



2004/192

Kanton Basel-Landschaft

Landrat

Sperrfrist: Montag, 20. September 2004, 12.00 Uhr

**Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission
zur Untersuchung der Evaluation, Implementierung und
Finanzierung von EDV-Projekten in der Kantonsverwaltung,
insbesondere des Projekts Neues Rechnungswesen (NRW)
und der Software für die Personal- und Lohnadministration**

«PUK Informatik»

vom

15. Juni 2004

Inhaltsverzeichnis

1	GRUNDLAGEN DER KOMMISSIONSARBEIT	11
1.1	EINSETZUNG UND AUFTRAG DER PUK INFORMATIK.....	11
1.2	PERSONELLES	12
1.3	FINANZIELLES	14
2	GESETZLICHE GRUNDLAGEN UND KOMPETENZEN EINER PUK	15
3	VERFAHRENSGRUNDSÄTZE DER PUK INFORMATIK.....	17
4	ORGANISATION UND ÜBERSICHT ÜBER DEN VERLAUF DER ARBEITEN DER PUK	19
5	RAHMENBEDINGUNGEN VON INFORMATIKPROJEKTEN	21
5.1	ALLGEMEINES ZU DEN RISIKEN BEI INFORMATIKPROJEKTEN	21
5.2	ORGANISATION DER INFORMATIK IN DER KANTONALEN VERWALTUNG.....	23
5.3	INFORMATIKPLANUNG.....	24
5.4	FINANZIERUNG DER INFORMATIK.....	25
5.5	INSTITUTIONEN DER OBERAUFSICHT BEI INFORMATIKPROJEKTEN	27
5.6	PROJEKTMANAGEMENT	29
5.7	SUBMISSION UND VERTRAGSABSCHLUSS.....	30
5.8	DATENSCHUTZ, DATENZUGANG, DATENSICHERHEIT	32
6	ÜBERBLICK ÜBER DIE INFORMATIKPROJEKTE DES KANTONS	35
6.1	LAUFENDE PROJEKTE.....	35
6.2	VOM LANDRAT BEWILLIGTE INFORMATIKPROJEKTE.....	35
6.3	RECHENSCHAFT DER REGIERUNG.....	37
6.4	AUSWAHLKRITERIEN DER PUK INFORMATIK	38
7	NEUES RECHNUNGSWESEN (NRW)	39
7.1	EINLEITUNG.....	39
7.1.1	MITGLIEDER DER SUBKOMMISSION NRW.....	39
7.1.2	AUFTRAG DER SUBKO NRW.....	39

7.1.3	VORGEHEN	40
7.1.3.1	Unterlagen.....	40
7.1.3.2	Befragungen	40
7.1.3.3	Schriftliche Erkundigungen.....	41
7.1.3.4	Generelle Bemerkung zur Abklärung des Sachverhalts	41
7.1.4	ZUSAMMENARBEIT MIT DER FKD UND VERFÜGBARKEIT VON AKTEN	41
7.1.4.1	Organisation.....	41
7.1.4.2	Beschaffung von Akten.....	41
7.1.4.3	Projektdokumentation	43
7.2	PROJEKTABLAUF NRW.....	43
7.2.1	PROJEKTSTART	43
7.2.1.1	Auslösung des Projekts.....	43
7.2.1.2	Definition von ersten Eckwerten durch den Regierungsrat.....	44
7.2.1.3	Vorstudie	44
7.2.1.4	Einleitung Konzeptphase	45
7.2.1.5	Zwischenbericht	46
7.2.1.6	Definition von weiteren Eckwerten durch den Regierungsrat.....	46
7.2.2	EVALUATION DER SOFTWARE.....	47
7.2.2.1	Pflichtenheft und Offerteinladung.....	47
7.2.2.2	Organisation der Projektleitung für die Evaluation.....	47
7.2.2.3	Zwischenergebnis	48
7.2.2.4	Nachevaluation.....	48
7.2.3	DIE VERGABE	49
7.2.3.1	Ausgangslage	49
7.2.3.2	Entscheid	49
7.2.4	BEMERKUNGEN ZUM VERGABEENTSCHEID	50
7.2.4.1	Systementscheid erfüllt Anforderungen des Pflichtenhefts nicht	50
7.2.4.2	Gründe für den Vergabeentscheid	55
7.2.5	ZUSAMMENARBEIT MIT DER LIEFERANTIN W.....	60
7.2.6	DIE VERTRAGLICHEN VEREINBARUNGEN MIT DER LIEFERANTIN W.....	61
7.2.6.1	Vertragsdokumente.....	61
7.2.6.2	Vorgaben für die Vertragsgestaltung.....	62
7.2.6.3	Auswirkungen der Vertragssituation.....	65
7.2.7	AUSSTIEG AIB ALS PILOTPROJEKT	66
7.2.8	VORLAGE AN DEN LANDRAT «NEUES RECHNUNGSWESEN FÜR DIE KANTONSVERWALTUNG» VOM 4. APRIL 1995 (LRV 95/83).....	67
7.2.8.1	Zielsetzungen.....	67

