.

Die nicht öffentliche Geschäftsverwaltung (GV) des RIS dient vorab der strukturierten Abwicklung der Geschäfte und der Ablage der Dokumente von Kantonsrat und Regierung. Dazu gehören auch die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen sowie die Verabschiedung und Protokollierung der Geschäfte in den Sitzungen. Sie bildet zudem die Beziehungen zwischen Personen, Personengruppen, Sitzungen, Geschäften und Dokumenten in jede Richtung ab. Der grösste Zusatznutzen besteht in der Prozesssteuerung bei der Geschäftsabwicklung, u.a. mit Laufwegsvorlagen, Checklisten je Verfahrensschritt, Aktenplan und Beschlagwortung. Die Steuerung optimiert die internen Abläufe und stellt die einheitliche Behandlung gleichartiger Geschäfte sicher. Die Geschäfts- und Sitzungsdokumente werden versioniert und müssen in keiner anderen Anwendung mehr gespeichert werden. Die Mitgliedschaft in Personengruppen wird einschliesslich der Rollen historisiert. Zudem dient das RIS der Staatskanzlei auch als Adressverwaltungssystem. Dank der dynamischen Vernetzung gewinnt jede Information im System an Mehrwert.

3.3.2 Einbindung von RIS in GEVER

Nutzen einer Zusammenführung von GEVER und RIS

Die Zusammenführung von GEVER und RIS bringt verschiedene Vorteile. So müssen die Mitarbeitenden nur ein System bedienen und nicht in einem Geschäftsprozess zwischen zwei System hin- und herwechseln. Zudem kann das System als Einheit betrieben werden, womit auch die Kosten für den Betrieb konzentriert werden können.

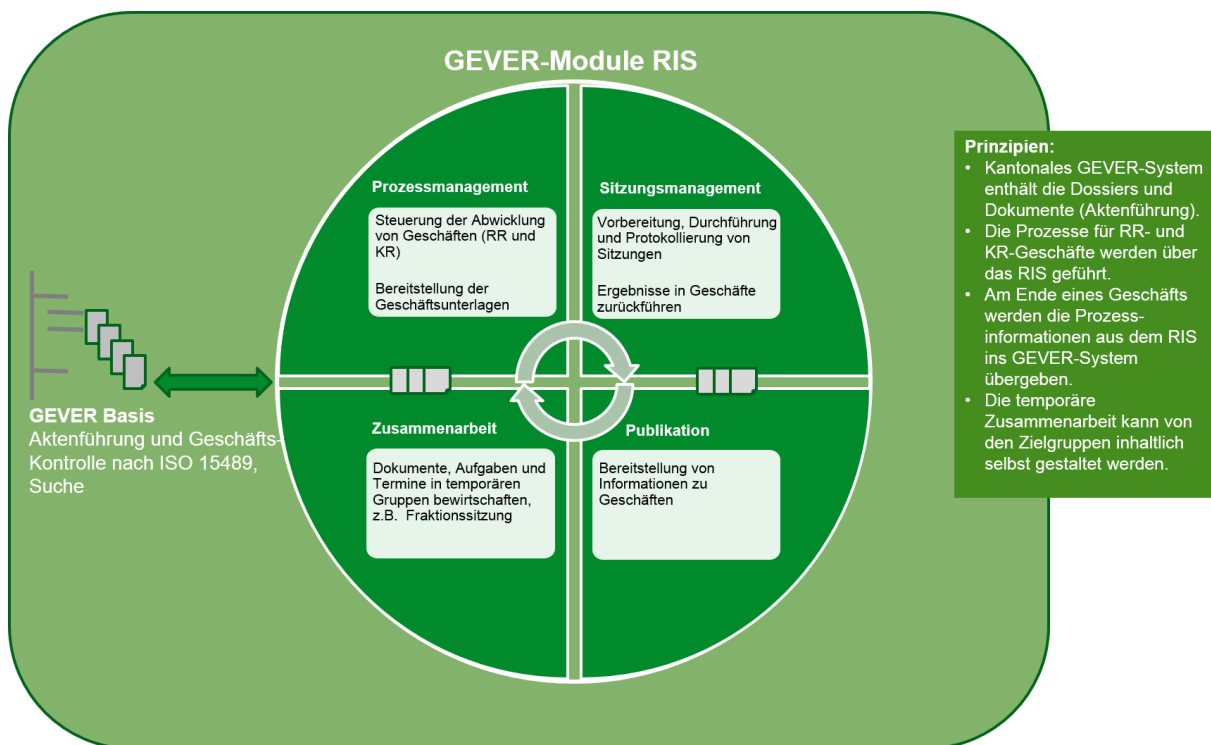


Abbildung 3: Verhältnis GEVER zu RIS.

GEVER als Basis für RIS

Verschiedene heute durch das RIS abgedeckte Aufgaben können durch eine modulare Erweiterung des GEVER erfüllt werden. GEVER und RIS werden so auf technischer Ebene zusammengeführt. Diese GEVER-Basis wird durch die erforderlichen Module «Prozessmanagement», «Sitzungsmanagement», «Publikation» und «Zusammenarbeit» ergänzt (vgl. Abbildung 3).

Durch diese technische Zusammenführung der beiden Systeme können Effizienzgewinne erzielt, Prozessbrüche vermieden und der Anwendungsbereich von GEVER erweitert werden. So lässt sich z.B. das Modul «Sitzungsmanagement» nicht nur für die Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe sowie die Regierungssitzungen verwenden, sondern auch für Sitzungen weiterer Gremien der Staatsverwaltung. Das galt zwar auch für das RIS, das aus verschiedenen Gründen aber nie die ursprünglich geplante Ausbreitung in die Departemente fand.

Modul Prozessmanagement

Das GEVER-System muss lediglich in Bezug auf spezifische Anforderungen der Regierungs- und Kantonsratsgeschäfte erweitert werden. Dabei geht es insbesondere darum, die über mehrere Amtsdauern optimierten Laufwegvorlagen und Checklisten zu übernehmen. Würden die beiden Bereiche GEVER und RIS nicht zusammengeführt, käme es zu einer redundanten Datenhaltung, die vermieden werden sollte. Ausserdem kann bei einer Zusammenführung von GEVER und RIS die Prozesssteuerung bis auf die Ämter in den Departementen erweitert werden, was Prozessbrüche bei einer Übergabe der Dokumente von GEVER an RIS vermeidet.

Modul Sitzungsmanagement

Das GEVER-System bringt eine Standardsitzungsverwaltung mit, die für einzelne Gremien eingesetzt werden kann. Werden GEVER und RIS zusammengeführt, kann die Sitzungsverwaltung des GEVER-Systems mit den notwendigen Anpassungen für Kantonsrat und Regierung erweitert werden, ohne dass zwei parallele Systeme aufgebaut und unterhalten werden müssen.

Modul Publikation

Wird die Publikationsfunktionalität des RIS ins GEVER-System integriert, kann diese auch in anderen Bereichen als nur für die Publikation von Kantonsratsgeschäften verwendet werden.

