



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 2. Mai 2017 / aje

2000.52

Projekt Enterprise Content Management (ECM); Schlussbericht; Kenntnisnahme

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 2. Mai 2017

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Im Frühjahr 2012 hat der Kantonsrat für die neuen Ausgaben im mehrjährigen Projekt Enterprise Content Management (ECM) einen Objektkredit von Fr. 1,0 Mio. genehmigt (vgl. Beilage 1). Der Regierungsrat hat damals im Antrag an den Kantonsrat auch die gebundenen Ausgaben von Fr. 1,6 Mio. ausgewiesen, welche mit dem Voranschlag bewilligt wurden. Für das Projekt ECM wurde insgesamt ein Kredit von Fr. 2,6 Mio. zur Verfügung gestellt.

Der Regierungsrat hat den Schlussbericht genehmigt und an den Kantonsrat zur Information über die Kreditverwendung verabschiedet. Das Projekt ECM konnte mit einem Gesamtaufwand von insgesamt Fr. 2'605'216.55 (gebundene und neue Ausgaben) abgeschlossen werden.

Der Verpflichtungskredit ist nach Art. 19 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes (bGS 612.0) nach Abschluss des Vorhabens abzurechnen und das zuständige Organ ist über das Ergebnis zu informieren, was mit diesem Bericht an den Kantonsrat erfolgt.



B. Projektbeschreibung

1. Auftrag und Zielsetzung

Mit dem Projekt ECM wurden auf kantonaler und kommunaler Ebene verschiedene organisatorische und technische Voraussetzungen geschaffen für:

- eine digitale, effizientere und zuverlässigere Bearbeitung von Geschäften,
- ein optimales Management von E-Mails und digitalen Dokumenten,
- die sichere Aufbewahrung und Archivierung von (primär digitalen) Daten und Dokumenten,
- zukünftige E-Government-Projekte.

2. Organisation

Das Projekt ECM wurde von einem Projektlenkungsausschuss und einer Projektleitung mit verschiedenen Arbeitsgruppen realisiert. Für die Umsetzung wurden sechs Teilprojekte definiert:

- Leistungsverzeichnis für die Organisationseinheiten
- E-Mail-Management
- Geschäftsverwaltung (inkl. Workflow- und Publikations-Funktionen)
- Dokumentenmanagement
- Scanning/Posteingang
- Aufbewahrung und Archivierung

Zusätzlich wurden zwei Arbeitsgruppen eingesetzt für die beiden Bereiche:

- Infrastruktur aufbauen und Betriebsbereitschaft erstellen,
- Organisation und Rahmenbedingungen wie Leistungsverzeichnisse, Regelwerke usw.

3. Vorgehen

Der Regierungsrat hat die bedürfnisgerechte Umsetzung des Projekts im Juni 2013 beschlossen und dafür die notwendigen Mittel bewilligt. Das Projekt ECM wurde gemäss dem «Handbuch für Informatik-Projektleiter» abgewickelt. Die Einführung von ECM in den Organisationseinheiten der Kantonalen Verwaltung, bei den Gerichten und in einzelnen beteiligten Gemeinden waren separate Vorhaben, welche einzeln geplant und durchgeführt wurden.



C. Würdigung des Regierungsrates

1. Zielerreichung

Das Projekt ECM hat die Ziele insoweit erreicht, als die Werkzeuge für die konsequente Digitalisierung der Kantonalen Verwaltung bereitgestellt und teilweise eingeführt wurden.

Das Ergebnis der sechs folgenden Teilprojekte (TP) im Projekt ECM kann wie folgt zusammengefasst werden:

a) TP Leistungsverzeichnis

Im April 2013 wurde das Leistungsverzeichnis für die Kantonale Verwaltung für 108 Organisationseinheiten mit rund 2'500 Leistungspositionen abgeschlossen. Die einzelnen Verzeichnisse leisten unterdessen gute Dienste und waren nicht nur Grundlage der ECM-Umsetzung, sondern auch dienlich bei der Entwicklung von Registraturplänen, bei der Planung der digitalen Aufbewahrung und Archivierung oder der Reorganisation der kantonalen Verwaltung. Es ist davon auszugehen, dass die Verzeichnisse auch im Zusammenhang mit der Entwicklung von eGovernment-Lösungen nützlich sein werden.

