

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Polizeiinspektorat: Einführung einer neuen Einwohnerdatenbank-Anwendung (CIVITAS); Investitions- und Verpflichtungskredit

1. Worum es geht

Mit dem vorliegenden Antrag wird dem Stadtrat ein Kreditantrag für das Projekt Einführung einer neuen Einwohnerdatenbank-Anwendung des Polizeiinspektorats/Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (PI/EMF) gestellt. Die Notwendigkeit für die Ersatzbeschaffung ergibt sich aus dem Umstand, dass die bestehende, auf der SAP-Technologie basierende Einwohnerdatenbank-Anwendung nicht mehr weiterentwickelt wird und die entsprechende Software ihr «End of life» im Jahr 2019 erreicht. Die Einführung einer neuen Einwohnerdatenbank-Lösung umfasst einerseits den Wechsel von einer Individual-, hin zu einer Standardsoftware und andererseits die Anbindung an den schweizweiten elektronischen Weg- und Zuzug (eUmzugCH) sowie die neue Version der kantonalen Plattform (GERES V3). Weiter beinhaltet die evaluierte Lösung ein integriertes Angebot an elektronischen Verwaltungsleistungen (eUmzugCH), was einem wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Digitalstrategie Stadt Bern 2021 entspricht.

2. Ausgangslage

Die aktuell eingesetzte Einwohnerdatenbank-Applikation ist die zentrale Anwendung zur Erfassung und Verwaltung der Einwohnerinnen- und Einwohner-Daten der Stadt Bern. Jährlich werden am Schalter der Einwohnerdienste rund 100 000 Kundenanliegen abgewickelt; 85 000 Erfassungen und Mutationen in der Anwendung vorgenommen und rund 45 000 Datenbereinigungen durchgeführt. Aktuell verfügen 19 Dienststellen/Abteilungen der Stadtverwaltung und 5 externe Stellen (BERNMOBIL, Energie Wasser Bern, Evangelisch-Reformierte Gesamtkirchgemeinde Bern, Kantonspolizei, Personalvorsorgekasse) über einen Zugriff auf die Einwohnerdatenbank, welche jährlich insgesamt über 170 000 Suchanfragen tätigen.

Die aktuelle Einwohnerdatenbank-Anwendung basiert auf der SAP-Technologie und ist neben der Stadt Bern noch in den Städten Zürich und Biel in Betrieb. Das «End of life» der Software wird im Jahr 2019 erreicht.

Mit der Realisierung der angestrebten Lösung werden bei den Einwohnerdiensten die Voraussetzungen geschaffen, dass ab August 2020 die Anbindung an den schweizweiten elektronischen Weg- und Zuzug (eUmzugCH) und die neue Version der kantonalen Plattform (GERES V3) vollzogen ist. Mit dem Wechsel auf die neue Standardsoftware wird ein umfassendes und integriertes Angebot an elektronischen Verwaltungsleistungen zur Verfügung gestellt, was einem wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Digitalstrategie Stadt Bern 2021 entspricht.

3. Projektbeschreibung

a. Projektvorgehen

Im Rahmen der durchgeführten Evaluation wurden die heutigen Prozesse und Anforderungen seitens des PI/EMF aufgenommen und dokumentarisch festgehalten. Ziel war nicht nur eine Ersatz-

beschaffung und Einführung einer Standardsoftware, sondern auch eine Optimierung der Abläufe, was zu einer Reduktion der Warte- und Durchlaufzeiten führen soll. Die Submission wurde in einem selektiven Verfahren nach dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (PBV, BSG 731.2) sowie der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VBW, SSSB 731.21) ausgeschrieben. Das selektive Verfahren unterlag dem WTO/GATT-Abkommen und bestand aus der Präqualifikation (erste Stufe) und dem Hauptverfahren (zweite Stufe). Im Hauptverfahren wurden die beiden Angebote der OBT AG und der Talus Informatik AG einander gegenübergestellt. Beide Offerten stützen sich auf die Standardsoftware «nest» der Firma Innosolv AG. Aus der breit abgestützten Bewertung der Anforderungskriterien, der Referenzstädte, der Anbieterpräsentationen und des Projektleiters, wie auch des Preises resultierte die Talus Informatik AG wirtschaftlich die vorteilhafteste Lösung für die Stadt Bern.

