

***Einführung des elektronischen Dossiers
(„eDossier“) in der Migrationsbehörde
Bewilligung eines Verpflichtungskredites***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 22. April 2008, RRB Nr. 2008/712

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Justizkommission

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Entwicklung der Ausländer (-dossiers)	6
1.2 Problemanalyse und -lösung	6
2. Erwägungen	8
2.1 Heutige Situation (IST-Zustand)	8
2.2 Lösungsvariante 1: Ausbau Dachgeschoss Ambassadorshof (Papierdossier)	8
2.3 Lösungsvariante 2: Einführung elektronisches Personendossier (eDossier)	8
2.4 Wirtschaftlichkeit der Lösungsvarianten Papier- und eDossier.....	9
3. Rechtliches	11
4. Datenschutz	11
5. Antrag	11
6. Beschlussesentwurf	12

Anhang/Beilagen

Wirtschaftlichkeitsrechnung

Kurzfassung

Die Migrationsbehörde des Kantons Solothurn (Abteilung Ausländerfragen im Amt für öffentliche Sicherheit) ist verantwortlich für die Bewilligungen in Zusammenhang mit Aufenthalt und Niederlassung von ausländischen Staatsangehörigen und für asylrechtliche Belange. Die Dossiers werden in der herkömmlichen Papierform geführt und verwaltet. Die Papiermenge steigt seit Jahren; sie ist damit Abbild des wachsenden Anteils von ausländischen Staatsangehörigen an der Gesamtbevölkerung. Am 31. Dezember 2007 lebten im Kanton Solothurn rund 48'000 Personen ausländischer Herkunft. Deren Personaldossiers (sog. aktive Personaldossiers) umfassen in etwa 3,9 Millionen Blatt Papier. Die räumlichen Kapazitäten für die Lagerung der Dossiers am Sitz der Dienststelle im Ambassadorenhof in Solothurn sind inzwischen erschöpft. Es besteht dringender Handlungsbedarf.

Das vorliegende Kreditbegehren ermöglicht als Ersatzmassnahme die Umstellung der Dossierverwaltung von der Papierform zur elektronischen Form ("eDossier"). In Zukunft werden die Akten elektronisch erfasst, bearbeitet und abgelegt. Das Erfassen ("scannen") wird analog zu andern Lösungen der kantonalen Verwaltung durch eine externe Stelle vorgenommen.

Die Vorteile der Digitalisierung liegen auf der Hand. Das eDossier

- ist eine zukunftssichere Technologie;
- ist von den Kapazitäten her kaum beschränkt und beinahe beliebig ausbaubar;
- ermöglicht die effiziente Erfassung und Bearbeitung von Daten (z.B. alle Daten jederzeit abrufbar);
- bildet die Voraussetzung für einen optimierten Datenfluss;
- garantiert eine hohe Datensicherheit;
- ermöglicht eine rationelle Archivierung der nicht mehr benötigten Daten;
- benötigt kaum Platz;
- ist wirtschaftlich.

Aus Kostengründen werden nur die aktiven Personaldossiers digitalisiert. Die bereits archivierten Akten werden nicht erfasst und bleiben weiterhin in Papierform bestehen.

Die Einführung des eDossiers verursacht einmalige Kosten von total Fr. 645'000.--, für die das Kreditbegehren gestellt wird. Hinzu kommen jährlich anfallende Betriebskosten von Fr. 75'000.-- zu Lasten des Globalbudgets "Öffentliche Sicherheit" gemäss KRB Nr. SGB 117/2006 vom 6. Dezember 2006.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Einführung des elektronischen Dossiers in der Migrationsbehörde des Kantons Solothurn (Abteilung Ausländerfragen im Amt für öffentliche Sicherheit).

1. Ausgangslage

Die Migrationsbehörde des Kantons Solothurn ist für die Aufgabenerfüllung in den Gebieten Aufenthalt und Niederlassung und im Gebiet des Asylbereichs verantwortlich. Die sichere Verwahrung und Verwaltung sämtlicher Dokumente der davon betroffenen 48'049¹ ausländischen Staatsangehörigen, welche im Kanton Solothurn wohnhaft sind, wird bislang durch Personendossiers auf Papierbasis gewährleistet. Diese Personendossiers werden in einer zentralen Dossierregistratur innerhalb der Kanzlei der Migrationsbehörde aufbewahrt.