7.2.8.2	Systemwahl und Projektabwicklung.....	68
7.2.8.3	Zeitplan und Systemeinführung.....	68
7.2.8.4	Projektkosten, Einsparungspotential, Ertragssteigerungspotential.....	69
7.2.8.5	Bemerkungen zur Vorlage.....	69
7.2.9	PROJEKTORGANISATION.....	72
7.2.9.1	Beschreibung der Organisation.....	72
7.2.9.2	Erste Warnungen bezüglich Projektorganisation.....	74
7.2.9.3	Folgen der Projektorganisation NRW	75
7.2.10	IMPLEMENTIERUNG DER HOST-VERSION	78
7.2.10.1	Dezentralisierung des Rechnungswesens und der Informatik.....	78
7.2.10.2	Pilot, Ersteinführungen.....	79
7.2.10.3	Probleme und Mängel.....	80
7.2.11	AUSWIRKUNGEN DER ORGANISATORISCHEN, TECHNISCHEN UND FACHTECHNISCHEN MÄNGEL AUF DEN PROJEKTVERLAUF	84
7.2.11.1	Allgemeines	84
7.2.11.2	Folgen der Sistierung der Einführung CSC (Betriebsbuchhaltung)	87
7.2.12	MIGRATION AUF CLIENT-SERVER.....	88
7.2.13	PROJEKTSTAND ENDE 2003.....	89
7.2.13.1	Einführung der Module	89
7.2.13.2	Optik der Anwender/innen.....	90
7.2.13.3	Zielerreichungsgrad (exkl. Kosten und Erträge).....	91
7.3	KOSTEN UND WIRTSCHAFTLICHKEIT	92
7.3.1	DAUERHAFTE AUSWIRKUNGEN VON NRW AUF DEN STAATSHAUSHALT	92
7.3.2	EINHALTUNG DES VERPFLICHTUNGSKREDITS	94
7.3.3	INTERNE PROJEKTKOSTEN	95
8	ESPRESSO.....	98
8.1	EINLEITUNG.....	98
8.1.1	MITGLIEDER DER SUBKOMMISSION «ESPRESSO» (PIAS/LIAS)	98
8.1.2	AUFTRAG DER SUBKOMMISSION «ESPRESSO»	98
8.1.3	VORGEHEN	98
8.1.3.1	Unterlagen.....	98
8.1.3.2	Gespräche und Befragungen.....	99
8.2	VON DER STUDIE BIS ZUR PROJEKTVERGABE.....	101
8.2.1	AUSLÖSUNG DES PROJEKTS	101
8.2.2	VORSTUDIE	102
8.2.3	DEFINITION VON ERSTEN ECKWERTEN DURCH DEN REGIERUNGSRAT	102