Modul Zusammenarbeit

Der Bereich «Zusammenarbeit» soll das heutige Extranet des Kantonsrates ersetzen. In der angedachten Weiterentwicklung ist das Ziel, eine Zweiwegkommunikation zu ermöglichen, indem z.B. Vorstösse nicht mehr via E-Mail, sondern direkt vom System übertragen und im GEVER als Entwurf an der richtigen Stelle abgelegt werden. Bei dieser Zusammenführung von GEVER und RIS entfallen die heutigen Prozessbrüche, was zu einer schnelleren Aufbereitung der Vorstösse beiträgt. Darüber hinaus ist angedacht, dass dieses Modul für die eigenen Bedürfnisse der Fraktionen (insbesondere ihre Sitzungen) verwendet werden kann.

Im Rahmen des Projekts der Einbindung von RIS in GEVER werden auch die Schnittstellen für die Integration der Personendatenverwaltung, des Protokollierungssystems Verbalix Portable und der Audio-, Video- und Abstimmungsanlage erneuert werden müssen. Diese Um Systeme kommen in allen Modulen mehr oder weniger zum Einsatz. Dabei wird entscheidend sein, dass für die Mitarbeitenden und die verschiedenen Anspruchsgruppen wenigstens die bisherigen Funktionen weiterhin zur Verfügung stehen. Die Integration dieser Subsysteme ist im Rahmen des Projekts noch zu spezifizieren.

3.4 In welchem Verhältnis steht GEVER zu anderen Fachanwendungen?

In der GEVER-Strategie 2015–2024 wurde die Vision entwickelt, dass GEVER in Abstimmung mit den Spezialsystemen (Fachanwendungen) als zentrales Datenhaltungssystem etabliert werden soll.

In einem ersten Schritt liegt der Fokus dabei vor allem auf den unstrukturierten Daten (insbesondere Office-Dateien und E-Mails), die bisher auf den Fileservern abgelegt wurden. In einer weiteren Ausbaustufe kann und soll GEVER auch die Datenhaltung von anderen Fachanwendungen, bei denen E-Dossier-Funktionalitäten genutzt werden sollen, übernehmen oder Schnittstellen zu diesen aufbauen. Damit bieten sich für die gesamte Staatsverwaltung neue Möglichkeiten zum Einsatz von Fachanwendungen auf Basis modernster Technologie, deren Datenhaltung zentral im GEVER-System erfolgen kann. Dies verhindert die Entstehung neuer, kostspieliger Datensilos. Gemeint sind hier insbesondere neue Fachanwendungen, deren Datenhaltung nicht geregelt ist oder teuer zusätzlich entwickelt werden muss.

Der in der GEVER-Strategie 2015–2024 verfolgte Ansatz ist ein ganzheitlicher. Organisatorisch sind alle Prozesse und Systeme betroffen. GEVER ersetzt jedoch nicht spezifische Fachanwendungen für spezifische Geschäftsprozesse wie JURIS (Geschäftsverwaltungssystem für die Organe der Rechtspflege), INGE (Fachanwendung zur Baugesuchbearbeitung des Baudepartementes), BüZi (Dossierverwaltung für Einbürgerungen des Amtes für Bürgerrecht und Zivilstand) usw. Sie bleiben als Spezialsysteme neben dem GEVER-System weiter in Betrieb.

Ins GEVER-System zu überführen ist jedoch die elektronische Verwaltung der allgemeinen Verwaltungsgeschäfte. Diese sollten zur Sicherstellung der einheitlichen Standards in Bezug auf allgemeine Verwaltungsgeschäfte und die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und Departementen im gemeinsamen GEVER-System geführt werden. Ebenfalls ist je Fachanwendung zu prüfen, ob die Datenhaltung für die Fachanwendung künftig mittels Schnittstelle im GEVER-System erfolgen kann.

Im elektronischen Langzeitarchiv des Staatsarchivs werden die Daten am Zyklusende – sofern archivwürdig – zusammengeführt. Während im GEVER-System die Anbindung an das Staatsarchiv mittels Standardschnittstelle gesichert ist, müssen die Fachanwendungen diese selbständig sicherstellen.

3.5 In welchem Verhältnis steht GEVER zu anderen IT-Projekten?

3.5.1 Vorlagenmanagement

Beim Vorlagenmanagement handelt es sich um eine zentrale Software, in der alle Office-Vorlagen (Word, Excel, PowerPoint usw.) einer Organisation effizient verwaltet und bewirtschaftet werden können. Damit ist es einerseits möglich, das vorgegebene einheitliche kantonale Erscheinungsbild aller offiziellen Dokumente effizient zu gewährleisten. Andererseits bedingt die Nutzung eines Vorlagenmanagement-Systems zentrale Datenverzeichnisse (z.B. mit Adressdaten, vgl. Abschnitt 3.5.2). Eines dieser Datenverzeichnisse ist auch das GEVER-System, welches das Aktenzeichen eines Dokuments generiert (vgl. Abbildung 1). Gleichzeitig stellt das GEVER-System den Ablageort aller geschäftsrelevanten Dokumente dar. Entsprechend muss das GEVER-System an ein zentrales Vorlagenmanagement-System angeschlossen werden. Potentiell ist zudem die Anbindung von anderen Fachanwendungen möglich.

Im Rahmen der Einführung des Arbeitsplatzes 2015 (APZ2015) wurde erkannt, dass das bestehende System zur Büroautomatisierung «easyDoc» abgelöst werden muss. Es wurde jedoch entschieden, die Umsetzung nicht im Rahmen von APZ durchzuführen. Die Lösung «easyDoc» entspricht nicht einem Standard und ist in der Wartung sehr aufwändig. Zudem ist eine flächendeckende Sicherstellung des kantonalen Erscheinungsbilds nicht möglich, da jede Vorlage einzeln manuell gepflegt werden muss. Schliesslich ist die Integration in Fachanwendungen nicht über eine Schnittstelle realisierbar.

Die Staatskanzlei wird im Frühjahr 2017 eine Ausschreibung für ein zentrales kantonales Vorlagenmanagement-System mit Fokus Integration in Office-Produkte und Fachanwendungen durchführen. Das GEVER-System und bestehende Fachanwendungen mit integriertem Vorlagenmanagement können mittels Standardschnittstellen an das neue Vorlagenmanagement-System angebunden werden (vgl. Abbildung 1). Im Rahmen des von der Staatskanzlei geleiteten Projekts werden:

- die Ausschreibung durchgeführt;
- die technische Implementation in der APZ-Infrastruktur sichergestellt;
- die Mastertemplates ins Vorlagenmanagement integriert;
- das Vorlagenmanagement-System als Pilot in der Staatskanzlei und im Migrationsamt eingeführt.

Während die zentralen Vorlagen der Staatskanzlei für alle nutzbar sind, können die Mandanten auf Basis der von der Staatskanzlei erstellten und verwalteten Mastertemplates bei Bedarf eigene Vorlagen erstellen. Dies bringt den Vorteil, dass bei Anpassungen am Mastertemplate automatisch alle Vorlagen mitgeändert werden und somit eine manuelle Anpassung von Vorlagen entfällt.