Der Bestand beträgt gesamthaft 123'507 Personendossiers, wovon 48'049 Personendossiers aktiv² sind. Die inaktiven Dossiers werden bereits heute im Dachgeschoss des Ambassadorshofes gelagert. Die aktiven Personendossiers umfassen in etwa 3,9 Millionen Blatt Papier. Jährlich gehen ca. 75'000 neue Dokumente (i.d.R. mehrseitig) per Post ein. Aus Telefonanrufen (ca. 30'000 Telefonanrufe pro Jahr) und Kundenbesuche am Schalter (ca. 6'000 Kontakte pro Jahr) resultieren weitere Unterlagen. Die Migrationsbehörde verarbeitet rund 35'000 Geschäftsfälle pro Jahr, was zu einem geschätzten jährlichen Zuwachs von insgesamt ca. 500'000 Blatt Papier pro Jahr führt.

Durch die internationale Entwicklung, unter anderem durch das Personenfreizügigkeitsabkommen im Rahmen der bilateralen Abkommen mit der EU sowie der sich daraus resultierenden verstärkenden Zuwanderung aus dem EU-Raum und der damit in Zusammenhang stehenden Auslastung der Dossierregistratur, zeichnete sich bereits im Jahr 2006 ab, dass die vorhandene Lagerkapazität auf Ende 2007 erschöpft sein wird. Verschiedene bereits durchgeführte Massnahmen führten lediglich zu einer kurzfristigen Entschärfung des Platzproblems.

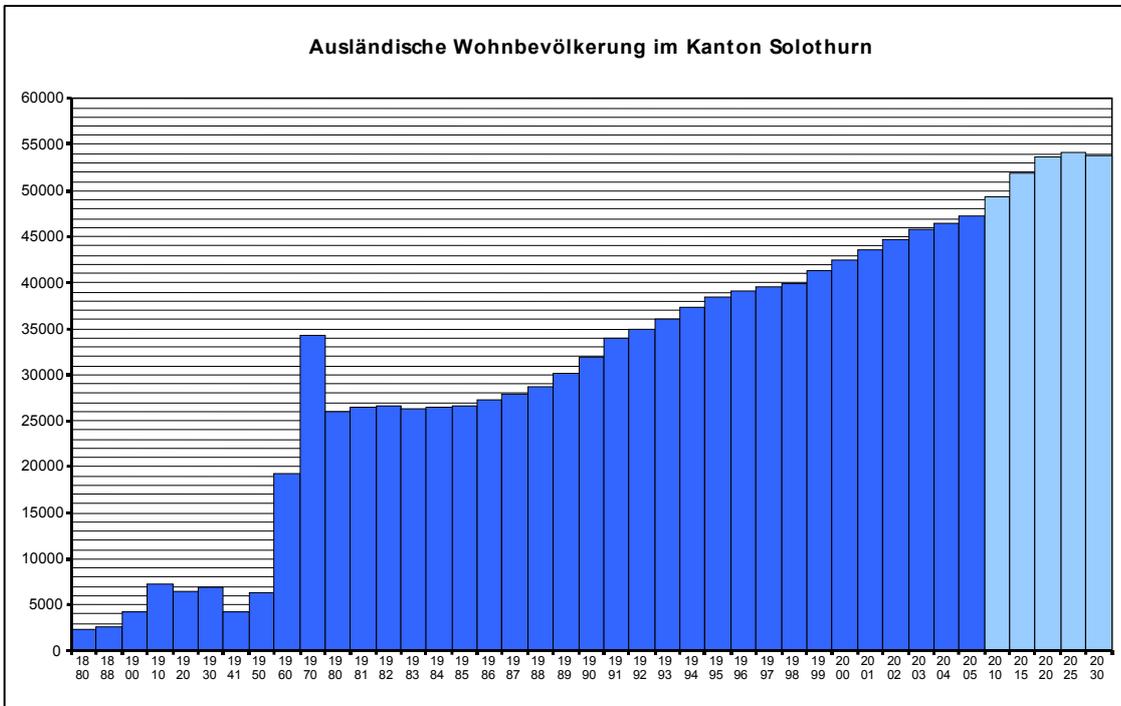
Trotz dieser Massnahmen sind mittlerweile sämtliche Platzreserven – wie vorausgesehen – aufgebraucht.

