



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

ELVER NIDWALDEN – RECORDS MANAGEMENT SYSTEM (RMS)

Bericht an den Landrat

Titel:	ELVER NIDWALDEN – RECORDS MANAGEMENT SYSTEM (RMS)	Typ:	Bericht	Version:	2.0
Thema:	Bericht an den Landrat	Klasse:		FreigabeDatum:	03.11.11
Autor:	Hugo Murer	Status:		DruckDatum:	30.11.11
Ablage/Name	Signatur 5044 Bericht RMS an den Landrat			Registratur:	5044

Inhalt

1	Zusammenfassung	6
2	Ausgangslage	6
3	Records Management System.....	10
4	Zweck der Vorlage.....	11
5	Grundlagen und Abstützung.....	11
5.1	Rechtliche Grundlagen	11
5.2	Abstützung auf die E-Government Strategie Bund und Kanton.....	12
6	Vorarbeiten	12
7	Laufende Arbeiten.....	13
8	Evaluationsprozess Records Management System.....	14
8.1	Ausschreibung	14
8.2	Auswahlverfahren.....	14
9	Kosten	15
9.1	Übersicht.....	15
9.2	Schulung des Personals.....	16
9.3	Projektbegleitung während der Einführungsphase	16
9.4	Wirtschaftlichkeit, Zusammenarbeit dem Kanton Obwalden	17

10 Nächste Schritte18

11 Ausblick18

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-Norm 15489 unter dem Begriff Records Management (dt. Aktenführung oder Schriftgutverwaltung) zusammengefasst. Gesetzliche Grundlage für die Aktenführung ist das Archivierungsgesetz (NG 323.1).

Records Management ist einerseits eine organisatorische Aufgabe. Nur eine strukturierte Aktenablage garantiert eine effiziente Bewirtschaftung und Nutzung der Daten von der Entstehung bis zur Archivierung. 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 und beweistaugliche elektronische Aktenführung erlaubt.

Aus diesem Grund soll in der kantonalen Verwaltung Nidwalden - und zeitgleich in der kantonalen Verwaltung Obwalden - ein Records Management System (RMS) eingeführt und in Betrieb genommen 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 Akten, z. B. die kantonale Datenschutzgesetzgebung und das Archivierungsgesetz,
- neue Erwartungen und Ansprüche von Wirtschaft und Bürgern betreffend Verfügbarkeit und Datenaustausch (E-Government),
- technische Innovationen, z. B. digitale Signatur.

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 und des Archivierungsgesetzes 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, beweistaugliche und rationelle Aktenführung, d. h. Records Management zu etablieren.

Ordnungsgemäss heisst:

- Unterlagen stehen wenn nötig in einer beweistauglichen Form und innert nützlicher Frist zur Verfügung.
- Das Verwaltungshandeln ist aufgrund von Unterlagen nachvollzieh- und nachweisbar.
- Es entsteht kein Imageschaden und kein 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.

- Die grundlegenden Anforderungen an die Aktenführung, wie sie von nationalen und internationalen Normen und Fachempfehlungen gefordert sowie durch das kantonale Archivierungsgesetz (NG 323.1) vorgeschrieben werden, sind erfüllt.
- Die Archivierung von Unterlagen ist gewährleistet.

Rationell bedeutet:

- 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 Landrats- 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 Archivierung werden so nicht gelöst, und Dokumente aus abgeschlossenen 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, 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 Archivierung 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 und bleiben müssen. Nur eine ordnungsgemässe Aktenführung vermag den Anforderungen von Öffentlichkeitsprinzip, Datenschutz, Revisionstauglichkeit und digitaler Archivierung 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. Akten 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 und gesetzeskonforme 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 Metadaten 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 bzw. 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 Archivierung:*
Eine strukturierte Aktenablage ist eine Voraussetzung für die digitale Archivierung. Werden die Geschäfte in Dossiers abgelegt, die abgeschlossen werden, können sie zeitnah gemäss Aufbewahrungsfristen in ein digitales Archiv transferiert werden. Die Aufgabe der Archivierung von wertvollem Wissen kann somit auch im digitalen Zeitalter erfüllt werden.