Aus Gründen der Effizienz und der Sicherstellung der Kompatibilität ist es zweckmässig, wenn bei einem Amt das Vorlagenmanagement-System parallel zum GEVER-System eingeführt wird. Jeder Mandant erhält so ein GEVER-System sowie ein Vorlagenmanagement-System. Mit Abschluss der GEVER-Einführung ist damit auch die flächendeckende Einführung des Vorlagenmanagement-Systems abgeschlossen. Die Finanzierung der Einführung des Vorlagenmanagements erfolgt ebenfalls über das GEVER-Projekt (vgl. Abschnitt 5.6). Diese einzelnen Projekte werden durch die Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei zusammen mit der Fachstelle GEVER⁵

⁵ Zur Fachstelle GEVER siehe Abschnitt 4.1.

koordiniert und fachlich unterstützt. Für Beratungs- und Unterstützungsleistungen wird auf externe Spezialisten zurückgegriffen. Hingegen prüfen und finanzieren die Ämter nach der Einführung des GEVER-Systems und des Vorlagenmanagement-Systems ihren Bedarf in Bezug auf eine Anbindung des zentralen Vorlagenmanagement-Systems an ihre Fachanwendungen selbstständig.

3.5.2 Zentraler Mitarbeiterdatenservice

Für das GEVER-Projekt ebenfalls relevant ist – insbesondere in Kombination mit dem Vorlagenmanagement-System – ein zentraler Mitarbeiterdatenservice (vgl. Abbildung 1), bei dem z.B. Name, Vorname, Telefonnummer, Mailadresse und Postadresse der Kantonsangestellten bezogen werden können. Um das GEVER-System in Kombination mit dem Vorlagenmanagement-System effizient nutzen zu können, müssen die verwaltungsinternen Kontaktdaten in einem zentralen Verzeichnisdienst gebündelt und als Service den Fachanwendungen – darunter GEVER- und Vorlagenmanagement-System – zur Verfügung gestellt werden. Ein solches System existiert mit dem «SGDir» bereits heute, allerdings ist es in Ablösung begriffen. Das Nachfolgesystem ist entsprechend auf die genannten Bedürfnisse auszurichten. Da das Pilotprojekt zum Vorlagenmanagement bis Ende 2017 abgeschlossen sein wird, muss bis dann auch der zentrale Service zur Verfügung stehen. Die Federführung für die Umsetzung dieses Vorhabens «Zentraler Mitarbeiterdatenservice» liegt beim Dienst für Informatikplanung (DIP).

In der Diskussion um GEVER und den zentralen Mitarbeiterdatenservice wird häufig der Begriff «Kontaktdatenmanagement» verwendet. Beim Kontaktdatenmanagement handelt es sich um einen umfassenden Ansatz zur Pflege von internen wie externen Kontaktdaten. GEVER bedingt lediglich einen zentralen Mitarbeiterdatenservice. Verschiedene zur Pflege von externen Kontaktdaten verwendete Systeme (CRM-Systeme) können mittels Schnittstelle ans Vorlagenmanagement-System und so an GEVER angebunden werden. Diese unter Berücksichtigung der durch die Fachstelle definierten Standards mögliche Anbindung ist jedoch Sache der jeweiligen Ämter. Die Fachstelle GEVER gibt bezüglich der Realisierung die Rahmenbedingungen vor.

3.5.3 Arbeitsplatz 2015

Das GEVER-Projekt wird auf den Vorleistungen des APZ2015 aufbauen. Dies insbesondere in den Bereichen Arbeitsplatzinfrastruktur und zentralen Basisservices (z.B. Windows Active Directory, Internet Explorer, Netzwerk, Support). Zudem fokussiert GEVER auf Daten aus der heutigen Fileserver-Umgebung von APZ.

4 Projektorganisation und Projektabwicklung

4.1 Organisation

Auftraggeberin des Projekts «Umsetzung GEVER-Strategie 2015–2024» ist die Regierung. Die vorgesehene Projektabwicklung folgt den etablierten und anerkannten Projektmanagementverfahren und -standards. Eingebunden in die Projektarbeiten werden die GEVER-Verantwortlichen der Ämter. Das Pflichtenheft zur obigen Projektorganisation orientiert sich an der Projektabwicklungsmethode HERMES 5.1 und ist im Projekthandbuch GEVER festgehalten.

Die strategische Leitung des Projekts obliegt einem Projektausschuss mit Vertretern der Auftraggeberschaft (Staatssekretär), der Staatskanzlei (Vizestaatssekretär), der Generalsekretariate, der Informatik und des Staatsarchivs.

Zur Sicherstellung der Koordination im Bereich departementsübergreifender Themen (z.B. Standardworkflows) sowie zur Sicherstellung eines zeitnahen und aktiven Einbezugs der Generalsekretariate bei strategischen Entscheiden wird ein Koordinationsgremium als Stabsstelle des Projektausschusses etabliert. Die Mitglieder des Koordinationsgremiums je Departement werden

durch die Generalsekretäre bestimmt. Das Koordinationsgremium dient dabei als Scharnier zu den Generalsekretariaten und der GSK. Die Entscheidungskompetenz in Bezug auf die Projektsteuerung verbleibt beim Projektausschuss.

Die Fachstelle GEVER verantwortete die Durchführung der Ausschreibung für ein einheitliches GEVER-System, das in der gesamten Verwaltung zum Einsatz kommen soll.⁶ Sie leitet den Aufbau und die Implementierung einer effizienten Rahmenarchitektur GEVER. Ist diese erstellt, verantwortet die Fachstelle die Rollout-Planung über die gesamte Zentralverwaltung und koordiniert dabei die Aufschaltung der einzelnen Mandanten. Schliesslich trägt die Fachstelle GEVER die Fachapplikationsverantwortung für das GEVER-System im Betrieb.

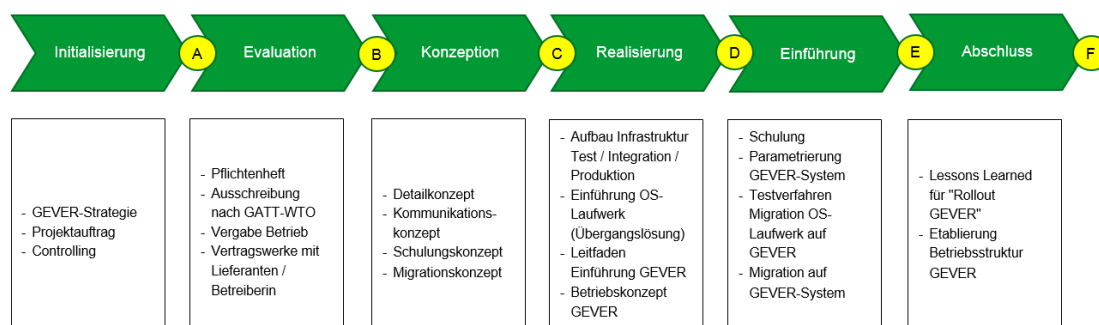
Die Gesamtleitung für die Einführung von GEVER in einem Departement liegt beim jeweiligen Generalsekretariat. Das Generalsekretariat entscheidet über den Zeitplan des Rollouts sowie im Rahmen der allgemeinen Standards über die innerhalb des Departementes geltenden Standards.