¹ Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung per 31.12.2007 gem. Bundesamt für Migration und Bestand der Personen im Asylbereich gem. Dossierverwaltung.

² Unter der Bezeichnung aktive Personendossiers sind diejenigen zu verstehen, bei welchen die betroffenen ausländischen Staatsangehörigen aktuell im Kanton Solothurn wohnhaft sind.

1.1 Entwicklung der Ausländer (-dossiers)

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung des Kantons Solothurns seit 1880, welche in direktem Zusammenhang mit der Papiermenge in der Dossierregistratur steht.



Entwicklung (1880–2007) und Prognose (2007–2030) der ausländischen Wohnbevölkerung im Kt. Solothurn¹

Mit einem Bestand von rund 48'000 Personen Ende 2007 ist der Höhepunkt nicht erreicht, die ausländische Wohnbevölkerung wird gemäss Amt für Finanzen bis im Jahr 2025 kontinuierlich auf rund 54'000 Personen anwachsen.

Die vom Amt für Finanzen prognostizierte relative Zunahme zwischen den Jahren 2007 und 2025 von rund 13% ist jedoch nicht mit dem geforderten Platzbedarf in der Dossierregistratur gleichzusetzen. Der Platzbedarf steigt nicht bloss aufgrund der neu eröffneten Dossiers, sondern insbesondere auch, weil bei den bestehenden Dossiers fortwährend neue Dokumente dazukommen (z.B. Familiennachzugsunterlagen, Verlängerungsgesuche, Bestätigungen, Strafanzeigen usw.). Zudem sind die qualitativen Anforderungen (insbesondere die Begründungsdichte als Folge der gerichtlichen Rechtsprechung) sowie die Behördenanfragen im Vergleich zu früheren Zeiten stetig angewachsen.

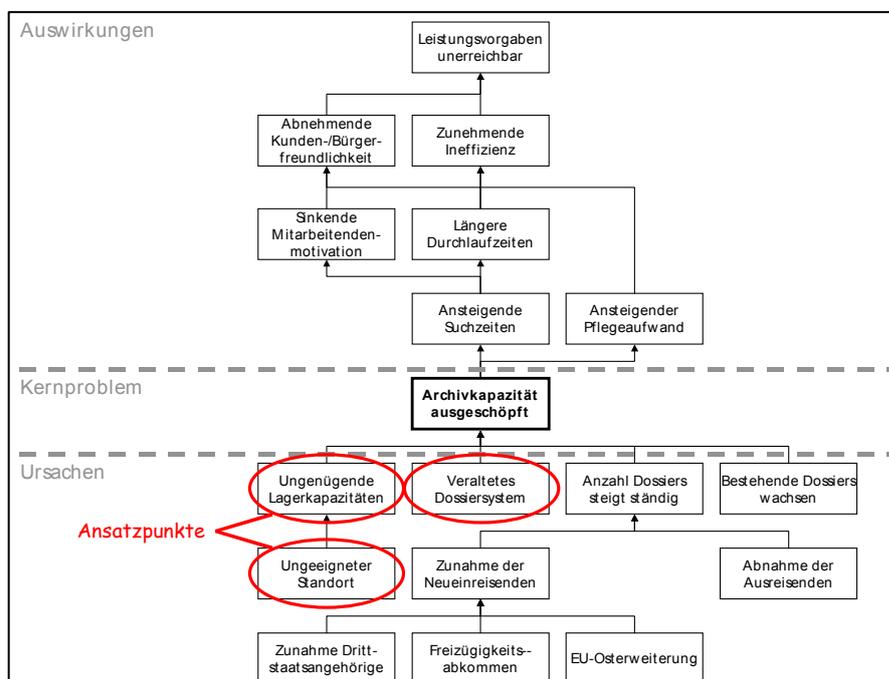
1.2 Problemanalyse und -lösung

Das Kernproblem ist das Erreichen der maximalen Platzausnutzung in der Dossierregistratur und die gleichzeitig stetig steigende Dossiermenge. Die steigende Dossiermenge und erhöhte Geschäftslast ist mit erhöhtem Arbeitsaufwand verbunden. Die Analyse zeigt folgende Faktoren, die die Raumnot beeinflussen:

- das veraltete Dossiersystem

- die ungenügenden Lagerkapazitäten
- der ungeeignete Standort.