Die evaluierte Anwendung soll im Rahmen eines Projekts über die folgenden Projektphasen eingeführt werden:

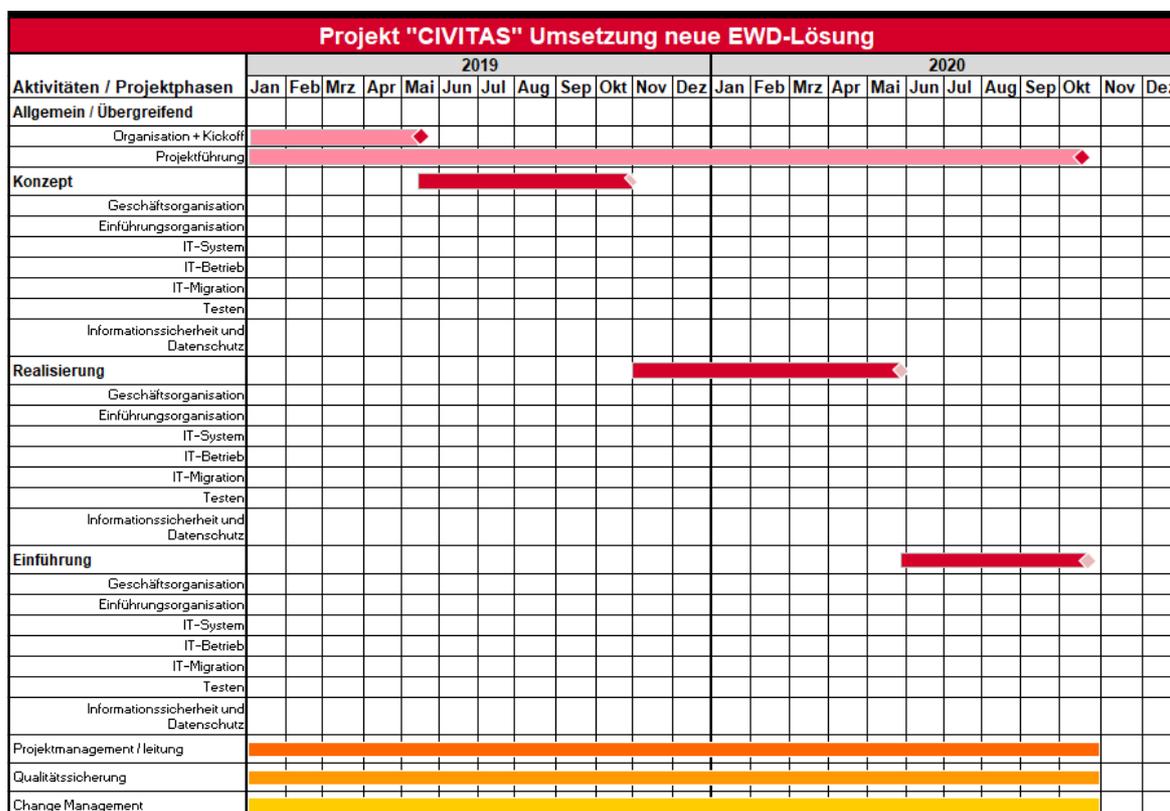
- Phase Konzept – Erstellung der notwendigen Konzepte
- Phase Realisierung – Realisierung/Parametrisierung der konzipierten Lösung inklusive Testing
- Phase Einführung – Migration und produktive Inbetriebnahme der neuen Lösung.

b. Projektergebnisse

Als Projektergebnis resultiert eine neue Einwohnerdatenbank-Anwendung für die Einwohnerdienste mit der dazugehörigen Dokumentation.