8.2.4	EVALUATION DER SOFTWARE.....	104
8.2.4.1	Pflichtenheft und Offerteinladung.....	104
8.2.4.2	Organisation der Projektleitung für die Evaluation (damalige Funktionen)	104
8.2.5	DIE VERGABE.....	105
8.2.5.1	Entscheid	105
8.2.6	ZUSAMMENARBEIT MIT DER LIEFERANTIN I	106
8.2.6.1	Die schriftlichen Vereinbarungen mit der Lieferantin I.....	106
8.2.6.2	Vertragsverhältnis	106
8.2.6.3	Vergleich mit dem analogen Projekt im Kanton Zürich.....	108
8.3	LANDRATSVORLAGEN.....	109
8.3.1	VORLAGE NR. 1 AN DEN LANDRAT (LRV 1998/150 VOM 25. AUGUST 1998): SOFTWARE FÜR DIE PERSONAL- UND LOHNADMINISTRATION «ESPRESSO»	109
8.3.1.1	Zielsetzungen.....	110
8.3.1.2	Generelle Bemerkungen zum Mengengerüst.....	110
8.3.1.3	Systemwahl und Projektabwicklung.....	110
8.3.1.4	Zeitplan und Systemeinführung.....	111
8.3.1.5	Projektkosten, Einsparungspotential, Ertragssteigerungspotential.....	111
8.3.1.6	Bemerkung zur Landratsvorlage	111
8.3.2	VORLAGE NR. 2 AN DEN LANDRAT (LRV 2000/001 VOM 4. JANUAR 2000): SOFTWARE FÜR DIE PERSONAL- UND LOHNADMINISTRATION «ESPRESSO» – ZUSATZKREDIT CHF 0,7 Mio.	113
8.3.2.1	Ausgangslage und Begründung.....	113
8.3.2.2	Bemerkungen aus den Befragungen.....	113
8.3.3	VORLAGE NR. 3 AN DEN LANDRAT (LRV 2001/166 VOM 19. JUNI 2001): SOFTWARE FÜR DIE PERSONAL- UND LOHNADMINISTRATION «ESPRESSO» – KREDITÜBERSCHREITUNG IN DER HÖHE VON CHF 0,6 Mio.	114
8.3.3.1	Ausgangslage und Begründung.....	114
8.3.3.2	Bemerkungen aus den Befragungen.....	114
8.4	PROJEKTORGANISATION, PROJEKTVERLAUF UND IMPLEMENTIERUNG.....	115
8.4.1	INTERNE PROJEKTORGANISATION	115
8.4.2	PRÜFBERICHTE DER FINANZKONTROLLE.....	115
8.4.3	PROJEKTRISIKEN	117
8.4.4	OPTIK EINIGER ANWENDER/INNEN	117
8.4.5	PROJEKTDOKUMENTATION / PERSONALHANDBUCH.....	118
8.4.6	PROBLEME UND MÄNGEL	119
8.4.6.1	Projektleiterwechsel durch die Informatikfirma	119
8.4.6.2	Knappe Personalressourcen.....	119
8.4.6.3	Fehlende Testplattform, fehlende Zeit, mangelnde Koordination.....	119

8.4.6.4	Interner Widerstand.....	120
8.4.6.5	Schnittstelle Spitäler.....	120
8.4.7	EXTERNE PROJEKTORGANISATION	121
8.4.8	EXTERNES CONTROLLING.....	121
8.4.9	AUSWIRKUNGEN DER ORGANISATORISCHEN, TECHNISCHEN UND FACHTECHNISCHEN MÄNGEL AUF DEN PROJEKTVERLAUF	122
8.4.10	WARTUNGSVERTRAG	122
8.5	PROJEKTSTAND MITTE 2003.....	123
8.5.1	SICHT DER FINANZKONTROLLE	123
8.5.2	RELEASEWECHSEL / TESTUMGEBUNG	124
8.6	FINANZIERUNG	124
8.6.1	KOSTEN UND WIRTSCHAFTLICHKEIT INKL. AUSWIRKUNGEN AUF DEN STAATSHAUSHALT ..	124
8.6.1.1	Personaleinsatz.....	124
8.6.1.2	Betriebskosten.....	125
8.6.2	EINHALTUNG DER VERPFLICHTUNGSKREDITE.....	126
8.6.3	INTERNE PROJEKTKOSTEN	126
9	GEOGRAPHISCHES INFORMATIONSSYSTEM GIS	128
9.1	EINLEITUNG.....	128
9.1.1	MITGLIEDER DER SUBKOMMISSION GIS.....	128
9.1.2	AUFGABE DER SUBKOMMISSION GIS.....	128
9.1.3	VORGEHEN	128
9.2	ALLGEMEINES ZUM GEOGRAPHISCHEN INFORMATIONSSYSTEM (GIS)	129
9.2.1	ZIELE DES GIS.....	129
9.2.2	WAS IST GIS?	130
9.2.3	VERWENDUNG DES GIS	131
9.2.4	RATIONALISIERUNGSPOTENTIAL.....	132
9.3	GIS BASEL-LANDSCHAFT IM DETAIL.....	133
9.3.1	DIE ZENTRALEN KOMPONENTEN DES GIS	133
9.3.1.1	Geo Data Warehouse.....	134
9.3.1.2	Meta-Informationssystem.....	134
9.3.1.3	Internet-GIS.....	134
9.3.1.4	Bereich Standards	134
9.3.1.5	Auswertungssysteme	134
9.3.1.6	PARZIS.....	135
9.3.1.7	Schnittstellen zum EDV-Grundbuch.....	135
9.3.2	WEITERE DATEN IM GIS.....	137

