

Vorlage für die Sitzung des Senats am 14.06.2022

Verbesserung der digitalen Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (FHB); Senatsbeschluss vom 07.07.2020

Ergänzender Sachstandsbericht zum Aufbau des VIS-Einheitsmandanten; Projektbudget und Folgekosten

A. Problem

Der Senat hat am 07.07.2020 dem Vorschlag zur Verbesserung der digitalen Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen durch Aufbau eines VIS-Einheitsmandanten und Stärkung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit zugestimmt.

Nach Kenntnisnahme des zweiten Sachstandsberichts durch den Senat am 01.03.2022 hat der Senat den Senator für Finanzen um Vorlage eines ergänzenden Sachstandsberichts im zweiten Quartal 2022 gebeten, sobald die Kosten für die Umsetzung der Infrastrukturempfehlung von Dataport (Projektbudget und Folgekosten) bezifferbar sind.

B. Lösung

Auf Grundlage der von der VIS-Herstellerfirma PDV erarbeiteten Infrastrukturempfehlung, die mit Blick auf die zu gewährleistende hohe Verfügbarkeit, Performance und Datensicherheit des VIS-Einheitsmandanten (keine Verzögerungen im Arbeitsablauf während Lastspitzen) sowie den weiteren Ausbau von VIS in der FHB (u. a. mehr Nutzer:innen, weitere Anbindung von Fachverfahren, Ausbau Home Office etc.) eine **zukunftsfähige Infrastrukturlösung** vorsieht, hat Dataport im März 2022 die Kostenkalkulation vorgelegt. (vgl. im Detail Kostenaufstellung unter D).

Im Jahr 2023 ist ein temporärer Parallelbetrieb der bisherigen und der neuen Infrastruktur erforderlich, da die Migrationsvorhaben der bestehenden Ressortmandanten weitestgehend nicht parallel stattfinden können und der Zugriff auf die bisherigen Daten für eine Übergangszeit gewährleistet sein muss.

Die leistungsfähigere Hardwareausstattung mit einer neuen, erforderlichen Lastverteilung sowie allgemeine Kostensteigerungen werden zwar auch langfristig höhere Betriebskosten zur Folge haben, führen aber zu einer Qualitätsverbesserung der Aufgabenwahrnehmung und zu einer deutlichen Nutzensteigerung. Eine zukunftsfähige Infrastruktur ist ein unverzichtbarer und zentraler Baustein der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung der FHB.

Weitere Kosten ergeben sich dadurch, dass die künftige Wahrnehmung der fachadministrativen Aufgaben größtenteils durch Dataport erfolgen wird. Dataport wird die Administrationsaufgaben, die von datenschutzrechtlicher Relevanz sind und technisch Auswirkungen auf den gesamten Mandanten haben, wahrnehmen. Kosten entstehen auch durch die Wahrnehmung weiterer Aufgaben durch die Fachliche Leitstelle Dokumentenmanagement im Bereich Technik (Senator für Finanzen, Referat 41). Ferner ergeben sich Kosten dadurch, dass PDV Anpassungen des Produktes VIS zur Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen vornehmen muss, sowie durch das neue VIS-Modul für die ressortübergreifende Abstimmung und Bearbeitung von Senatsvorlagen, welches im Rahmen des Projektes „eSenat“ erarbeitet wird. Zudem sind zusätzliche Dienstleistungen seitens Dataport erforderlich (Aufbau und Konfiguration des Pilot-Testmandanten, Last- und Performancetests, Migrationsvorhaben).

C. Alternativen

Alternativen werden nicht empfohlen:

Die Umsetzung der empfohlenen skalierbaren und hochverfügbaren neuen Serverumgebung wäre in der bisherigen Infrastrukturmgebung nicht möglich. Die bestehende Infrastruktur ist technisch überholt und müsste auch unabhängig vom VIS-Einheitsmandanten angepasst werden. Die Fortführung der bisherigen dezentralen Fachadministration durch die Ressorts ist beim Einheitsmandanten aus datenschutzrechtlichen und technischen Gründen (Auswirkungen auf den gesamten Mandanten) nicht vertretbar. Ebenso kommt der Verzicht auf projektspezifische Anpassungen, welche insbesondere aufgrund von datenschutzrechtlichen Anforderungen seitens der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit notwendig sind, nicht in Betracht. Mit einem Verzicht auf das neue VIS-Modul eSenat wäre die Abstimmung von Senatsvorlagen, die den ressortübergreifenden Kernprozess in VIS darstellen wird, nicht realisierbar.