Problemanalyse als Ansatzpunkt für die Identifikation von Handlungsfeldern



Folgende Lösungsvarianten wurden geprüft:

- Bauliche Massnahme und Erweiterung der Dossierregistratur „Ausbau Dachgeschoss Ambassadorsenhof“ (unter Beibehaltung der Papierdossiers);
- Einführung elektronisches Dossier (eDossier);
- Umsiedlung der Abteilung Ausländerfragen an einen geeigneten Standort (Neubau und Umzug);
- Entkoppelung und Umplatzierung der Dossierregistratur innerhalb des Ambassadorsenhofes (Umbaumasnahme).

Zur Beurteilung der Lösungsvarianten wurden folgende Kriterien herangezogen:

- Die Lösungsmassnahme soll das akute Platzproblem beseitigen und gleichzeitig zur Erreichung der Leistungsvorgaben beitragen.
- Die Lösungsmassnahme soll einen Beitrag zur Steigerung der Effizienz und Kundenorientierung gemäss wirkungsorientierter Verwaltungsführung leisten.

¹ Quelle: Statistikdienst des Amtes für Finanzen

Die Lösungsvariante c (Neubau und Umzug) musste aus Kostenüberlegungen und aufgrund des kurzfristigen Zeithorizontes ausgeschlossen werden. Auch die Lösungsvariante d (Umbaumassnahme) entfällt aufgrund der Untrennbarkeit von Kanzlei und Dossierregistratur.

2. Erwägungen

2.1 Heutige Situation (IST-Zustand)

Der Bestand beträgt gesamthaft 123'507 Papierdossiers, wovon rund 48'000 Personendossiers aktiv sind. Diese aktiven Dossiers sind in einer zentralen Dossierregistratur innerhalb der Kanzlei der Migrationsbehörde auf rund 130 m² aufbewahrt. Gleichzeitig befinden sich 5 Arbeitsplätze sowie der Schalterbereich in diesen Räumlichkeiten.

Der Platz für die aktiven Dossiers in der Dossierregistratur ist seit Ende 2007 erschöpft. Aus Statikgründen könnten ohnehin keine weiteren Ablagegestelle eingebaut werden.

Die inaktiven Dossiers werden bereits heute im Dachgeschoss des Ambassadorshofes gelagert.

2.2 Lösungsvariante 1: Ausbau Dachgeschoss Ambassadorshof (Papierdossier)

Zur Erweiterung der Dossierablage wurde ein teilweiser Ausbau des Dachgeschosses des Ambassadorshofes geprüft. In dieser Variante soll eine Fläche von mindestens 85 m² des Dachgeschosses ausgebaut werden und durch eine Verbindungstreppe mit der bestehenden Registratur sowie der Kanzlei im 2. Obergeschoss verbunden werden. Die Kosten für einen derartigen Ausbau belaufen sich gemäss Abklärung mit dem Hochbauamt auf rund Fr. 325'000.--. Für die Reorganisation der Papierregistratur ist mit projektmässigen Personalaufwendungen in der Höhe von Fr. 40'000.-- zu rechnen. Die laufende Rechnung wird jährlich mit zusätzlichen Mietkosten von Fr. 20'000.-- belastet. Diese Alternative bewirkt zudem keine Effizienzsteigerung und keine verbesserte Bürgerorientierung im Sinne der WoV-Philosophie. Diese Lösung bedarf einer Personalaufstockung von mindestens 100 Stellen-% innerhalb der Kanzlei der Migrationsbehörde, da die Dossierwege verlängert werden. Es ist von einem Zusatzaufwand von ca. 100 Sekunden pro Geschäftsfall auszugehen (bei 75'000 Posteingängen ergibt sich bereits ein erhöhter Zeitbedarf von 2083 Stunden). Des Weiteren fallen zusätzliche Dossierwege bei Schalter- und Telefonanfragen an.