c. Projektterminplan

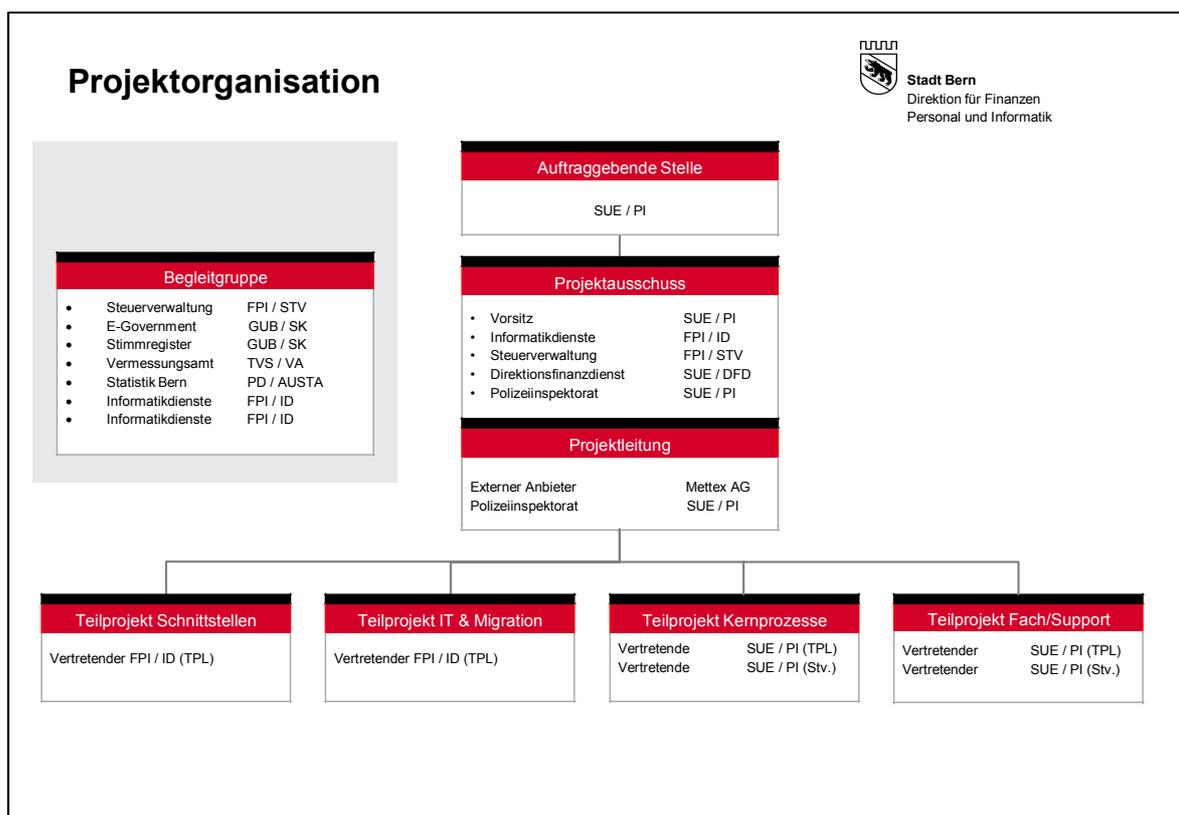
In Anlehnung an das beschriebene Projektvorgehen präsentiert sich der grobe Projektplan zum heutigen Zeitpunkt wie in der nachfolgenden Grafik dargestellt. Gemäss der aktuellen Planung und unter Vorbehalt der Zustimmung des Stadtrats könnte die neue Einwohnerdatenbank-Anwendung im August 2020 in Produktion gehen.



d. Projektorganisation

Die Projektorganisation setzte sich in der Projektierungsphase aus der Auftraggeberin, im vorliegenden Fall dem PI, einem Projektausschuss, der Projektleitung (bestehend aus einem externen und einem internen Projektleiter), dem operativen Projektteam (unterteilt in zwei Teilprojekte), sowie der begleitenden Fachgruppe zusammen. Diese Projektorganisation hat sich bewährt. Für die Realisierung wird sie angepasst und die Projektleitung wiederum schwergewichtig dem bisherigen externen Dienstleistungserbringer übertragen und das operative Projektteam aufgrund der Komplexität in vier Teilprojekte gegliedert. Aufgrund des anspruchsvollen und komplexen Vorhabens zeigte es sich als zwingend notwendig, die externe Projektleitung der Evaluationsphase auch mit der Umsetzung des Projekts zu beauftragen. Die Notwendigkeit dafür ergab im Hinblick auf die Kontinuität der Dienstleistungserbringung und um drohendem Knowhow-Verlust und damit einer Projektverzögerung vorzubeugen. Die freihändige Vergabe des Auftrags wurde durch die Beschaffungskommission an ihrer Sitzung vom 13. Juli 2018 gutgeheissen; es wurde keine Beschwerde gegen die Vergabe eingereicht.