9.4	PROJEKTVERLAUF	138
9.4.1	CHRONOLOGIE (AUSZUG).....	138
9.4.1.1	Zentrales GIS-Projekt	138
9.4.1.2	Vermessung, Teilprojekte GIS.....	139
9.4.2	FINANZEN / CONTROLLING	140
9.5	PROJEKTORGANISATION.....	142
9.5.1	SCHNITTSTELLEDEFINITION	143
9.5.2	ORGANISATION DEZENTRALER GIS-PROJEKTE: BEISPIEL BUD	144
9.6	BEWERTUNG DER PROJEKTORGANISATION.....	145
10	TRIBUNA.....	148
10.1	EINLEITUNG.....	148
10.1.1	MITGLIEDER DER SUBKOMMISSION TRIBUNA	148
10.1.2	AUFTRAG DER SUBKOMMISSION TRIBUNA.....	148
10.1.3	VORGEHEN	148
10.2	ERGEBNIS	149
10.2.1	GRUNDSÄTZLICHES.....	149
10.2.2	ORGANISATION.....	150
10.2.3	LIEFERANTIN.....	151
10.2.4	ANWENDER/INNEN	151
10.2.5	KANTONSGERICHT	151
11	SCHLUSSBEMERKUNGEN	154
12	EMPFEHLUNGEN DER PUK INFORMATIK.....	158
12.1	ZUR RISIKOABSCHÄTZUNG UND ZUR INFORMATIONSPOLITIK	158
12.2	ZUR PROJEKTPLANUNG, -ORGANISATION UND -KOORDINATION.....	158
12.3	ZUR AUSARBEITUNG DES PFLICHTENHEFTS	159
12.4	ZUR PERSONAL- UND AUSBILDUNGSPOLITIK.....	159
12.5	ZUM VERTRAGSABSCHLUSS.....	160
12.6	ZUR KOSTENKONTROLLE.....	160
13	POSTULATE.....	162
13.1	VERFAHRENSPOSTULAT BETREFFEND INHALT VON LANDRATSVORLAGEN	162
13.2	POSTULAT ERFAHRUNGSGRUPPEN	162

13.3	POSTULAT DATENSCHUTZ.....	162
13.4	POSTULAT DATENZUGANG / GEBÜHREN FÜR DIE DATENNUTZUNG.....	163
13.5	POSTULAT INFORMATIKLEITBILD	163
13.6	POSTULAT INFORMATIKORGANISATION UND -KOORDINATION	163
13.7	POSTULAT BETREFFEND VERBESSERUNG DER GESAMTSCHWEIZERISCHEN INFORMATIKKOORDINATION	163
14	ANTRÄGE DER PUK INFORMATIK	164

Anhang:

Stellungnahmen zum vorliegenden Bericht der PUK Informatik

- Regierungsrat (mit zwei Beilagen)
- Adrian Ballmer, Finanzdirektor
Michael Bammatter, Generalsekretär FKD
Yvonne Reichlin, Finanzverwalterin
- Roland Winkler, Vorsteher Finanzkontrolle
Chefrevisor IT Finanzkontrolle
- Hans Fünfschilling, alt Regierungsrat
- Martin Thomann, ehemaliger Finanzverwalter
- Personalchef des Kantons
- Kantonsgeometer
- ehemaliger Projektleiter GIS
- Präsident des Kantonsgerichts
- Projektleiter Tribuna

Abkürzungsverzeichnis

AIB	Amt für Industrielle Betriebe
Afi	Amt für Informatik
AWF	Abteilung Wirtschaft und Finanzen der BUD
BEBU	Betriebsbuchhaltung
BKSD	Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion
BUD	Bau- und Umweltschutzdirektion
CHF	Schweizer Franken
CSA	Modul Anlagebuchhaltung
CSC	Modul Betriebsbuchhaltung
CSF	Modul Finanzbuchhaltung
EKD	Erziehungs- und Kulturdirektion, heute: BKSD
FGI	Fachgruppe Informatik
FIBU	Finanzbuchhaltung
FKD	Finanz- und Kirchendirektion
Fn	Fussnote
GPK	Geschäftsprüfungskommission
HBA	Hochbauamt
IPK	Informatikplanung und -koordination
IT	Informationstechnologie
LIAS	Lohninformations- und -administrationssystem
LRB	Landratsbeschluss
LRG	Landratsgesetz
LRV	Landratsvorlage
MIS	Management-Informationssystem
NRW	Neues Rechnungswesen
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PIAS	Personalinformations- und -administrationssystem
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
Rz	Randziffer
SIK	Schweizerische Informatikkonferenz
StPO	Strafprozessordnung
TPG	Teilprojektgruppe
VSD	Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