Für die organisatorischen Vorarbeiten in den Ämtern liegt die Federführung direkt bei den jeweiligen Amtsleitungen. Es obliegt dabei den Departementen und dabei insbesondere den Generalsekretariaten, die departementsspezifischen Standards, die bei der Einführung und beim Betreiben von GEVER zu berücksichtigen sind, festzulegen. Die Ämter werden bei der Einführung durch Mitarbeitende der Fachstelle GEVER begleitet und durch externe Spezialisten unterstützt.

4.2 Umsetzung

4.2.1 Teilschritt 1: Aufbauphase «Etablierung GEVER» (Pilot)

Die Aufbauphase «Etablierung GEVER» dauert vom 1. November 2015 bis zum 31. Dezember 2017. Sie umfasst die Umsetzung von vier Mandanten und den Aufbau der Infrastruktur:



Phasenabschlüsse

- A. Projektauftrag *(erledigt)*
- B. Freigabe Phase Evaluation *(erledigt)*
- C. Freigabe Phase Konzeption
- D. Freigabe Phase Realisierung
- E. Freigabe Phase Einführung
- F. Projektabschluss

Die Phase «Initialisierung» wurde mit der Schaffung der Fachstelle GEVER, der Verabschiedung der GEVER-Strategie und des Umsetzungsauftrags GEVER durch die Generalsekretäre-Konferenz und am 1. September 2015 durch die Regierung abgeschlossen.

⁶ Siehe Abschnitt 4.2.

In der Phase «Evaluation» wurde eine Ausschreibung nach offenem Verfahren (GATT/WTO) durchgeführt. Dazu wurden gestützt auf die mit Vertretern sämtlicher Departemente erhobenen Anforderungen ein Pflichtenheft und die erforderlichen Ausschreibungsunterlagen erstellt. Schliesslich erfolgte nach einer Bewertung aller Angebote am 5. Juli 2016 der Zuschlag an die 4teamwork AG (Produkt «OneGov GEVER») als Implementierungspartner und am 26. September 2016 die Vergabe des technischen Betriebs an die Abraxas Informatik AG (nachfolgend Abraxas).

Seit dem Start der Aufbauphase «Etablierung GEVER» Anfang 2016 konnten verschiedene Erfahrungen zur Abwicklung von GEVER-Projekten gesammelt werden. Während dieser Phase lag die Hauptverantwortung für die Projektabwicklung bei den Ämtern. Diese wurden während dieser Zeit durch die Fachstelle GEVER betreut und unterstützt. Es zeigte sich, dass mit einem solchen Vorgehen der zeitliche und personelle Ressourcenbedarf für die Ämter sehr hoch ist. Entsprechend wurde für den zweiten Teilschritt, «Rollout GEVER», einerseits aus Ressourcensicht – die Fachstelle GEVER hätte personell aufgestockt werden müssen – und andererseits aus Projektabwicklungssicht – die Projektdauer wäre in einem grösseren Mass von der Verfügbarkeit der internen Ressourcen abhängig – entschieden, für die Begleitung der Ämter im Umstellungsprozess die fachlich spezifischen Arbeiten an externe Spezialisten auszulagern. Dies entbindet die Ämter jedoch nicht von ihrer Verpflichtung, bei der Einführung von GEVER mitzuwirken (vgl. dazu Abschnitt 5.3.4). Die Pilotphase hat gezeigt, dass wenn immer möglich die Arbeiten durch interne Ressourcen geleistet werden sollten, damit das Know-how intern aufgebaut und für den nachfolgenden Betrieb genutzt werden kann. Das intern aufgebaute Fachwissen kann weiter genutzt und weiteren Ämtern im Rahmen des Rollouts z.B. durch interne Schulungen zur Verfügung gestellt werden. Auf diesem Weg lassen sich die Kosten für externe Unterstützungsleistungen reduzieren.

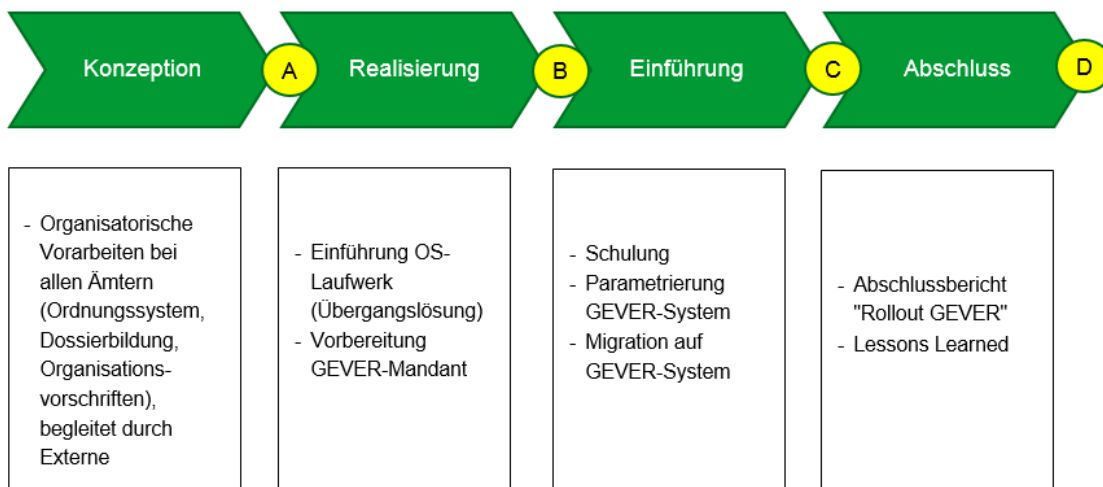
Zurzeit laufen die Aufbauarbeiten für die GEVER-Infrastruktur bei der Abraxas. Im Frühjahr 2017 wird der erste Mandant (Generalsekretariat des Departementes des Innern) mit GEVER arbeiten können. Bis Mitte des Jahres 2017 werden das Generalsekretariat des Baudepartementes und das Hochbauamt folgen. Die Kantonspolizei folgt Ende 2017. Gleichzeitig laufen bereits die Planungen für den Start des Teilschritts «Rollout GEVER» ab dem Jahr 2018. Ab Mitte des Jahres 2017 sollen die Vorarbeiten in der Staatskanzlei und den weiteren Generalsekretariaten für deren Umstellung auf GEVER im Jahr 2018 beginnen.

Die Erfahrungen mit den Pilotstellen zeigen, dass die Umstellung auf neue organisatorische Vorgaben (insbesondere Registraturplan) nicht allen Mitarbeitenden leicht von der Hand geht. Auf diesen Aspekt ist auch in der Rollout-Phase ein hohes Augenmerk zu legen. Die Erfahrungen anderer Institutionen (Bund, Kantone) zeigen sich auch in St.Gallen deutlich: Die Einführung eines GEVER-Systems verbunden mit den organisatorischen Umstellungen führt immer zu Widerständen. Diesen gilt es offen zu begegnen und sie mittels Schulung und aktiver Begleitung der Mitarbeitenden abzufangen.