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 Landrat mit dieser Vorlage den Antrag für einen Kredit zur Beschaffung eines Records Management Systems.

5 Grundlagen und Abstützung

5.1 Rechtliche Grundlagen

Gemäss Art. 61 Ziff. 4 der Kantonsverfassung vom 10. Oktober 1965 fällt die Beschlussfassung über den hier beantragten Kredit in die Zuständigkeit des Landrats. Es handelt sich nach Artikel 38 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 21.10.2009 um einen Verpflich-

tungskredit in der Form eines Objektkredits. Der Landratsbeschluss unterliegt gestützt auf Art. 52a der Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum.

5.2 Abstützung auf die E-Government Strategie Bund und Kanton

Der Bundesrat legt in der E-Government-Strategie vom 24. Januar 2007 die allgemeine Richtung des E-Government fest. Im Zentrum der Überlegungen standen der Nutzen für die Bürger und die Standortqualität des Landes. drei Ziele wurden definiert:

- Die Wirtschaft wickelt den Verkehr mit den Behörden elektronisch ab.
- die Behörden haben ihre Prozesse optimiert und verkehren untereinander elektronisch.
- Die Bevölkerung kann die wichtigen – häufigen oder mit grossem Aufwand verbundenen – Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln.

Mit Beschluss Nr. 631 vom 23. August 2011 hat der Regierungsrat zur Vernehmlassung betreffend die Erneuerung der Rahmenvereinbarung E-Government Schweiz um weitere vier Jahre (2012 – 2016) positiv Stellung genommen. Die revidierte Rahmenvereinbarung wird namentlich zu einer stärkeren Steuerung von E-Government über alle staatlichen Ebenen (Bund – Kanton – Gemeinde) und mittels eines Aktionsplans zu einer inhaltlichen Fokussierung auf wesentliche Vorhaben führen. Darüber hinaus wird die verbindliche Durchsetzung von Standards angestrebt. Das Records Management System ist das wichtige Arbeitsinstrument, welches hierbei für die Datenablage und die Aktenführung nötig ist.

Der Regierungsrat geht mit diesem Beschaffungsvorhaben somit konkret die Umsetzung der E-Government Strategie an.

6 Vorarbeiten

Die Vorarbeiten zur Verbesserung der Aktenführung in der kantonalen Verwaltung setzten bereits 2008 ein. Der Regierungsrat setzte nämlich mit Beschluss Nr. 357 vom 26. Mai 2008 eine Projektorganisation mit dem Auftrag zur Planung eines verwaltungsweiten Records Management ein. Die Projektorganisation besteht aus einem Projektsteuerausschuss unter dem Vorsitz des Vorstehers der Finanzdirektion sowie aus einer Projektgruppe unter dem Vorsitz des Landschreibers, in welcher die für die Thematik relevanten Organisationseinheiten (Staatskanzlei, Staatsarchiv, Informatikleistungszentrum OW/NW) sowie Vertreter der Direktionen als künftige Hauptnutzer des Records Management Systems vertreten sind. Mit in die Projektorganisation eingeschlossen sind auch die Gemeinden mit einer Vertretung der Gemeindepräsidentenkonferenz (GPK) im Projektsteuerausschuss sowie einer Vertretung der Gemeindeschreiberkonferenz (GSK) in der Projektgruppe.

Im Jahr 2009 legte die Projektorganisation ein Konzept zur elektronischen Verwaltungsführung und zum weiteren Vorgehen vor. Zudem wurden Weisungen und organisatori-

sche Richtlinien über die Aktenführung entworfen. Das Konzept und die Richtlinien betreffend die Metadaten wurden vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 553 vom 18. August 2009 verabschiedet.

Die Planung sieht vor, dass sich die Bestrebungen 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.

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 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 Staatskanzlei sowie die Baudirektion.