Die Projektorganisation setzt sich demnach wie folgt zusammen:



e. Integration in die bestehende ICT-Landschaft

Unter Einhaltung der ICT-Architekturvorgaben sowie dem Einbezug des ICT-Architekten wird die neue Fachanwendung zum einen auf separaten Infrastrukturkomponenten betrieben, andererseits basiert die neue Lösung auch auf bestehenden Elementen der bestehenden ICT-Landschaft. Mit der Nutzung von Teilelementen der heutigen ICT-Landschaft können auch künftig Synergien genutzt werden. Open Source Software-Anwendungen (OSS) für Gemeindeverwaltungen, welche die Bedürfnisse und Anforderungen der Stadt Bern abdecken könnten, existieren aktuell keine auf dem Markt. Trotz einer expliziten Berücksichtigung von OSS-Lösungen in der Ausschreibung sind keine entsprechenden Teilnahmeanträge eingegangen. Eine Neuentwicklung (intern oder extern) würde zu nicht kalkulierbaren Risiken, Kosten und Ressourcenaufwänden führen. Aufgrund der grossen Konkurrenz von etablierten Produkten im Bereich Einwohnerkontrollanwendungen ist es schwer absehbar, ob sich eine Community für die Umsetzung bilden würde. Die Erfahrungen mit der be-

stehenden SAP-basierenden Lösung haben gezeigt, dass die Nachteile einer Individuallösung schwer wiegen und eine solche bis August 2020 auch kaum zu realisieren wäre. Die Herstellerin der angebotenen Software-Lösung – Innosolv AG – hat sich nicht dazu bereit erklärt, ihren Software-Code offen zu legen, wie sie mit Schreiben vom 1. Oktober 2018 an ihre Vertriebspartner mitteilte.

f. Erfolgte Ausschreibungen

Die Ausschreibung wurde unter Einbezug und Leitung der Fachstelle Beschaffungswesen in einem selektiven Verfahren nach dem Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (PBV, BSG 731.2) sowie der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VBW, SSSB 731.21) durchgeführt. Das Verfahren unterlag dem WTO/GATT-Abkommen und bestand aus der Präqualifikation (erste Stufe) und dem Hauptverfahren (zweite Stufe).

Die SAP beziehungsweise die Deloitte AG haben als bisherige Betreiber- und Support-Unternehmung auf die Teilnahme an der Evaluation einer neuen Einwohnerdatenbank-Anwendung für die Stadt Bern bewusst verzichtet.

Aus der Präqualifikation wurden die vier Anbieter mit der höchsten Punktzahl, welche die Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien erfüllten, für das Hauptverfahren selektioniert. Von diesen vier Anbietern zogen sich zwei aus dem Verfahren zurück und verzichteten auf die Einreichung einer Offerte. Begründet wurden die Nicht-Teilnahme am Hauptverfahren in einem Fall mit den von der Stadt Bern unterstützten Plattformen und im anderen Fall mit den Anforderungskriterien, die nur bedingt erfüllt werden könnten. In das Hauptverfahren gelangten somit zwei Angebote. Sowohl die Firma OBT AG wie auch die Firma Talus Informatik AG offerierten unabhängig voneinander die Standardsoftware «nest» der Firma Innosolv AG.

Sowohl der Projektausschuss als auch die Beschaffungskommission stimmten in ihren Sitzungen vom 19. Oktober 2018 dem Antrag zu, den Auftrag zur Einführung einer neuen Einwohnerdatenbank-Anwendung an die Firma Talus Informatik AG zu vergeben. Gegen die erlassenen Verfügungen wurde keine Beschwerde geführt; sie sind seit dem 9. November 2018 rechtskräftig.

Bei der evaluierten Firma Talus Informatik AG handelt es sich um dasselbe Unternehmen, welches auch in der Stadt Biel mit der Ablösung der dortigen Einwohnerdatenbank-Anwendung betraut wurde. Das Projekt in Biel ist weiter fortgeschritten als in der Stadt Bern. Dies bietet den Vorteil, dass vor allem hinsichtlich der Datenmigration auf Erfahrungen in Biel zurückgegriffen werden kann. Zukünftig setzen die Städte Biel, Thun und Bern aber auch Burgdorf und unter anderem grössere Gemeinden wie Worb und Lyss im Kanton Bern auf dieselbe Einwohnerdatenbank-Anwendungs-Software, was sich in Bezug auf Weiterentwicklung als auch Einflussmöglichkeiten auf die Einbindung neuer Funktionen in die Standardsoftware bemerkbar machen dürfte. Mit der Lösung «nest» setzt die Stadt Bern auf die am weitesten verbreitete Gemeindeverwaltungssoftware in der Schweiz und mit der Talus Informatik AG auf den Anbieter mit der meisten Erfahrung hinsichtlich Einführung und Betreuung von Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Kanton Bern.