1 GRUNDLAGEN DER KOMMISSIONSARBEIT

1.1 EINSETZUNG UND AUFTRAG DER PUK INFORMATIK

Am 21. März 2002 überwies der Landrat des Kantons Basel-Landschaft mit 42 : 30 Stimmen ein ergänztes Verfahrenspostulat der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (SVP), das die «Einsetzung einer PUK zur Untersuchung der Evaluation¹, Implementierung² und Finanzierung von EDV-Projekten der Kantonsverwaltung, insbesondere des Projekts Neues Rechnungswesen (NRW) und der Software für die Personal- und Lohnadministration» forderte, an das Büro. Eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) solle untersuchen, weshalb die Einführung insbesondere der genannten wichtigen EDV-Projekte in der kantonalen Verwaltung derart pannenreich und schleppend verlaufe und welche direkten und indirekten Kosten diese Projekte bisher verursacht haben.³

In der Folge lud das Büro des Landrats Regierungsrat und Geschäftsprüfungskommission (GPK) ein, zur Frage der Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission Stellung zu nehmen.⁴ Die GPK verzichtete auf eine materielle Stellungnahme und wies lediglich darauf hin, dass sie durch die Untersuchung der Vorkommnisse rund um den Projektablauf des Um- und Erweiterungsbaus am Kantonsspital Liestal («GPK-PUK») schon stark belastet sei und deshalb für den Fall, dass der Landrat die Einsetzung einer Untersuchungskommission beschliesse, nur die Einsetzung einer *ordentlichen* parlamentarischen Untersuchungskommission in Frage kommen könne.⁵ Die Regierung anerkannte in ihrer Stellungnahme zwar das Bedürfnis des Landrats nach mehr Information über die laufenden EDV-Projekte; sie zweifelte aber am Sinn einer PUK, da diese kaum neue Erkenntnisse zu Tage fördern würde.⁶ Die Probleme seien erkannt und die nötigen Massnahmen eingeleitet worden. Die vorhandenen Kräfte seien nun nach vorwärts zu richten und sollten nicht durch Vergangenheitsbewältigung absorbiert werden. Zudem habe die Regierung selbst einen Bericht in Aussicht gestellt.⁷ Das Büro des Landrats erstattete am 23. Mai 2002 seinen Bericht zum Verfahrenspostulat.⁸

¹ Bewertung, vgl. Duden, Fremdwörterbuch, Band 5, 7. Auflage, Leipzig und Mannheim 2001, S. 287

² Software oder Hardware in ein bestehendes Computersystem einsetzen und so ein funktionsfähiges Programm erstellen, vgl. Duden, Fremdwörterbuch, Band 5, 7. Auflage, Leipzig und Mannheim 2001, S. 426

³ Verfahrenspostulat 2002/019 vom 24.01.2002; LRB 1565 vom 21.03.2002

⁴ gestützt auf § 64 Abs. 1 LRG

⁵ Schreiben der GPK vom 16.05.2002

⁶ Stellungnahme des Regierungsrates vom 21.05.2002

⁷ Aufgrund der Motion der FDP-Fraktion 2002/029 vom 07.02.2002

⁸ Geschäft Nr. 2002/135

Mit Beschluss vom 6. Juni 2002 (LRB 1556) setzte der Landrat eine parlamentarische Untersuchungskommission mit 9 Mitgliedern⁹ ein mit der Aufgabe, Evaluation, Implementierung und Finanzierung von EDV-Projekten der kantonalen Verwaltung, insbesondere des Projekts Neues Rechnungswesen (NRW) und der Software für die Personal- und Lohnadministration zu untersuchen.¹⁰ Am 20. Juni 2002 wählte das Büro 9 Mitglieder und 5 Ersatzmitglieder und bestimmte das Präsidium und das Vizepräsidium der PUK.

Am 10. September 2002 legte der Regierungsrat seinen Bericht zur Motion der FDP-Fraktion «Wie steht es mit der EDV im Kanton wirklich?» vor.¹¹ Das Büro des Landrats überwies diesen Bericht am 12. September 2002 zur Beratung an die PUK Informatik.