7 Laufende Arbeiten

Die Arbeiten gliedern sich in einen organisatorischen und einen technischen Bereich. Als erster Teilschritt im organisatorischen Bereich ist ein für die Verwaltung nach einheitlichen Kriterien strukturiertes Ordnungssystem in Bearbeitung, welches mit der Einführung des Records Management Systems in den Verwaltungsstellen umzusetzen ist. Die Projektorgane haben den durch eine Arbeitsgruppe erarbeiteten Weisungen zur elektronischen Aktenführung bereits zugestimmt und werden diese im November 2011 dem Regierungsrat zur Beschlussfassung vorlegen. Damit sind die Grundlagen für die Einführung eines Records Management Systems gegeben.

8 Evaluationsprozess Records Management System

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

Aus diesem Grund war es naheliegend, den Evaluationsprozess zusammen mit der kantonalen Verwaltung Obwalden 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.

8.1 Ausschreibung

Die vom Regierungsrat eingesetzte Projektgruppe „ELVER“ Nidwalden hat im Herbst 2010 zusammen mit einer entsprechenden Projektgruppe der kantonalen Verwaltung Obwalden 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 8 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 in 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% der Bewertungspunkte. Die systemtechnischen und die anbieterbezogenen Anforderungen wurden durch das ILZ vorgenommen und betrugen insgesamt 10% der Bewertung. Die Kosten waren mit 35% 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 Nr. 510 vom 5. Juli 2011 stimmte der Regierungsrat des Kantons Nidwalden dem Zuschlag an diese Firma zu.

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

9 Kosten

9.1 Übersicht

Berechnung der totalen Betriebskosten für die kantonalen Verwaltungen von Nidwalden und Obwalden:

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

9.2 Schulung des Personals

Das Ausbildungskonzept sieht vor, dass Administratoren und Superuser ausgebildet werden. Administratoren braucht es zwei bis drei pro Kanton. Sie werden an insgesamt 6 Tagen geschult (aufgeteilt in 3 Tage Basis und 3 Tage Advanced). Dies werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Staatsarchiv und der Staatskanzlei sein. Daneben werden pro Direktion, Amt usw. Superuser ausgebildet. Man geht davon aus, dass das weitere 15 bis 20 Personen sein werden. Sie werden während zwei Tagen ausgebildet. Die Superuser stehen für Beratungen und Support intern zur Verfügung und geben ihr Wissen breit weiter.

Die eigentliche Ausbildung der Benutzer - aller Mitarbeiter - wird mittels eines eLearning-Kurses angeboten und umgesetzt; dieser Kurs dauert rund zwei Stunden pro Mitarbeiter. Dieser Kurs kann an jedem Arbeitsplatz und zeitunabhängig erfolgen.

Die externen Kosten von 29'000 Franken für diese Schulung sind in den Projektkosten eingerechnet, während die Kosten für den Arbeitsausfall der Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung nicht eingerechnet wurden.

9.3 Projektbegleitung während der Einführungsphase

Während der Einführungsphase fallen für die Staatskanzlei und namentlich auch für das Staatsarchiv zusätzliche Arbeiten an. Das Staatsarchiv ist gemäss Archivierungsgesetz und -verordnung zuständig für die Registraturpläne und für die Begleitung der Amtsstellen in der Aktenführung. Mit den heute bestehenden Ressourcen kann das Staatsarchiv pro Jahr eine bis zwei Amtsstellen bei der Einführung des RMS unterstützen (Registraturpläne, Dossierbildung, Schulung Aktenführung).

Nachdem das RMS innerhalb von 3 Jahren bei allen Direktionen eingeführt werden soll, ist mit einem zusätzlichen Aufwand im Umfang eines 30%-Pensums für die Jahre 2012 bis 2014 zu rechnen. Diese Mehrbelastungen werden durch eine Priorisierung der Aufgaben bei der Staatskanzlei und beim Staatsarchiv intern aufgefangen: eine befristete Leistungsauftragserweiterung kann somit vermieden werden. Diese Priorisierung wird sich jedoch auf andere Aufgaben der Staatskanzlei und des Staatsarchives mit entsprechendem Leistungsabbau (Verzögerungen) auswirken.