Mit der Beibehaltung der bestehenden Mandantentrennung ließe sich die ressortübergreifende Zusammenarbeit der gesamten bremischen Verwaltung nicht verbessern. Medienbrüche und Doppelablagen blieben weiterhin bestehen. Ein bremenweit einheitliches digitales Arbeiten in der Verwaltung, auch über die Ressortgrenzen hinweg, wäre nicht realisierbar.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Kosten belaufen sich in 2022 auf 370.000 Euro, in 2023 auf rund 2,1 Mio. Euro (größtenteils bedingt durch den temporären Parallelbetrieb) und ab 2024 ff auf rund 1,0 Mio. Euro mit jährlichen Steigerungen von ca. 100.000 Euro. Darin enthalten sind jährliche Personalausgaben von 130.000 Euro für das Referat 41 beim Senator für Finanzen ab 2023 (Fachliche Leitstelle Dokumentenmanagement).

Nr.	Kosten in €	Plan 2022	Plan 2023	Plan 2024	Plan 2025 ff	
1.	Neue Infrastruktur gemäß Infrastrukturempfehlung von PDV (konsumtiv)					Begründung
1.1	temporärer Parallelbetrieb in 2023 (konsumtiv)		1.408.000			Migration der bestehenden Ressortmandanten lässt sich nicht (und nur sehr eingeschränkt) parallelisieren. Der Zugriff auf die bisherigen Daten muss zudem für eine Übergangszeit von rund einem halben Jahr gewährleistet sein (Aufbau neue Infrastruktur Ende 2022, Last- und Performancetests in neuer Infrastruktur im 1. Quartal 2023, ab April 2023 Migration bis Mitte 2023, danach Übergangszeit von einem halben Jahr bis Ende 2023 (= 1 Jahr temporärer Parallelbetrieb) Die Finanzierung der aktuellen Infrastruktur ist über den HH 2022 und 2023 abgesichert.
1.2	Höhere Betriebskosten (im Vergleich zur bisherigen Infrastruktur; konsumtiv)			500.000	500.000	bessere Technik/Hardware, u. a. schnellere Server, mehr Suchserver, neu: Lastverteilung durch Loadbalancer (bisher nur verschiedene Server), Erfordernis von sog. Fachverfahrensmandanten für die VIS-Schnittstellen
2.	Fachadministration					gemäß Richtungsentscheidung der Lenkungsgruppe DMS vom 07.06.2021
2.1	Übernahme der Fachadministration durch Dataport (konsumtiv)		200.000	300.000	400.000	(Mehr-)Kosten für die Fachadministration durch Dataport; Kalkulation auf Basis der Erfahrungswerte Dataport-Administration für Schleswig-Holstein (SH)
2.2	Zusätzliches Personal für die Fachliche Leitstelle Dokumentenmanagement (FL DMS)		130.000	130.000	130.000	bis zu 2,0 VZE; Aufgaben: Koordination (Schnittstelle zwischen Dataport und Ressorts; neue Auftragsprozesse) und ggf. auch fachadministrative Aufgaben.
3.	Zusätzliche Dienstleistungen Dataport (konsumtiv)	190.000	220.000			Aufbau und Konfiguration des Pilot-Testmandanten, Last- und Performancetests, Migrationsvorhaben
4.	Anpassungen des Produktes VIS durch PDV für Einheitsmandant und eSenat (investiv)	180.000	125.000	30.000		insbesondere aufgrund datenschutzrechtlicher Anforderungen, neues VIS-Modul eSenat
5.	Pflege und Wartung der Anpassungen des Produktes PDV von PDV für Einheitsmandant und eSenat (konsumtiv)		34.200	57.950	63.650	ca. 19 % der investiven Ausgaben für Anpassungen;
6.	Sonstige Projektkosten eSenat (konsumtiv)		5.000			für PDV-Projektleitung (Soll-Prozess)
	Kosten gesamt*	370.000	2.122.200	1.017.950	1.093.650	4.603.800
	Verpflichtungsermächtigungen*		1.992.200	887.950	963.650	3.843.800
	davon konsumtiv		1.867.200	857.950	963.650	3.688.800
	davon investiv		125.000	30.000	0	155.000
	*Für Ziff. 2.2 Personal keine Verpflichtungsermächtigung erforderlich					

Für die Jahre 2024 ff. sind in Zeile 1.2 höhere Betriebskosten von jeweils 500.000 Euro vorgesehen, und zwar konstant 500.000 Euro. Hierin sind die jährlichen Steigerungsraten von 100.000 Euro enthalten, sie erscheinen aber nicht in der Zahl, da bereits für die bisherige Infrastruktur Kostensteigerungen in vergleichbarer Größenordnung vorgesehen waren.