1.2 PERSONELLES

Mitglieder der PUK Informatik¹²:

Baumann Urs, Reinach (CVP, 20.06.2002 bis 30.6.2003)

Bognar Patrizia, Arisdorf (EVP, 20.06.2002 bis 30.6.2003)

Friedli Thomas, Aesch (SD, 22.08.2002 bis 05.02.2003)

Fuchs Beatrice*, Allschwil (SP, seit 20.06.2002)

Haegler Thomas, Gelterkinden (SD, 06.02.2003 bis 30.06.2003)

Mattmüller Heinz, Pratteln (SD, 20.06.2002 bis 21.08.2002)

Meschberger Regula*, Birsfelden (SP, seit 01.07.2003)

Moll Roger, Binningen (FDP, 31.10.2002 bis 30.06.2003)

Morel Etienne*, Münchenstein (Grüne, seit 01.07.2003)

Nufer-Gerster Juliana*, Laufen (FDP, seit 20.06.2002, Vizepräsidentin ab 31.10.2002)

Pegoraro Sabine, Pfeffingen (FDP, Vizepräsidentin vom 20.06.2002 bis 30.10.2002)

Rudin Christoph*, Birsfelden (SP, Präsident, seit 20.06.2002)

Rüegsegger Olivier, Allschwil (Grüne, vom 20.06.2002 bis 30.06.2003)

Schäfli Patrick*, Hersberg (FDP, seit 01.07.2003)

⁹ Auf Antrag der SP-Fraktion wurde die Kommission entgegen dem Antrag des Büros von 15 auf 9 Mitglieder verkleinert. Vgl. Protokoll der Landratssitzung vom 06.06.2002, S. 1608

¹⁰ Die Einsetzung der PUK gemäss Vorlage des Büros des Landrats 2002/135 vom 23.05.2002 wurde mit 52 Stimmen zu 31 Gegenstimmen beschlossen, vgl. Protokoll der Landratssitzung vom 06.06.2002, S. 1607 ff.

¹¹ LRV 2002/212 vom 10.09.2002 betreffend dringliche Motion der FDP-Fraktion 2002/029 vom 07.02.2002

¹² Mitglieder, welche bei der Schlussberatung und Verabschiedung des Gesamtberichts mitwirkten, sind mit einem * gekennzeichnet.

Völlmin Dieter*, Lausen (SVP, seit 20.06.2002)

Wegmüller Helen*, Münchenstein (SVP, seit 01.07.2003)

Zoller Matthias*, Therwil (CVP, seit 01.07.2003)

Ersatzmitglieder:

Friedli Thomas, Aesch (SD, 20.06.2002 bis 21.08.2002)

Mattmüller Heinz, Pratteln (SD 22.08.2002 bis 30.06.2003)

Moll Roger, Binningen (FDP, 20.06.2002 bis 30.10.2002, danach bis 30.06.2003 Mitglied)

Ringgenberg Hans-Jürgen, Binningen (SVP, seit 01.07.2003)

Schneeberger Daniela, Thürnen (FDP, 31.10.2002 bis 30.06.2003)

Schoch Philipp, Pratteln (Grüne, seit 01.07.2003)

Schulte Thomas, Oberwil (FDP, seit 01.07.2003)

Wegmüller Helen, Münchenstein (SVP, 20.6.2002 bis 30.06.2003, ab 01.07.2003 Mitglied)

Ziegler Röbi, Pratteln (SP, seit 20.06.2002)

Zwicky Peter, Münchenstein (CVP, seit 20.06.2002)

Die PUK Informatik wählte als juristische Mitarbeiterin und Sekretärin Seline Keiser (Muttentz), die ihre Arbeit Mitte August 2002 aufnahm. Ab März 2003 wurde das Sekretariat temporär durch Erich Buser (Frenkendorf) verstärkt, der als Protokollführer bei Befragungen eingesetzt wurde. Für das Lektorat des Schlussberichts konnte Marie-Therese Borer (Augst) gewonnen werden.

1.3 FINANZIELLES

Bei der Einsetzung der PUK am 6. Juni 2002 beschloss der Landrat in Ziffer 4: *«Die im Zusammenhang mit der Tätigkeit der PUK anfallenden Kosten werden bewilligt»*. Der Antrag eines Landrats, ein Kostendach von CHF 200'000.– festzulegen, wurde mit 45 : 34 Stimmen abgelehnt.¹³

Die in der Folge gegen Ziffer 4 des Landratsbeschlusses vom 6. Juni 2002 betreffend Einsetzung der PUK erhobene Beschwerde eines Landrats wies das Kantonsgericht des Kantons Basel-Landschaft mit Urteil vom 30. Oktober 2002 ab.¹⁴ Der Beschwerdeführer hatte zur Begründung seiner Beschwerde angeführt, Ziffer 4 des Landratsbeschlusses verletze das Volksrecht, wonach Beschlüsse des Landrats über neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 500'000.– dem fakultativen Referendum unterstehen.¹⁵ Aufgrund der Komplexität der Materie werde die PUK Sachverständige beiziehen müssen, deren Honorare erhebliche Ausmasse annehmen könnten. Dem hielt das Kantonsgericht in seiner Urteilsbegründung entgegen, die PUK handle für das Landratsplenum, weshalb der Landrat seine endgültige Ausgabenkompetenz nach § 36 Abs. 2 Kantonsverfassung auch dieser Kommission delegieren könne. Zudem sei der Aufgabenbereich einer PUK im Landratsgesetz eng umschrieben¹⁶, so dass die damit verbundenen Ausgaben als gebunden betrachtet werden können und damit dem fakultativen Referendum entzogen seien.