b) TP E-Mail-Management

Die drei Instrumente E-Mail-Policy, Verschlüsselung und die Journalisierung aller ein- und ausgehenden E-Mails hat sich in der Praxis bewährt. Insbesondere die Journalisierung der E-Mails wird von den Nutzern geschätzt.

c) TP Geschäftsverwaltung (GEVER)

Das Teilprojekt GEVER war bei weitem das wichtigste. Die definierten Ziele wurden aus technischer bzw. instrumenteller Sicht vollständig erreicht. Die Nutzung wird immer bedeutender und viele Organisationseinheiten erledigen heute ihre Aufgaben mit diesem Hilfsmittel.

Aus dem ECM-Budget wurde zusätzlich eine elektronische Publikationsplattform für Kantonsratsgeschäfte finanziert, welche erfolgreich im Einsatz ist.

d) TP Dokumentenmanagement

In allen Departementen wurden insgesamt weit über 1'200 Vorlagen (sogenannte Templates) erstellt. Die erfolgreiche Einführung der entsprechenden Software «officeatwork» wurde abgeschlossen. Mit diesem Instrument werden Schriftstücke bspw. bei Änderungen in Dokumentenvorlagen zentral und einheitlich durch eine Stelle angepasst.

e) TP Scannen/Digitalisieren

Die Technik ist beschafft, implementiert und hat sich in der Praxis vielfach bewährt. Die konsequente, flächen-deckende Umstellung auf die neuen Prozesse wird voraussichtlich noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Voraussetzung dafür sind hinreichende gesetzliche Grundlagen sowie ein Umdenken bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen. Bereits konnten erste Erfolge für die Verarbeitung von Massengeschäften erzielt werden bspw. im Migrationsamt oder in der Steuerverwaltung. Den Mitgliedern des Obergerichts werden die Prozess-akten nun in digitaler Form zum Abruf zur Verfügung gestellt, was sehr effizient ist.



f) TP Aufbewahrung und Archivierung

Die Aufbewahrung von Daten und Dokumenten musste in den meisten Organisationseinheiten überprüft und abschliessend geregelt werden. Im Rahmen von ECM wurde eine systematische Bewertung vorgenommen und dokumentiert. Das Staatsarchiv hat die Arbeiten intensiv unterstützt und dabei in spezifischen Vereinbarungen mit den Ämtern festgelegt, welche Dokumente und Dateien zukünftig elektronisch abgeliefert und archiviert werden.

2. Umsetzung

Unterschätzt wurde die Bedeutung der rechtlichen Grundlagen für die Digitalisierung der Arbeiten in der Verwaltung. Oft wurde eingewendet, dass die geltenden Gesetze die Schriftlichkeit (im Sinne von Papier) explizit fordern und deshalb eine vollständige Digitalisierung der Prozesse nicht möglich ist. Verschiedene Gesetze (bspw. VRPG) müssen in nächster Zeit (bspw. VRPG) an die neuen Verhältnisse angepasst werden, um dem Ziel näher zu kommen.

3. Erkenntnisse

Vieles war aufwändiger als geplant und erwartet, deshalb konnte das Projekt erst Ende 2016 abgeschlossen werden. Die Kantonale Verwaltung hat auf dem Weg zur Digitalisierung grosse, in Einzelfällen sogar überraschende Fortschritte gemacht. In vielerlei Hinsicht, was auch die Lieferanten bestätigen, ist Appenzell Ausserrhoden heute deutlich weiter als andere Kantone. Es wurde somit ein guter Grundstein für zukünftige Entwicklungen gelegt. Gesamtheitlich hat sich der Aufwand gelohnt und es wurden neuzeitliche Instrumente für die Arbeitserledigung eingeführt.

D. Auswirkungen/Ausblick

Der Prozess der Digitalisierung steht erst am Anfang, und die Transformation braucht Zeit. Es geht letztlich um eine tiefgreifende Veränderung der Ablauforganisation und damit der gesamten bisherigen Arbeitsweise. Kantonale und kommunale Projekte sowie E-Governmentlösungen von Bund, Kanton und Gemeinden werden die Transformation rasch vorantreiben. Beim Kanton läuft das Projekt eSteuern und bei den Gemeinden beginnt das Projekt eUmzug. Weitere Projekte sind in der Sach- und Terminplanung für das E-Government von Kanton und Gemeinden enthalten.