Das eingeführte, laufende RMS bedeutet für Amtsstellen nach der Schulung keinen zusätzlichen Aufwand. Aktenführung ist bereits heute eine Aufgabe in der gesamten Verwaltung.

Das laufende Aktenführungssystem muss nach der Einführung gepflegt werden (Anpassungen Registraturpläne, Schulung neuer MA, Aufbereitung von Ablieferungen usw.). Das bedeutet gegenüber heute im Staatsarchiv einen zusätzlichen Aufwand. Diese Arbeiten (vorarchivische Betreuung) sind der eigentlichen Archivierung "vorgelagert", sie fallen vor der eigentlichen Archivierung an und müssten gegenüber heute intensiviert werden. Zudem können elektronische Dokumente nicht einfach im Archiv abgelegt und sich selbst überlassen werden (wie Papierdokumente). Elektronische Daten können nur mit Hilfsmitteln (Software und Computer) gelesen werden - im Gegensatz zu Papierakten. Die elektronischen Dokumente sind deshalb im Archiv ständig zu pflegen, damit sie überhaupt lesbar bleiben.

Im Staatsarchiv kann bei einer gut funktionierenden, vollständig elektronischen Aktenführung der Arbeitsaufwand für Archivierung und Sicherung dennoch tendenziell abnehmen. Der grössere Arbeitsaufwand fällt in der Bewertung und der Erschliessung an, und beides wird durch ein (gepflegtes und funktionierendes) RMS erleichtert. Langfristig kann der zusätzliche Arbeitsaufwand in der vorarchivischen Betreuung deshalb durch interne Aufgabenverschiebungen im Staatsarchiv ohne Leistungsauftragserweiterung aufgefangen werden.

9.4 Wirtschaftlichkeit, Zusammenarbeit dem Kanton Obwalden

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

Die genaue Aufteilung der Investition und damit der jährlichen Betriebskosten über die kantonalen Verwaltungen von Nidwalden und Obwalden kann erst definitiv vorgenommen werden, wenn die technische Einführung abgeschlossen ist. Die Aufteilung der Investitionskosten wird aufgrund der Anzahl Arbeitsplätze vorgenommen (NW 470 Arbeitsplätze 53%, OW 420 Arbeitsplätze 47%).

Die Einführung 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 hö-

her. In den späteren Jahren ist sie abhängig von der Anzahl pro Jahr einzuführenden Arbeitsstellen und Arbeitsplätzen. Diese Detailplanung ist noch nicht vorgenommen. Sie muss abgeschätzt werden.

Damit ergibt sich folgende Verteilung der Investitionskosten:

Investitionskosten Kanton Nidwalden		Fr.
Ca. 53% der gesamten Investitionskosten		392'000
Im Budget 2012 eingestellt		200'000
Ins Budget 2013 einzustellen		100'000
Ins Budget 2014 einzustellen		92'000
Total Investitionskosten		392'000

Der Anteil des Kantons Obwalden beträgt auf der Basis von 47% rund 348'000 Franken.

Der beantragte Objektkredit wird nur dann in Anspruch genommen, wenn die Parlamente beider Kantone diesen bewilligen. Falls der Kanton Nidwalden 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 soll unverzüglich die Arbeit am Ordnungssystem aufgenommen werden. Die bereits durch die Projektorgane genehmigten Weisungen zur elektronischen Aktenführung und den definierten Mindestanforderungen sind im November dem Regierungsrat für die Beschlussfassung vorzulegen.

Vorgezogen werden jene Arbeitsstellen, die sich als Pilotämter für das neue Records Management System gemeldet haben. 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 ausgebreitet werden. Die Ausbreitung soll möglichst rasch erfolgen, denn nur im Vollausbau 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 Piloteinführungen 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. Die dafür nötigen rechtlichen Grund-

lagen wurden mit der Schaffung des Archivgesetzes vom 17. Dezember 2008 (NG 323.1) sowie der Archivierungsverordnung vom 20. April 2010 (NG 323.11) bereits geschaffen.

Stans, 18. Oktober 2011

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Hugo Kayser

Landschreiber

Hugo Murer

Signatur 5044