Demnach konnte die PUK ohne Kostendach, also ohne formell bezifferte finanzielle Schranken, arbeiten. Die PUK Informatik hat bis Ende Mai 2004 gegen CHF 200'000.– gekostet. Dieser Betrag setzt sich insbesondere aus den Sitzungsgeldern und Löhnen zusammen. Für externe Berater hat die Kommission lediglich CHF 1'000.– ausgegeben.¹⁷

¹³ Protokoll der Landratssitzung vom 6. Juni 2002, S. 1608 (LRB 1556)

¹⁴ Verfahren Nr. 2002/218

¹⁵ gemäss § 31 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung

¹⁶ § 64 Abs. 2 lit. a–e LRG

¹⁷ Zum Vergleich: Die Gesamtkosten der Untersuchung der am 19.06.1991 vom Gemeinderat Zürich eingesetzten Untersuchungskommission, welche den Auftrag hatte, eine umfassende Untersuchung der Geschäftsführung der «Organisation und Informatik Zürich» (OIZ) und der dezentralen EDV-Einheiten seit 1984 durchzuführen, und Richtlinien für eine effiziente, zukunftsorientierte Informatikstruktur über den gesamten Verwaltungsbereich der Stadtverwaltung zu beantragen, beliefen sich auf CHF 2.7 Mio., was weniger als 2 % der während des Untersuchungszeitraums angefallenen Informatikkosten der Stadt Zürich entspreche (vgl. Bericht der Untersuchungskommission an den Gemeinderat von Zürich «Informatikeinsatz der Stadt Zürich» vom Juli 1993, S. 1 Ziff. 1 und S. 6 Ziff. 2.6).

2 GESETZLICHE GRUNDLAGEN UND KOMPETENZEN EINER PUK

Erst mit Inkrafttreten des Landratsgesetzes (LRG)¹⁸ am 1. Juli 1995 erhielt der Landrat in §§ 64–68 LRG die Möglichkeit, eine parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen.¹⁹ §§ 41 und 42 der Geschäftsordnung des Landrats²⁰ ergänzen die Bestimmungen des Landratsgesetzes.

Eine PUK dient der Abklärung spezieller Vorkommnisse. Der Landrat kann eine PUK im Rahmen seines Obergerichtsrechts einsetzen.²¹ Im Gegensatz zu einer Expertise²², einer Administrativ²³- oder Strafuntersuchung²⁴ richtet eine parlamentarische Untersuchungskommission ihren Fokus auf die politische Ebene, d.h. sie konzentriert sich in der Regel auf die Fragen, ob beim kantonalen Verwaltungshandeln – vorliegend spezifisch bei der Abwicklung von Informatikprojekten – die geltenden Regeln eines demokratischen Entscheidungsprozesses eingehalten wurden, ob fachgerecht vorgegangen und ob die öffentlichen Mittel haushälterisch verwendet wurden.

Die Kompetenzen der PUK sind in § 64 Abs. 2 LRG umschrieben. Die PUK kann mündliche oder schriftliche Auskünfte von Behörden, Behördemitgliedern, den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und der Gerichte sowie von Privatpersonen einholen. Sie kann vom Regierungsrat und ebenso von den Gerichten und vom Ombudsman die Herausgabe sämtlicher Akten verlangen, Zeuginnen und Zeugen einvernehmen, Sachverständige beiziehen und Augenscheine durchführen.

Die befragten Personen haben eine Mitwirkungspflicht; sie müssen über Wahrnehmungen, die sie kraft ihres Amtes oder in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben, vollständig Auskunft geben.²⁵ Die Mitarbeitenden des Kantons Basel-Landschaft bedürfen dafür keiner Befreiung vom Amtsgeheimnis.²⁶ Für die Modalitäten der Einvernahme von Zeuginnen und Zeugen, für den Beizug von Sachverständigen und für die Durchführung von Augenscheinen verweist das Landratsgesetz auf die Bestimmungen der Strafprozessordnung.²⁷

¹⁸ Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (LRG) vom 21.11.1994, SGS 131

¹⁹ vgl. auch Vorlage des Regierungsrates an den Landrat betreffend Landratsgesetz vom 17.12.1991, S. 30 f.