4. Projektkosten

Für das Projekt werden folgende Aufwände in der Form von Investitionskosten veranschlagt:

Aufwandposition	Kosten (inkl. MwSt)
Projektierungskredit	Fr. 150 000.00
Hardware-Kosten	
Ausweislesegeräte	Fr. 12 454.00
Bezahlterminals	Fr. 32 463.00
Software-Lizenzen	
Mietmodell	Fr. 0.00
Externe Dienstleistungen	
Projektleitung durch die Firma Mettex AG	Fr. 202 649.00
Talus Informatik AG	Fr. 770 567.00
Interne Dienstleistungen	
Informatikdienste ID	Fr. 160 776.00
Unvorhergesehenes/Reserve (10 % der Gesamtinvestition)	Fr. 132 891.00
Total Aufwände	Fr. 1 461 800.00

Für das Projekt CIVITAS wurden Kosten von 1,8 Mio. Franken geschätzt. Dieser Betrag wurde auf die Jahre 2019 – 2021 verteilt und in die Mittelfristige Investitionsplanung aufgenommen (MIP-Nr. I2300020). Der Gesamtkredit von Fr. 1 461 800.00 (inklusive Projektierungskredit) liegt innerhalb des geschätzten Kostenrahmens.

5. Folgekosten

a. Kapitalfolgekosten

Aus den beantragten Investitionskosten von Fr. 1 461 800.00 ergeben sich die folgenden Kapitalfolgekosten, welche das Polizeiinspektorat über seine laufende Rechnung trägt:

Investition	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	5. Jahr
Anschaffungs-/ Restbuchwert	Fr. 1 461 800.00	Fr. 1 169 440.00	Fr. 877 080.00	Fr. 292 360.00
Abschreibung 20%	Fr. 292 360.00	Fr. 292 360.00	Fr. 292 360.00	Fr. 292 360.00
Zins 1.43 %	Fr. 20 905.00	Fr. 16 725.00	Fr. 12 540.00	Fr. 4 180.00
Kapitalfolgekosten	Fr. 313 265.00	Fr. 309 085.00	Fr. 304 900.00	Fr. 296 540.00

b. Betriebs- und Unterhaltskosten

Die bisherigen Betriebs- und Unterhaltskosten der bestehenden Lösung betragen über die letzten 5 Jahre jährlich rund Fr. 1 149 484.00. Darin enthalten sind einerseits die Softwarewartung des Betreibers, Support und Lizenzgebühren der SAP sowie Support und Betrieb durch die Informatikdienste der Stadt Bern (ID) aber auch verschiedene Abschreibungen und Verzinsungen. Es handelt sich um einen Durchschnitt der Beträge, welche mit interner Rechnung der SUE/PI durch die ID verrechnet wurden. Neu setzen sich die Betriebs- und Unterhaltskosten aus Fr. 270 234.00 für Softwarelizenzen des externen Anbieters (Mietmodell inkl. Dienstleistungen) sowie Fr. 375 000.00 für Dienstleistungen der ID zusammen. Die wiederkehrenden Betriebskosten der ID sind in der Pauschale, welche die ID dem PI verrechnet, enthalten.

Für die neu zu verpflichtenden Betriebsfolgekosten über 6 Jahre wird dem Stadtrat ein Verpflichtungskredit von Fr. 1 621 404.00 beantragt (6 x Fr. 270 234.00 inkl. MwSt.). Der Rahmenvertrag wird über 6 Jahre, mit der Option um Verlängerung von 4 x 1 Jahr, abgeschlossen.

6. Nutzen

a. Qualitativer Nutzen

Mit dem Projekt werden nicht bezifferbare Nutzenpotentiale erschlossen. Folgende Wirkungen werden dabei erzielt:

- Mit Einführung der Software werden die Voraussetzungen geschaffen, damit die Stadt Bern neue innovative und kundinnen- und kundenorientierte Dienstleistungen (eUmzug, eAdressauskunft, eBescheinigungen, Identifikation via Ausweislesegerät, Bezahlung am Kundenschalter) anbieten kann.
- Neue Funktionen erschliessen Statistik Bern und dem Stimmregister erweiterte Möglichkeiten, insbesondere Prozessoptimierungen.
- Dank der Zusammenarbeit mit den Städten Thun und Biel, welche über eine vergleichbare Organisation und identische Systeme verfügen, entstehen Synergien bei der Weiterentwicklung der Schweiz am weitesten verbreiteten Einwohnerdatenbank-Anwendung «nest» (rund 400 Gemeinden und Städte). Die Anbieterin Talus Informatik AG betreut derzeit im Kanton Bern nebst den Städten Biel, Thun, Burgdorf unter anderem auch die grösseren Gemeinden Worb und Lyss. Mit der neu dazu stossenden Stadt Bern könnten gemeinsame Anliegen verstärkt und mit Nachdruck eingebracht werden, damit neue Funktionen in den Standard aufgenommen werden.
- Bisher nicht zur Verfügung stehende Funktionen, welche schweiz- und kantonsweit von Kundinnen und Kunden anderer Dienstleistungsanbieter genutzt werden, sind in der Standardlösung bereits ohne Zusatzkosten enthalten.

b. Quantitativer Nutzen

Dank der Ablösung der bestehenden Lösung durch eine Standardsoftware ist gewährleistet, dass auch interkantonale und kantonale gesetzliche Anforderungen ohne Zusatzkosten in den Standard aufgenommen werden. Die bisherigen, relativ hohen Betriebs- und Unterhaltskosten der vergangenen 5 Jahre reduzieren sich von rund Fr. 1 150 000.00 auf rund Fr. 945 234.00 jährlich. Das Geschäftsmodell der Softwareherstellerin Innosolv AG basiert auf einer jährlich zu entrichtenden Lizenzgebühr.

Es ist davon auszugehen, dass mit der Einführung von «nest» weitere Kosteneinsparungen möglich sind. Die Prozessoptimierung und der Effizienzgewinn lassen sich jedoch nicht quantifizieren. Inwieweit sich eine Entlastung der Mitarbeitenden einstellt, muss der Betrieb zeigen. Absehbar scheint, bei entsprechender Verlagerung zu elektronisch angebotenen Dienstleistungen, ein signifikanter Rückgang der Wartezeiten.

7. Konsequenzen bei Nichtumsetzung oder verspäteter Umsetzung des Projekts

Die bestehende Einwohnerdatenbank-Anwendung wird nicht mehr weiterentwickelt und erreicht im Jahr 2019 ihr «End of life». Bei Nichtumsetzung müsste mit Ausfällen und Datenverlusten gerechnet werden. Dies würde bei allen Dienststellen, welche auf die Einwohnerdaten zugreifen, zu Störungen und fehlerbehafteten Ergebnissen führen. Direkt betroffen wären beispielsweise das Schulamt, Statistik Bern, das EWB (Energie, Wasser Bern), das Sozialamt, das Alters- und Versiche-

rungsamt, das Stimmregister und die Steuerverwaltung. Die rechtlichen, finanziellen und gesellschaftspolitischen Folgen können nicht beziffert werden.

Die bisherige Betreiberfirma Deloitte AG hat ein kostenloses Update zur Anbindung an die neue Version der kantonalen Plattform GERES ausgeschlossen. Würde das Projekt verspätet umgesetzt, wäre mit nicht bezifferbaren hohen Folgekosten zu rechnen, um die kantonalen gesetzlichen Erfordernisse zu erfüllen. Es könnte nicht ausgeschlossen werden, dass an GERES gelieferte Daten fehlerhaft und inkonsistent wären, was Mehraufwände bei der Datenbereinigung zur Folge hätte. Aufgrund des neuen Personendatensammlungsgesetzes (PDSG) des Kantons Bern müsste in der Folge mit Zusatzkosten aufgrund verzögerter Datenbereinigungen gerechnet werden.

8. Fakultatives Referendum

Der beantragte Investitions- und Verpflichtungskredit von insgesamt Fr. 3 083 204.00 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 37 Bst. c der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1).

Antrag

1. Der Stadtrat bewilligt für die Einführung einer neuen Einwohnerdatenbank-Anwendung (CIVITAS) einen Investitionskredit von Fr. 1 461 800.00 zulasten der Investitionsrechnung, Konto I2300020 (Kostenstelle 230400).
2. Er bewilligt für die Betriebs- und Unterhaltskosten einen Verpflichtungskredit von Fr. 1 621 404.00 mit einer Laufzeit von 6 Jahren (2020 - 2025) zulasten des Globalbudgets des Polizeiinspektorats (Dienststelle 230).
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Bern, 12. Dezember 2018

Der Gemeinderat