2.3 Lösungsvariante 2: Einführung elektronisches Personendossier (eDossier)

Als Ersatzmassnahme zum Ausbau des Dachgeschosses des Ambassadorshofes bietet sich die Einführung eines elektronischen Dossiers (eDossier) an. Dabei ist festzuhalten, dass die Einführung eines eDossiers die bestehenden Platz- wie Statikprobleme wohl endgültig löst.

Beim elektronischen Dossier handelt es sich um eine virtuelle Abbildung des Papierdossiers, welches einen gleichzeitigen und ortsunabhängigen Zugriff der verfügbaren Dossier-Informationen ermöglicht. Damit wird weiterhin eine effiziente, kundenorientierte und zeitgemässe Sachbearbeitung gewährleistet. Im Jahre 2006 wurden die Prozessabläufe in der Migrationsbehörde überprüft und optimiert. Der Aufwand betreffend der Arbeitsvorbereitungen zur materiellen Dossierbearbeitung bleibt – unabhängig von der Einführung eines elektronischen Dossiersystems – identisch. Trotz Einführung des eDossiers

werden zudem – infolge der Pflicht, Originaldokumente aufzubewahren – weiterhin auch Papierdossiers zu führen sein.

Ab dem Zeitpunkt der Einführung gilt es, sowohl die täglich eingehenden Dokumente als auch die bestehenden aktiven Personendossiers zu digitalisieren. Während die täglich eingehenden Dokumente (Tagespost) durch die Kanzleimitarbeitenden vorzubereiten und extern zu digitalisieren sind, sind für den Bestand der bestehenden aktiven Dossiers zwei Szenarien denkbar:

- Szenario 1: Sämtliche aktiven Personendossiers werden innerhalb eines Semesters tranchenweise elektronisch eingesehen.
- Szenario 2: Die Personendossiers werden erst digitalisiert, wenn ein Sachbearbeitungsprozess ausgelöst wird, d.h. wenn sie aktuell zu bearbeiten sind.

Mit Szenario 2 sind Fr.110'000.-- Investitionskosten einzusparen, weshalb dieser Variante den Vorzug zu geben ist.

Das „Scannen“ wird analog zu andern Lösungen im Kanton (z.B. Steuerverwaltung) durch einen Dritten vorgenommen. Der vorliegende Lösungsvorschlag zeichnet sich also dadurch aus, dass keine Hard- und Software zu beschaffen sind und daher keine Wartungs- und Abschreibungskosten entstehen. Im weiteren entspricht die Lösung der IT-Strategie des Kantons Solothurn.

Aus operativer Sicht ermöglicht das System gegenüber dem Status quo einen wesentlich rascheren und gleichzeitigen Zugriff auf Personendossiers und Dokumente. Sämtliche Dokumente sind jederzeit und ortsunabhängig verfügbar. Dadurch ergibt sich insofern eine weitere Effizienzsteigerung in den einzelnen Ablaufprozessen, als dass sämtliche Kunden und Behörden in Form eines verbesserten Kundenservice z.B. durch bessere und raschere Auskunftsmöglichkeiten bei Schalter- und Telefonkontakten, profitieren.

Das eDossiers ermöglicht einen Synergiegewinn im Umfang einer Stelle im 100%-Pensum. Nach der erfolgreichen Einführung des eDossiers wird aus der dannzumaligen Gesamtschau aller Aufgaben und der Geschäftslast der Dienststelle über die Modalitäten entschieden werden (z.B. Abbau oder Verschiebung).

2.4 Wirtschaftlichkeit der Lösungsvarianten Papier- und eDossier

	Papierdossier	eDossier
Investitionskosten	365'000.--	715'000.--
▪ Ausgabenwirksame Investitionskosten	325'000.--	645'000.--
▪ Interne Investitionskosten	40'000.--	70'000.--
Differenz Investitionskosten		350'000.--
Jährliche Betriebskosten	20'000.--	10'000.--
▪ Interne Betriebskosten	20'000.--	35'000.--
▪ Ausgabenwirksame Betriebskosten		75'000.--

- Personalabbau

-100'000.--

Differenz jährliche Betriebskosten**10'000.--**

Die heutige Situation kann nicht aufrecht erhalten werden, da kein Platz für die Aufbewahrung der täglich hinzukommenden Dossiers besteht. Es kommt sodann lediglich der Ausbau des Dachgeschosses oder die Einführung des eDossiers in Frage. Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Einführung des eDossiers höhere Investitionskosten zur Folge hat, sich längerfristig jedoch wirtschaftlich lohnt.