Zur Deckung der Kosten in 2022 in Höhe von insgesamt 370.000 Euro stehen veranschlagte Mittel in Höhe von 130.000 € bei der Haushaltsstelle 0950.51100-1 „Sachausgaben für IT-Zentral“ im Produktplan 96 bereit. Ferner werden nicht mehr benötigte Mittel in Höhe von 240.000 € bei der Haushaltsstelle 0990.46103-1 „Globale Mehrausgaben (sonstige personal- wirtschaftliche Verpflichtungen und Risiken)“ im Produktplan 92 herangezogen. Diese werden über Nachbewilligung zu Gunsten der noch neu einzurichtenden investiven und konsumtiven Haushaltsstellen im Haushaltsvollzug zur Verfügung gestellt.

Zur haushaltsrechtlichen Absicherung der Maßnahme ab 2023 wird für den Finanzplanungszeitraum die Erteilung von zusätzlichen außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 3.688.800 € konsumtiv (2023: 1.867.200 €; 2024: 857.950 €; 2025: 963.650 €) und insgesamt 155.000 € investiv (2023: 125.000 €; 2024: 30.000 €) beantragt. Die barmittelmäßige Abdeckung der außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen für 2023 in Höhe von insgesamt

1.992.200 € erfolgt im Haushaltsvollzug 2023 aus Mitteln des Budgets des Senators für Finanzen. Die konkrete Aufteilung der Deckung innerhalb der Produktpläne beim Senator für Finanzen wird derzeit noch geprüft.

Die erforderlichen Mittel zur barmittelmäßigen Abdeckung der zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen ab 2024 werden im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2024/2025 innerhalb der Ressortdeckwerte im Bereich des Senators für Finanzen berücksichtigt.

Zum Ausgleich für die zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 3.843.800 € Mio. € wird die veranschlagte Verpflichtungsermächtigung bei der Hst. 0270.894 13-5 „An die Universität Bremen für energetische Sanierungsmaßnahmen“ im Produktplan 24 Hochschulen und Forschung in entsprechender Höhe nicht in Anspruch genommen.

Die Umsetzung der Maßnahmen hat keine unmittelbaren geschlechtsspezifischen Auswirkungen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage wurde mit der Senatskanzlei, dem Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, dem Senator für Inneres, der Senatorin für Justiz und Verfassung, der Senatorin für Kinder und Bildung, der Senatorin für Wissenschaft und Häfen, dem Senator für Kultur, der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport, der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau und der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage ist zur Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister geeignet.

G. Beschlussvorschlag

1. Der Senat nimmt den ergänzenden Sachstandsbericht zum Aufbau des VIS-Einheitsmandanten zur Kenntnis und stimmt dem Finanzierungsvorschlag unter D zu.
2. Der Senat stimmt der zügigen Fortführung des Ausbaus des VIS-Einheitsmandanten und der dargestellten Finanzierung der zusätzlichen Mittelbedarfe in den Jahren 2022 bis 2025 in Höhe von insgesamt 4.603.800 € im Haushalt des Landes zu.
3. Der Senat stimmt der zusätzlichen Ausstattung der Fachlichen Leitstelle Dokumentenmanagement im Bereich Technik mit der unbefristeten Einstellung in Höhe von 1 VZE der Besoldungsgruppe A12/EG12 und 1 VZE der Besoldungsgruppe A11/E11 sowie der damit verbundenen Finanzierung in Höhe von 130.000 € ab 2023 p.a. zuzüglich der Arbeitsplatzkosten mit Deckung aus Hst. 0900.42214-8 Bezüge planmäßiger Beamt:innen (Zentrales IT-Management und E-Government) zu.

4. Der Senat stimmt zur haushaltsrechtlichen Absicherung der Maßnahme ab 2023 dem Eingehen von konsumtiven und investiven Verpflichtungen in Höhe von insgesamt 3.843.800 € für den Zeitraum 2023 bis 2025 zu. Zum Ausgleich wird die im Haushalt des Landes veranschlagte Verpflichtungsermächtigung bei der Hst. 0270.894 13-5 in entsprechender Höhe nicht in Anspruch genommen.
5. Der Senat bittet den Senator für Finanzen die zur Finanzierung der Maßnahme erforderlichen haushaltsrechtlichen Beschlüsse des Haushalts- und Finanzausschusses einzuholen.