4.2.2 Teilschritt 2: «Rollout GEVER»

Der Teilschritt 2 «Rollout GEVER» dauert vom 1. Januar 2018 bis längstens Ende 2023. Ein früherer Abschluss des Projekts ist möglich, wenn sich die Mehrzahl der Ämter frühzeitig durch die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten auf die Umstellung auf GEVER einstellt (insbesondere Erstellung eines internen Ordnungssystems) und für die Einführung die entsprechenden internen Ressourcen zur Verfügung stellt. Um diese Vorbereitungsarbeiten gezielt vorantreiben zu können und einen steten Projektfortschritt zu gewährleisten, werden die Ämter bei diesen Arbeiten durch externe Spezialisten unterstützt. Da das GEVER-System ab Inbetriebnahme des ersten Mandanten jährlich mit einer Softwareeinspielung aktuell gehalten wird, stellt die allenfalls lange Projektdauer technisch kein Risiko dar. Alle Mandanten verfügen stets über eine aktuelle Software.

Während der Projektdauer übernimmt die Fachstelle GEVER den Betrieb, die Weiterentwicklung und die Koordination des Rollouts. In diesem Teilschritt müssen alle Ämter (Mandanten) die nachfolgenden Phasen durchlaufen:



Die Phasen «Konzeption» und «Realisierung» werden durch externe Dienstleister in Zusammenarbeit mit den Ämtern erbracht. Dabei werden die organisatorischen Vorarbeiten bei allen Ämtern in Absprache mit den Generalsekretariaten begleitet. Am Ende dieser beiden Phasen verfügt ein Amt jeweils über ein funktionsfähiges OS-Laufwerk⁷, das heisst: Die Mitarbeitenden legen neue Daten im Rahmen des neuen Ordnungssystems ab, das aber als Verzeichnisstruktur in einem gewohnten Departements- bzw. Amtslaufwerk aufscheint. Das hat den Vorteil, dass die Mitarbeitenden zuerst in gewohnter Umgebung im neuen Ordnungssystem eingearbeitet werden.

Nach einer Zeitspanne von drei bis sechs Monaten mit dem OS-Laufwerk wird in der Phase «Einführung» dieses Amt auf «OneGov GEVER» migriert. Die Phasen «Konzeption», «Realisierung» und «Einführung» wiederholen sich während des Rollouts für jedes Amt. Ist der Rollout abgeschlossen, wird in der Phase «Abschluss» ein Abschlussbericht zuhanden der Regierung verfasst.

4.2.3 Betrieb

Die GEVER-Strategie 2015–2024 definiert mit der Schaffung einer Fachstelle GEVER eine verantwortliche Stelle für die GEVER-Umsetzung innerhalb der Zentralverwaltung. Die Hauptaufgaben der GEVER-Organisation umfassen sowohl die organisatorische (Steuern / Entscheiden, Planen und Realisieren / Betreiben / Weiterentwickeln) als auch die fachliche (Schulung / Weiterbildung) Gesamtverantwortung. Die Fachstelle GEVER unterstützt in dieser Funktion die Ämter bei Planung und Umsetzung der GEVER-Projekte und schult die Mitarbeitenden (insbesondere GEVER-Verantwortliche der Ämter). Da GEVER ein dauerhafter Prozess bzw. eine Kernaufgabe ist, braucht es einen verwaltungsinternen Wissensaufbau. Bereits vorhandene Ressourcen wurden dazu in der Fachstelle GEVER gebündelt. Für den Rollout ist der Einsatz von externen Spezialisten vorgesehen.

Der Betrieb von GEVER (Release-Management, Testing, Hotfixes, Fehlerkorrekturen usw.) wird für die ganze Verwaltung zentral durch die Fachstelle GEVER sichergestellt werden. Dazu etabliert die Fachstelle GEVER in der Verwaltung eine Betriebsorganisation GEVER, die parallel zum Rollout aufzubauen ist. Für den IT-technischen Bereich des Betriebs stimmt sich die Fachstelle GEVER mit dem IT Service Management (ITSM) des Kantons ab.

⁷ OS = Ordnungssystem.

4.3 Zeitplan

Die Dauer des Projekts ist wesentlich von der Anzahl Mandanten abhängig. Da die Regel «ein Amt ist ein Mandant» nicht immer greift, wird im Endausbau mit 60 Mandanten⁸ gerechnet. Für das Jahr 2018 sind die Staatskanzlei und alle Generalsekretariate für eine Migration vorgesehen. Die zugehörigen Arbeiten können bereits Mitte des Jahres 2017 beginnen und müssen Ende 2018 abgeschlossen sein.

Im Jahr 2019 sollen diejenigen Ämter auf GEVER umgestellt werden, die sich im Laufe des Jahres 2018 *freiwillig* melden. Bevorzugt werden Ämter, bei denen jetzt schon GEVER-Projekte oder Planungen in diese Richtung laufen. Als nächstes folgen Ämter mit einem hohen Umsetzungswillen, Querschnittsämter und Ämter, die bereits Vorarbeiten geleistet haben. Die Vorbereitungsarbeiten beginnen voraussichtlich Mitte des Jahres 2018 und sollen Ende des Jahres 2019 abgeschlossen sein. Sollten sich genügend Ämter melden, wird die Migration der freiwilligen Ämter auf das Jahr 2020 ausgedehnt. Andernfalls wird direkt mit dem ersten Departement begonnen.

Bezüglich Projektdauer gilt es, vier Punkte festzuhalten:

1. Das Jahresende 2023 *ist der späteste Zeitpunkt*, zu dem das Projekt abgeschlossen sein muss.
2. Nach den Generalsekretariaten wird ab Mitte 2018 zuerst die Umstellung bei freiwilligen Ämtern vorgenommen. Der Bedarf von Ämtern nach einer Einführung von GEVER kann demnach berücksichtigt werden.
3. Die Ausbreitungsgeschwindigkeit ist insbesondere von den internen Ressourcen abhängig. Nach Umstellung bei den den ersten Ämtern kann die Planung nach Rücksprache mit den betroffenen Ämtern allenfalls zeitlich gestrafft werden (Synergie-Effekte).
4. Bei GEVER handelt es sich um ein Projekt mit einem ausgeprägten «Change-Management-Charakter». Die Einführung von GEVER stellt daher nicht nur ein Informatikprojekt dar, sondern auch und vorab ein Organisationsprojekt mit Auswirkungen auf die Abläufe und teilweise auch die internen Strukturen des Amtes. Den Mitarbeitenden ist genügend Zeit für diese Umstellungen einzuräumen.

4.4 Projektrisiken

GEVER-Projekte sind heterogen und von hoher Komplexität. Zudem führen sie in den Ämtern in der Regel zu einem Veränderungsprozess (siehe Punkt 4 vorstehend). Diesen Faktoren gilt es bei der Umsetzung und beim Einsatz der Ressourcen Rechnung zu tragen. Mögliche Projektrisiken sind:

Kritische Aktivitäten (Qualitätsschwerpunkte)	Wahrscheinlichkeit des Auftretens	Auswirkungsgrad	Massnahmen
Projekte mit Einfluss auf GEVER verhindern oder verzögern das Gesamtprojekt	Hoch	Mittel	Vorlagenmanagement und RIS müssen eng durch die Projektleitung koordiniert und auf GEVER abgestimmt werden.
Terminverzug durch Ressourcen / zu enge Meilensteine	Mittel	Mittel	Terminplanung und Fortschrittskontrolle; Liefsergebnisse anmahnen; Bezug weiterer Ressourcen
Mangelhafte Qualität bzw. Leistung der Lieferobjekte	Mittel	Mittel	präzise Definition der Schnittstellen und Vorgaben; exakte Prüfung der Lieferobjekte
Kostenüberschreitung	Klein	Klein	regelmässiges Kostencontrolling

⁸ Nach aktueller Zählart werden nach dem Rollout voraussichtlich wenigstens 50 Mandanten bestehen. Bei einigen Ämtern werden aber voraussichtlich aufgrund der Strukturen oder Grösse mehrere Mandanten notwendig. Dies kann definitiv erst bei Projektbeginn in den jeweiligen Ämtern bestimmt werden. So ist z.B. bereits bei der Staatskanzlei mit drei Mandanten (Kantonsrat, Regierung, Staatskanzlei) zu rechnen.