Unter Betrachtung des nicht quantifizierbaren Nutzens sowie der Nutzwertanalyse hat sich gezeigt, dass die Lösungsvariante eDossier gegenüber einer papierlastigen Lösung (IST-Zustand sowie Ausbau Dachgeschoss) folgende Vorteile und Effizienzsteigerungen bringt:

- Sicherstellung des operativen Geschäftes durch Beseitigung des akuten Platzproblems in der Registratur;
- Bessere Kunden- und Bürgerorientierung durch raschere und bessere Auskunftsmöglichkeiten;
- Synergie mit dem Bundesprojekt zur Einführung biometrischer Ausweisschriften (Kompetenzzentrum Biometrie);
- Verbesserte Dokumentensicherheit durch externe Datenlagerung (Minimierung der Risiken im Brandfall etc.).

3. Rechtliches

Für die Einführung des elektronischen Dossiers im Bereich Ausländerfragen muss ein Verpflichtungskredit bewilligt werden. Mit dem Verpflichtungskredit wird nach § 56 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G, BGS 115.1) der Regierungsrat ermächtigt, bis zu einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck (dazu gehören wie im vorliegenden Fall Investitionen; vgl. § 56 Abs. 2 WoV-G) finanzielle Verpflichtungen einzugehen, deren Abwicklung sich über mehrere Jahre erstreckt. Diese Ermächtigung hat der Kantonsrat mit der Bewilligung eines Verpflichtungskredites zu erteilen.

Der Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

4. Datenschutz

Der Beauftragte für Information und Datenschutz hält in der Stellungnahme vom 29. November 2007 betreffend Einführung des elektronischen Dossiers in der Abteilung Ausländerfragen fest, dass die gewählte Informatiklösung den Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit mit folgender Empfehlung genügt: Abschluss einer Datenschutzvereinbarung mit der beauftragten Firma und Protokollierung sämtlicher Datenzugriffe auf das Archivsystem.

5. Antrag

Im Sinne der Erwägungen wird beantragt, für die Einführung des elektronischen Dossiers (e-Dossier) im Bereich Ausländerfragen die Brutto-Investitionskosten von Fr. 645'000.-- (inkl. MwSt.) Franken zu bewilligen.

Die erforderlichen Kredite in der Höhe von Fr. 645'000.-- (inkl. MwSt.) für die Einführung eDossier im Bereich Ausländerfragen sind im Voranschlag 2008 und in den Finanzplanjahren 2009 und 2010 des Amtes für öffentliche Sicherheit noch nicht vorgesehen.

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

6. Beschlussesentwurf

Einführung des elektronischen Dossiers (eDossier) im Bereich Ausländerfragen; Bewilligung eines Verpflichtungskredites

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf § 56 Abs. 1 Buchstabe a in Verbindung mit § 56 Abs. 2 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G, BGS 115.1), nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 22. April 2008 (RRB Nr. 2008/712), beschliesst:

1. Der Einführung des elektronischen Dossiers im Bereich Ausländerfragen gemäss Lösungsvorschlag wird zugestimmt.
2. Für die Erst-Digitalisierung der aktiven Papierdossiers im Bereich Ausländerfragen wird ein Verpflichtungskredit in der Höhe von Fr. 645'000.-- bewilligt.
3. Die jährlich zusätzlich anfallenden Betriebskosten für die Digitalisierung der neuen Akten von Fr. 75'000.-- sind durch das Globalbudget des Amtes für öffentliche Sicherheit zu tragen.
4. Der externen Datenhaltung bezüglich den Daten der Ausländerdossiers wird unter der Bedingung der Einhaltung der im RRB Nr. 729 vom 3. April 2001 "Externes Dokumentenscanning und externe Datenhaltung (Datenarchivierung)" festgelegten Regeln und den Empfehlungen des Beauftragten für Information und Datenschutzbeauftragten vom 29. November 2007 zugestimmt.
5. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Departemente

Amt für öffentliche Sicherheit

Abteilung Ausländerfragen

Amt für Finanzen (2)

Kant. Finanzkontrolle (2)

Beauftragter für Information und Datenschutz