Die folgende Grafik zeigt für die Kantonale Verwaltung die eingeführten Werkzeuge, den Nutzen zum heutigen Zeitpunkt sowie den zu erwartenden Nutzen in drei bis fünf Jahren.



Pos	Teilprojekt	Werkzeuge	Einführung	Nutzen	
				jetzt	zukünftig
1	Leistungsverzeichnis	100%	100%	mittel	mittel
2	E-Mail-Management	100%	100%	mittel	gross
3	Geschäftsverwaltung	100%	95%	gross	gross
4	Dokumentenmanagement	100%	95%	gross	gross
5	Scannen/Digitalisieren	100%	50%	mittel	gross
6	Aufbewahrung und Archivierung	100%	40%	N/A	gross

E. Finanzielles Ergebnis

Die Projektleitung führte eine detaillierte Projektkostenrechnung. Die nachstehende Tabelle fasst die wichtigsten Kosten pro Teilprojekt und für das Gesamtprojekt zusammen.

Pos	Bezeichnung	PL	Lstgs-Vz	eMail-Mgmt	DMS/oaw	Digit/Scan	GEVER	Archiv	Total
1	Bewilligtes Budget Gesamtprojekt:	205'000	-	100'000	370'000	300'000	600'000	1'025'000	2'600'000
2	Bisherige Ausgaben:	413'133	134'935	72'985	201'970	200'401	665'281	916'512	2'605'217
3	Eingegangene Verpflichtungen:					-	-	-	-
4	Erwartete Restkosten:								-
5a	Gesamtkosten:	413'133	134'935	72'985	201'970	200'401	665'281	916'512	2'605'217
5b	Budget-Abweichungen absolut:	-208'133	-134'935	27'015	168'030	99'599	-65'281	108'488	-5'217
5c	Budget-Abweichungen relativ (in %)	102	N/A	-27	-45	-33	11	-11	0

- Die Kosten für die Projektleitung sind höher ausgefallen als ursprünglich budgetiert. Dies hat hauptsächlich zwei Gründe: Einerseits die um fast zwei Jahre verlängerte Projektdauer, und andererseits hat der Projektleiter neben den Managementfunktionen im engeren Sinne oft auch Konzept- und Sachbearbeitungsaufgaben übernommen, weil dafür die nötigen Ressourcen (personelle Kapazitäten, Know-how) vor Ort nicht vorhanden waren.
- Das Teilprojekt «Leistungsverzeichnis» war im Voranschlag organisatorisch nicht als eigenes Teilprojekt vorgesehen (Mittel für das Vorhaben waren eingestellt).
- Die Teilprojekte: E-Mail Management, Dokumentenmanagement, Scannen/Digitalisieren und Archiv konnten deutlich unter Budget abgewickelt werden.
- Das Teilprojekt GEVER kostete rund 10 % mehr als ursprünglich budgetiert.
- Zusätzlich wurden dem Projekt ECM belastet: a) rund Fr. 80'000 für die Publikation der Kantonsratsgeschäfte mittels GEVER, b) Fr. 20'000 für den Ausbau der Applikation Kompass (Schulen) sowie c) Fr. 33'000 für die Adaption der GEVER-Software an die Bedürfnisse des ZEPT. Diese Positionen waren ursprünglich nicht im Projektbudget vorgesehen. Das Gesamtbudget konnte trotzdem eingehalten werden.



Der Verpflichtungskredit von insgesamt Fr. 2,6 Mio. (gebundene und neue Ausgaben) wurde in der Staatsbuchhaltung 2016 mit einer Belastung von Fr. 2'605'216.55 abgeschlossen. Mit dem Ausweis über den Stand der Belastung wurde der Verpflichtungskredit gesperrt und steht somit nicht mehr zur Verfügung.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, vom Schlussbericht zum Projekt Enterprise Content Management (ECM) Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage

Beilage 1

Bericht und Antrag RR zum Objektkredit ECM vom 14. Februar 2012