Kritische Aktivitäten (Qualitätsschwerpunkte)	Wahrscheinlichkeit des Auftretens	Auswirkungsgrad	Massnahmen
Verletzung von Vertragsbestimmungen und/oder Vorgaben	Klein	Klein	regelmässige Kontrollen der Einhaltung
Benutzer lehnen GEVER ab und bauen Widerstand innerlich oder verbal auf.	Mittel	Mittel	Konkrete Fallbeispiele nennen, wo der Einsatz von GEVER von grossem Nutzen ist. Praxisbeispiele mit Referenten aus Pilotstellen oder aus Testgruppe regelmässig präsentieren (Events)
Verzögerungen beim Aufbau der Infrastruktur	Klein	Klein	Projektpartner informieren Projektausschuss unverzüglich und bringen Lösungsvorschlag, falls Verzögerungen absehbar sind. Projektausschuss hat Entscheidungskompetenz betreffend Anpassung der Terminplanung
Migration OS-Laufwerk ⁹ – GEVER verzögert sich, dadurch verspätete Einführung der Mandanten.	Mittel	Gross	Via «Proof-of-Concept» wird die Machbarkeit vorgängig geprüft. Notwendige Massnahmen können so frühzeitig erkannt werden.
Unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Projektpartnern führt zu Missverständnissen oder Versäumnissen.	Klein	Mittel	<ul style="list-style-type: none"> – Strikte Ergebniskontrolle. – Für jeden Auftrag jeweils die Verantwortlichen je Partei benennen. – Klare Aufträge erteilen. Partner geben von sich aus Feedback.
Unzureichende Abarbeitung der Security Issues im GEVER-Umfeld	Klein	Gross	<ul style="list-style-type: none"> – Offene Issues regelmässig rapportieren. – Ständige Überwachung und aktive Bearbeitung der Audit Issues. – Alle Issues müssen vom Projektausschuss freigegeben werden.
Unzureichende Kommunikation	Mittel	Gross	Alle Projektbeteiligten (insbesondere Projektleitung und Projektausschuss) sind gehalten, ihre Rolle im Bereich Kommunikation aktiv wahrzunehmen.
Vergabe betreffend Unterstützung der Ämter an externe Spezialisten führt zu Problemen (Beschwerden)	Mittel	Mittel	Die Projektleitung stellt mit dem Kompetenzzentrum für öffentliches Beschaffungswesen eine rechtlich korrekte Vergabe sicher.

Durch die klare Auftragserteilung der Regierung, ein erprobtes Standardverfahren zur Umstellung auf GEVER, eine konsistente Führung von Rollout und Betrieb durch die Fachstelle GEVER sowie den Einbezug von externen Spezialisten kann die Eintretenswahrscheinlichkeit dieser Risiken tief gehalten werden. Das Risikomanagement während der Projektphase sieht vor, die Risiken zu Händen des Projektausschusses periodisch einer Neubetrachtung zu unterziehen.

5 Kosten und Finanzierung

5.1 Grundsatz: Zentral finanzierte Technik

Die Einführung von «OneGov GEVER» in der Zentralverwaltung ist ein Grossprojekt, v.a. in den Bereichen Organisation und Technik. Um die Einführungskosten nicht auf die Ämter abzuwälzen und damit auch das ordentliche Budget nicht entsprechend zu belasten, soll ein Sonderkredit als zentrales Finanzierungsinstrument dienen. Dies ermöglicht eine flexiblere, stringenter und damit effizientere und zeitnahe Einführung des GEVER-Systems.

Mit «OneGov GEVER» hat sich der Kanton St.Gallen für eine moderne Webanwendung entschieden, die durch einfache Bedienbarkeit überzeugt und durch die Gewährleistung der Plattform-

⁹ Siehe unten Abschnitt 5.3.1.

unabhängigkeit und unter Berücksichtigung der technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen sowie mit Blick auf die technologische Entwicklung auch auf mobilen Geräten einsetzbar ist.

Um für die Benutzer die Umstellung im organisatorischen Bereich besser zu unterstützen, wird als Übergangslösung das System «OS-Laufwerk» eingesetzt. Die Lösung simuliert dem Benutzer auf der ihm bekannten Fileserver-Technologie die neu erarbeiteten Strukturen (Ordnungssystem, Dossierbildung) und erleichtert die Migration der geschäftsrelevanten Daten ins GEVER-System. Mit der Trennung von organisatorischen und technischen Neuerungen ist die Umstellung für die Mitarbeitenden zudem «verträglicher portioniert».

5.2 Kosten Teilschritt «Etablierung GEVER» (2016–2017)

Für den Teilschritt «Etablierung GEVER» ist in den Jahren 2016/2017 mit folgenden Kosten zu rechnen (in Franken):

Personalkosten Fachstelle GEVER

Projektleitung (100 Stellenprozent), jährlich	150'000.–
Projektleitungsassistenz und Fachunterstützung (100 Stellenprozent), jährlich	150'000.–
Projektoffice (50 Stellenprozent), jährlich	50'000.–
Zwischentotal	700'000.–

Externe Unterstützung Ausschreibung

jährlich	150'000.–
Zwischentotal	300'000.–

Produktkosten und Aufbau Infrastruktur

Implementierungspartner	85'000.–
Abraxas	215'000.–
Externe Unterstützung	50'000.–
Schnittstellen (insbesondere RIS, Vorlagenmanagement)	100'000.–
Anbindung Pilotstellen an Vorlagenmanagement-System	100'000.–
Zwischentotal	550'000.–

Gesamtkosten Teilschritt «Etablierung GEVER» 1'550'000.–

Bei verschiedenen Ämtern sind Kreditreserven für GEVER-Projekte vorhanden. Sie wurden für den Teilschritt «Etablierung GEVER» gebündelt und entsprechend umgelagert. Der Teilschritt «Etablierung GEVER» wird durch diese Kredite vollständig finanziert und ist daher nicht Teil des Sonderkredits.