Anhang

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung-Übersicht (WU-Übersicht)

Anlage : Wirtschaftlichkeitsuntersuchungs-Übersicht (WU-Übersicht)

Anlage zur Vorlage : Verbesserung der digitalen Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (FHB); Senatsbeschluss vom 07.07.2020

Ergänzender Sachstandsbericht zum Aufbau des VIS-Einheitsmandanten; Projektbudget und Folgekosten

Datum : 14.06.2022

Stand: Mai 2022

Benennung der(s) Maßnahme/-bündels

Aufbau und Betrieb einer neuen Infrastruktur, Weiterentwicklung der Fachadministration und Anpassungen des Produktes VIS durch PDV Anpassungen im Rahmen des Projekts „Aufbau eines VIS-Einheitsmandanten für die FHB“

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Projekte mit einzelwirtschaftlichen
 gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen

Methode der Berechnung (siehe Anlage)

Rentabilitäts/Kostenvergleichsrechnung Barwertberechnung Kosten-Nutzen-Analyse
 Bewertung mit standardisiertem gesamtwirtschaftlichen Berechnungstool

Ggf. ergänzende Bewertungen (siehe Anlage)

Nutzwertanalyse ÖPP/PPP Eignungstest Sensitivitätsanalyse Sonstige

Anfangsjahr der Berechnung:

Betrachtungszeitraum (Jahre):

Unterstellter Kalkulationszinssatz:

Geprüfte Alternativen (siehe auch beigefügte Berechnung)

Nr.	Benennung der Alternativen	Rang
1	Aufbau eines VIS-Einheitsmandanten für die FHB <ul style="list-style-type: none">in einer zukunftsfähigen Infrastruktur (hochverfügbare, skalierbare Serverumgebung)mit der Übernahme der Fachadministration größtenteils durch Dataport (Administrationsaufgaben, die von datenschutzrechtlicher Relevanz sind und technische Auswirkungen auf den gesamten Mandanten haben) und die Fachliche Leitstelle Dokumentenmanagement (FL DMS; SF Ref. 41) sowieAnpassungen des Produktes VIS durch PDV aufgrund datenschutzrechtlicher Anforderungen und für den Prozess eSenat (neues VIS-Modul)	1
2	Aufbau eines VIS-Einheitsmandanten für die FHB <ul style="list-style-type: none">in der bestehenden Infrastrukturmit Beibehaltung der dezentralen Fachadministration in den Ressortsohne Anpassungen des Produktes VIS durch PDV	2
3	Beibehaltung des Status quo (Nichtstun), d. h. <ul style="list-style-type: none">kein Aufbau eines VIS-Einheitsmandanten für die FHBBeibehaltung des bisherigen Mandantenkonzepts (rund 20 Mandanten)lediglich Übertragung der in 2021 erarbeiteten Standardkonfiguration auf die bestehenden Ressortmandanten	3

Ergebnis

Das zentrale Dokumentenmanagement VIS ist die wesentliche Grundlage für die vollständige Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in der FHB sowie für die Verbesserung der ressortübergreifenden digitalen Zusammenarbeit (vgl. Senatsbeschluss vom 07.07.2020 „Verbesserung der digitalen Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (FHB)“).

Das Projekt VIS-Einheitsmandant nimmt eine Schlüsselstellung in der IT-Strategie "Verwaltung 4.0" der FHB ein. Der erhebliche Nutzen des Projektes hinsichtlich der qualitativ strategischen Bedeutung und der externen Effekte wurde bereits 2020 im Rahmen der beigefügten Wirtschaftlichkeitsberechnung mit ergänzender Nutzwertanalyse bestätigt. Die Umsetzung des o. g. Maßnahmenbündels ist unabdingbare Voraussetzung für die Realisierung des VIS-Einheitsmandanten. Dabei ist insbesondere der Aufbau und Betrieb einer zukunftsfähigen Infrastruktur ein unverzichtbarer und zentraler Baustein.

Demzufolge wird das Schlüssel-Kriterium „Bedeutung für die IT-Strategie der Behörde“ in Anlehnung an das Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT (WiBe 5.0) mit „10 Punkten“, d. h. unabdingbar für die IT-Strategie der FHB, bewertet, so dass die Maßnahmen grundsätzlich durchzuführen sind.

Keine der dargestellten Alternativen ist im betriebswirtschaftlichen Sinn „wirtschaftlich“, d. h. mit Erträgen oder sogar „Gewinn“ verbunden. Die Durchführung der Maßnahmen führt jedoch zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung der Aufgabenwahrnehmung und zu einer erheblichen Nutzensteigerung.

Unter Berücksichtigung der o. g. Aspekte wird die Alternative 1 zur Realisierung vorgeschlagen.