5.3 Kosten Teilschritt «Rollout GEVER» (2018–2023)

5.3.1 Investitionen

Die in den Jahren 2018 bis 2023 anfallenden Investitionskosten GEVER setzen sich wie folgt zusammen (in Franken):

Kostenbereich

Kosten für Aufschaltung von 60 Mandanten	1'380'000.–
Kosten Projektleitungen, technische Unterstützung und fachliche Spezialisten	360'000.–
Kosten Betreiberin Abraxas	300'000.–
Kosten für die Vorbereitung Migration GEVER-System	600'000.–
Technische Schnittstellen	200'000.–
Reserve (10 Prozent)	320'000.–
Gesamte Investitionskosten	3'160'000.–

Kosten für Aufschaltung von 60 Mandanten

Für die Aufschaltung eines Mandanten werden seitens Implementationspartner je Mandant Fr. 5'000.– und je Benutzer Fr. 10.– fällig. Hinzu kommen die Installations- und Konfigurationsaufwände in der Höhe von 10 Arbeitstagen je Mandanteninstallation, was einem Betrag von rund Fr. 17'000.– entspricht. Je Mandant fallen so durchschnittlich Fr. 23'000.– an Aufschaltungskosten an. Hochgerechnet auf 60 Mandanten ergibt sich ein Gesamtbetrag von Fr. 1'380'000.–.

Kosten Projektleitungen, technische Unterstützung und fachliche Spezialisten

Im Rahmen der Ausbreitung werden vor allem zur Unterstützung der Fachstelle GEVER externe technische und fachliche Spezialisten benötigt. So muss das GEVER-System beispielsweise laufend auditiert werden oder bei Anbindung eines Spezialsystems müssen zugehörige Spezialisten konsultiert werden. Je Arbeitstag eines solchen Spezialisten wird mit Kosten von Fr. 2'000.– gerechnet. Veranschlagt werden je Jahr 30 Arbeitstage, was jährlich Fr. 60'000.– bzw. bis Ende 2023 einem Betrag von Fr. 360'000.– entspricht.

Kosten Betreiberin Abraxas

Die Betreiberin Abraxas wird während des Rollouts die Infrastruktur des GEVER-Systems laufend erweitern müssen (z.B. Aufwände für Erweiterung Speicherplatz, zusätzliche Server, Konfigurationsanpassungen). Nach Rücksprache mit der Abraxas wird hier ein jährlicher Betrag von Fr. 50'000.– veranschlagt, was auf sechs Jahre aufgerechnet Fr. 300'000.– entspricht.

Kosten Vorbereitung Migration GEVER-System

Wie unter Abschnitt 5.1 ausgeführt, wird vor der Migration auf das GEVER-System die Übergangslösung «OS-Laufwerk» eingesetzt, um für die Benutzer die Umstellung zu erleichtern. Zur technischen Umsetzung je Mandant wird mit sieben Arbeitstagen je Mandant gerechnet, was rund Fr. 10'000.– entspricht. Für 60 Mandanten resultiert ein Betrag von Fr. 600'000.–.¹⁰

Technische Schnittstellen

Das GEVER-System muss an das zentrale Vorlagenmanagement-System und den Mitarbeiterdatenservice angebunden werden. Um diese Anbindung sicherzustellen, wird ein Pauschalbetrag von Fr. 200'000.– veranschlagt.

¹⁰ Die Vergabe dieser Arbeiten soll nach erfolgter Gewährung des Sonderkredits durch den Kantonsrat erfolgen.

5.3.2 Personalkosten

Fachstelle GEVER

Die Finanzierung der Personalkosten der Fachstelle GEVER in Höhe von Fr. 365'000.– erfolgt weiterhin über das ordentliche Personalbudget. Die Personalkosten wurden bereits in das Budget 2016 (33.15.03) und in den Aufgaben- und Finanzplan 2017–2019 (33.16.04) aufgenommen. Nach Abschluss des ersten Teilschritts entfällt die Refinanzierung dieser Stellen durch die bestehenden Kredite.

Externe Spezialisten für Unterstützung der Ämter

Aufgrund der Erfahrungen im Teilschritt «Etablierung GEVER» benötigte die Fachstelle GEVER für die Begleitung der vorbereitenden Arbeiten in den Pilotstellen rund 40 Tage je Amt. Diese Zahl deckt sich mit den Erfahrungswerten von externen Spezialisten. Wenn seitens der Ämter allerdings interne Unterstützung und aktive Mitarbeit im Projekt erfolgt, lässt sich der externe Aufwand reduzieren. Entsprechend wird zur Kostenberechnung ein Wert von 30 Tagen verwendet. Dadurch besteht ein Anreiz zur Nutzung des intern aufgebauten Know-hows.

Die begleitenden Arbeiten sollen durch externe Spezialisten ausgeführt werden. Bei einem Tagessatz von Fr. 1'600.– und 60 Mandanten entspricht dies einem Gesamtbetrag von Fr. 2'880'000.–.¹¹

5.3.3 Betriebskosten

Die Betriebskosten teilen sich in einen zentralen Bestandteil (Plattform: budgetiert durch die Fachstelle GEVER) und einen dezentralen mandantenspezifischen Bestandteil (Anteil an den Betriebskosten gemäss Verursacherprinzip, insbesondere Datenmenge und Anzahl Supportfälle). Beide Betriebskostenanteile werden über das ordentliche Betriebsbudget abgewickelt.

Für den zentralen Bestandteil hat die Fachstelle GEVER bereits einen Betrag im Aufgaben- und Finanzplan eingestellt. Für den mandantenspezifischen Anteil ist je Mandant ab Migrationsjahr mit einem jährlicher Betrag von durchschnittlich Fr. 12'000.– zu rechnen. Dieser basiert auf den aktuellen Preisen der Abraxas für 500 GB Nutzdaten je Mandant (einschliesslich Backup und Support).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Zentral	350'000.–	400'000.–	450'000.–	500'000.–	550'000.–	600'000.–
Mandanten	156'000.–	276'000.–	396'000.–	516'000.–	636'000.–	840'000.–
Total	406'000.–	676'000.–	846'000.–	1'016'000.–	1'186'000.–	1'440'000.–

Werden die Betriebskosten auf die Kosten je Nutzer umgerechnet, liegen diese konstant bei rund Fr. 28.– je Monat.

5.3.4 Ressourcen der Ämter

Je Mandant wird mit einer Projektdauer von neun Monaten gerechnet. Diese teilt sich auf in: vier Monate Einarbeitung und organisatorische Vorarbeiten, vier Monate Einsatz «OS-Laufwerk» und einen Monat Migration und Einführung GEVER-System. Während dieser Zeit wird seitens Amt jeweils ein interner Projektleiter benötigt, der für die externen Spezialisten als interne Ansprechperson fungiert. Für die amtsinterne Projektleitung ist dabei von einem Arbeitsaufwand von rund 300 Arbeitsstunden auszugehen. Dieser Wert basiert auf den Erfahrungswerten des Teilschritts «Etablierung GEVER». Diese Rolle ist idealerweise durch diejenigen Personen zu besetzen, die im Amt die Rolle des GEVER-Verantwortlichen übernehmen. Die Projektleitungen sollen mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden.

¹¹ Die Vergabe dieser Arbeiten soll nach erfolgter Gewährung des Sonderkredits durch den Kantonsrat erfolgen.

5.3.5 Gesamtkosten Rollout GEVER

Die zentral zu budgetierenden Gesamtkosten für das Teilprojekt 2 «Rollout GEVER» belaufen sich demnach auf:

Total Investitionskosten GEVER	Fr. 3'160'000.–
Total Personalkosten GEVER (externe Spezialisten für Unterstützung Ämter)	Fr. 2'880'000.–
Kosten «Rollout GEVER»	Fr. 6'040'000.–

5.4 Kosten Vorlagenmanagement

Wie in Abschnitt 3.5.1 ausgeführt, sollen GEVER-System und Vorlagenmanagement-System gleichzeitig eingeführt werden. Die entsprechenden Kosten umfassen Lizenzkosten von Fr. 100.– je Benutzer, was bei rund 4'300 Benutzern einem Betrag von Fr. 430'000.– entspricht.

Um die Ämter für die Pflege der Vorlagen im neuen System zu befähigen, wird mit durchschnittlich fünf Arbeitstagen Unterstützungsleistung seitens externer Spezialisten gerechnet. Eine kurze Marktanalyse bei entsprechend spezialisierten Firmen zeigt, dass für diese Leistungen ein Tagessatz von durchschnittlich Fr. 1'900.– veranschlagt werden muss. Dies entspricht bei 60 Ämtern einem Totalbetrag von Fr. 570'000.–.

Total Lizenzkosten Vorlagenmanagement	Fr. 430'000.–
Total Personalkosten (externe Spezialisten für Unterstützung Ämter)	Fr. 570'000.–
Kosten Vorlagenmanagement	Fr. 1'000'000.–

5.5 Kosten GEVER-Module RIS

Die einmaligen Investitionskosten wurden auf Basis des mit der Lieferantin des GEVER-Systems erstellten Grobkonzepts evaluiert. Die detaillierten Kosten je Modul werden nach Genehmigung des Sonderkredits und des Projektauftrags mittels Erarbeitung der Detailkonzepte spezifiziert.

Prozessmanagement	Fr. 250'000.–
Sitzungsmanagement	Fr. 200'000.–
Publikation	Fr. 250'000.–
Zusammenarbeit	Fr. 50'000.–
Schnittstellen Umsysteme	Fr. 100'000.–
Datenmigration	Fr. 100'000.–
Kosten GEVER-Module RIS	Fr. 950'000.–

Die Bereiche Prozessmanagement für Kantonsrats- und Regierungsgeschäfte sowie das Sitzungsmanagement bilden zusammen das Kernstück der GEVER-Module RIS, weshalb mit hohen Investitionen in die Erweiterung der beiden Module zu rechnen ist.

Der Bereich der Publikation existiert in der GEVER-Basis noch nicht und muss neu aufgebaut sowie an den Internetauftritt des Kantons St.Gallen angebunden werden, weshalb ebenfalls mit einem hohen Investitionsbetrag zu rechnen ist.

Der Bereich der Zusammenarbeit soll die digitale Arbeitsweise unterstützen und insbesondere dazu führen, dass auch Fraktionssitzungen oder Sitzungen weiterer Gremien, die nicht im Zuständigkeitsbereich der Staatskanzlei sind, unterstützt werden können. Die bereits existierenden Komponenten der GEVER-Basis müssen in geringerem Umfang erweitert werden als dies bei den anderen Modulen der Fall ist.

Für die Einbindung der Umsysteme wie Verbalix Portable, Audio-Video-Abstimmungsanlage usw. und die Übertragung der Daten aus dem bestehenden RIS fallen weitere einmalige Investitionskosten an.

Die wiederkehrenden Betriebskosten belaufen sich auf rund 30'000 Franken je Jahr.

Aufgrund der Abhängigkeiten von GEVER und RIS werden die Mittel für die einmaligen Investitionskosten über den Sonderkredit GEVER beim Kantonsrat beantragt. Die wiederkehrenden Betriebskosten werden ins ordentliche Budget der Staatskanzlei eingestellt.

5.6 Gesamtkosten Sonderkredit GEVER

Die zentral zu budgetierenden Gesamtkosten übersteigen mit Fr. 7'990'000.– die für das allgemeine fakultative Finanzreferendum massgebende Betragsgrenze und sind daher nach Art. 52 Abs. 3 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) über einen Sonderkredit zu decken.

Kosten «Rollout GEVER»	Fr. 6'040'000.–
Kosten Vorlagenmanagement	Fr. 1'000'000.–
Kosten GEVER-Module RIS	Fr. 950'000.–
Total Sonderkredit	Fr. 7'990'000.–

6 Finanzrechtliches

Die Kosten für die Einführung von GEVER sind im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als eine gebundene Ausgabe einzustufen. Ausgaben sind dann gebunden und damit nicht referendumspflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgesehen oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden sind Ausgaben ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmbürger hätten mit einem vorangehenden Grunderlass auch die daraus folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war. Allerdings kann, wenn die Frage, «ob» eine mit Ausgaben verbundene Aufgabe erfüllt werden muss, durch einen Grunderlass präjudiziert ist, das «Wie» immer noch wichtig genug sein, um eine Mitsprache des Volks zu rechtfertigen; massgebend ist die Handlungsfreiheit bezüglich Umfang, Zeitpunkt und anderer Modalitäten der Ausgabe (vgl. BGE 141 I 133 m.w.H.).

GEVER führt technisch zu einer Ablösung der heutigen File-Server. Die in der Ausgangslage aufgeführten Entwicklungen und Anforderungen lassen erkennen, dass es sich bei diesem Vorhaben um eine für die zeitgemässe Aufgabenerfüllung notwendige (Ersatz-)Investition handelt. In diesem Sinn kann diese Ausgabe nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als gebundene Ausgabe betrachtet werden. Dieselbe Betrachtungsweise wurde bereits bei den Projekten Sicherheitsfunknetz POLYCOM, KAPOgoesMOBILE, APZ 2015 und Ablösung Telefonie (Skype for Business) angewendet, indem sämtliche Kosten für die Realisierung und Einführung als gebundene Ausgabe betrachtet wurden. Damit ist der Kantonsrat abschliessend für die Erteilung des Kredits zuständig.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit GEVER einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Kantonsratsbeschluss über den Sonderkredit GEVER

Entwurf der Regierung vom 4. April 2017

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. April 2017¹² Kenntnis genommen und erlässt

als Beschluss:

I.

Ziff. 1

¹ Projekt und Kostenvoranschlag von Fr. 7'990'000.– für die Finanzierung des Projekts zur Umsetzung der GEVER-Strategie 2015–2024 werden genehmigt.

Ziff. 2

¹ Zur Deckung der Kosten wird ein Kredit von Fr. 7'990'000.– gewährt.

² Der Kredit wird der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2019 innert fünf Jahren abgeschrieben.

Ziff. 3

¹ Über Nachtragskredite für Mehrkosten, die auf ausserordentliche, nicht vorhersehbare Umstände zurückgehen, beschliesst der Kantonsrat endgültig.

² Mehrkosten infolge ausgewiesener Teuerung sind nicht zustimmungsbedürftig.

Ziff. 4

¹ Die Regierung wird ermächtigt, im Rahmen des Kostenvoranschlags Änderungen am Projekt zu beschliessen, soweit diese aus technischen Gründen notwendig sind und das Gesamtprojekt dadurch nicht wesentlich umgestaltet wird.

¹² ABI 2017, ●●.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.