Anlage : Wirtschaftlichkeitsuntersuchungs-Übersicht (WU-Übersicht)

Anlage zur Vorlage : Verbesserung der digitalen Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (FHB); Senatsbeschluss vom 07.07.2020
Ergänzender Sachstandsbericht zum Aufbau des VIS-Einheitsmandanten; Projektbudget und Folgekosten
Datum : 14.06.2022

Die von der VIS-Herstellerfirma PDV erarbeitete Infrastrukturempfehlung, basierend auf Erfahrungswerten aus vergleichbaren Infrastrukturmgebungen, sieht mit Blick auf die zu gewährleistende hohe Verfügbarkeit, Performance und Datensicherheit des VIS-Einheitsmandanten (keine Verzögerungen im Arbeitsablauf während Lastspitzen) sowie den weiteren Ausbau von VIS in der FHB (u. a. mehr User, weitere Anbindung von Fachverfahren, Ausbau Home Office etc.) eine zukunftsfähige Infrastrukturlösung vor.
Im Jahr 2023 ist ein temporärer Parallelbetrieb der bisherigen und der neuen Infrastruktur erforderlich, da sich die Migrationsvorhaben der bestehenden Ressortmandanten weitestgehend nicht parallelisieren lassen und der Zugriff auf die bisherigen Daten für eine Übergangszeit gewährleistet sein muss.
Die leistungsfähigere Hardwareausstattung mit einer neuen, erforderlichen Lastverteilung sowie allgemeine Kostensteigerungen werden zwar auch langfristig höhere Betriebskosten zur Folge haben, führen aber insbesondere wie auch die Wahrnehmung der fachadministrativen Aufgaben durch Dataport und die FL DMS sowie die Anpassungen des Produktes VIS durch PDV zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung der Aufgabenwahrnehmung und zu einer erheblichen Nutzensteigerung.

Die Alternative 2 scheidet aus folgenden Gründen aus:

Die bestehende Serverumgebung ist technisch überholt und müsste auch unabhängig vom VIS-Einheitsmandanten angepasst und erweitert werden (inkl. Betriebssystemupdate, auch im Hinblick auf folgende VIS Releasewechsel). Die Umsetzung der empfohlenen skalierbaren und hochverfügbaren neuen Serverumgebung (komplette Restrukturierung der gesamten VIS-Dienste; das gesamte Verfahren wird auf neue Server umgezogen) wäre in der bisherigen, „veralteten“ Infrastrukturmgebung unmöglich.
Die Beibehaltung der dezentralen Fachadministration durch die Ressorts ist aus datenschutzrechtlichen und technischen Gründen (Auswirkungen auf den gesamten Mandanten) nicht vertretbar.
Ebenso kommt der Verzicht auf Anpassungen des Produktes VIS durch PDV, insbesondere aufgrund von datenschutzrechtlichen Anforderungen seitens der LfDI, nicht in Betracht. Mit einem Verzicht auf das neue VIS-Modul e-Senat wäre die Abstimmung von Senatsvorlagen als der ressortübergreifende Prozess in VIS nicht realisierbar.

Die Alternative „Beibehaltung des Status quo“ wird ebenfalls nicht empfohlen.

Der Senat hat am 07.07.2020 den Aufbau eines VIS-Einheitsmandanten vor dem Hintergrund der Verbesserung der ressortübergreifenden digitalen Zusammenarbeit beschlossen (s. Anlage); das Projekt hat eine immense Bedeutung für die Bürgerservice- und Modernisierungsstrategie der FHB. Mit der Beibehaltung der bestehenden Mandantentrennung ließe sich die ressortübergreifende Zusammenarbeit der gesamten bremischen Verwaltung nicht verbessern. Medienbrüche und Doppelablagen blieben weiterhin bestehen. Ein bremenweit einheitliches digitales Arbeiten in der Verwaltung, auch über die Ressortgrenzen hinweg, wäre nicht realisierbar.

Weitergehende Erläuterungen

Zeitpunkte der Erfolgskontrolle:

1. 30.09.2023	2. 31.03.2024		
---------------	---------------	--	--

Kriterien für die Erfolgsmessung (Zielkennzahlen)

Nr.	Bezeichnung	Maßeinheit	Zielkennzahl
1	Migrierte Ressortmandanten	Anzahl	15
2	Nutzer:innen auf dem VIS-Einheitsmandanten	Anzahl	4.000

Baumaßnahmen mit Zuwendungen gem. VV 7 zu § 44 LHO: die Schwellenwerte werden nicht überschritten / die Schwellenwerte werden überschritten, die frühzeitige Beteiligung der zuständigen technischen bremischen Verwaltung gem. RLBau 4.2 ist am erfolgt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt, weil:
Ausführliche Begründung