²⁰ Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats vom 21.11.1994, SGS 131.1

²¹ § 64 Abs. 1 LRG

²² Für die Abklärung und Beurteilung fachlich-technischer Fragestellungen

²³ Für die Abklärung von Sachverhalten, insbesondere das Verhalten einzelner MitarbeiterInnen, innerhalb der Verwaltung

²⁴ Sie untersucht, ob strafbares Verhalten vorliegt.

²⁵ § 64 Abs. 3 LRG

²⁶ § 38 Abs. 3 Personalgesetz i.V.m. § 64 Abs. 3 LRG

²⁷ § 66 Abs. 1, § 67 LRG; Gesetz betreffend die Strafprozessordnung (StPO) vom 01.01.2000, SGS 251

Von der Untersuchung unmittelbar betroffenen Personen steht grundsätzlich das Recht zu, den Befragungen beizuwohnen, Ergänzungsfragen zu stellen sowie Einsicht in die Akten der PUK zu nehmen.²⁸ Dasselbe Recht steht dem Regierungsrat zu, sofern es um Vorkommnisse innerhalb der kantonalen Verwaltung geht.²⁹

Während der ganzen Arbeit der PUK unterstehen die Kommissionsmitglieder sowie alle übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Kommissionssitzungen und Befragungen der Schweigepflicht.³⁰ Diese Schweigepflicht gilt auch gegenüber den Vorgesetzten.

²⁸ § 65 Abs. 1 LRG

²⁹ § 65 Abs. 2 lit. a LRG

³⁰ § 68 LRG, diese Schweigepflicht geht bedeutend weiter als das Amtsgeheimnis gemäss § 6 LRG.

3 VERFAHRENSGRUNDSÄTZE DER PUK INFORMATIK

Die PUK Informatik ist die erste eigenständige parlamentarische Untersuchungskommission im Kanton Basel-Landschaft.³¹ Deshalb musste sie zu Beginn ihrer Arbeit ihre Befugnisse und das Verfahren klären. Dabei orientierte sie sich u.a. an den Grundsätzen, welche die rund ein halbes Jahr zuvor zur Untersuchung der Vorkommnisse rund um den Um- und Ausbau des Kantonsspitals Liestal mit den Befugnissen einer PUK ausgestattete GPK für ihre Arbeit festgelegt hatte.³²

Grundsätzlich konnte der Regierungsrat, vertreten durch Regierungsrat Adrian Ballmer und durch den Generalsekretär der Finanz- und Kirchendirektion, Michael Bammatter, allen Befragungen und allen Diskussionen von Sachverhaltsfragen in der Kommission beiwohnen. Weiter hatte die Regierung das Recht, Fragen zu stellen und die Akten und Befragungsprotokolle einzusehen. Den Bericht und die Empfehlungen beriet die Kommission indessen ohne Beisein einer Vertretung der Regierung.³³

Die PUK Informatik befragte alle formell Vorgeladenen als Auskunftspersonen³⁴, jedoch unter dem Vorbehalt einer späteren Befragung als Zeuge oder Zeugin.³⁵ Dieses Vorgehen wurde wegen der Vielzahl der bei Informatikprojekten beteiligten Personen gewählt und weil die PUK deren Stellung und Verantwortung im jeweiligen Projekt anhand der Befragungen zuerst abzuklären hatte. Eine Zeugeneinvernahme erübrigte sich schliesslich.

Die befragten Personen konnten beantragen, dass ihre Aussagen vertraulich behandelt werden. Vertrauliche Aussagen konnten jedoch im weiteren Verfahren nicht verwendet werden.³⁶ Die befragten Personen wurden jeweils im Voraus auf ihre Rechte hingewiesen.

Alle befragten Personen erhielten die Möglichkeit, die Protokolle ihrer Befragung gegenzulesen und zu genehmigen. An der Sitzung vom 3. Mai 2004 hörte die PUK Informatik Regierungsrat Adrian Ballmer und Generalsekretär Michael Bammatter sowie die Vertreter

³¹ Auf Bundesebene kam das Instrument der PUK vier Mal zum Einsatz: 1964 (Beschaffung von Mirage-Kampfflugzeugen), 1989 (Geschäftsführung des EJPD, insb. der Bundesanwaltschaft), 1990 (Tätigkeit des militärischen Nachrichtendienstes) und 1996 (Organisation und Führung der Pensionskasse des Bundespersonals und des Eidg. Finanzdepartements).

³² Bericht der GPK-PUK des Landrats zu den Vorkommnissen rund um den Projektablauf des Um- und Erweiterungsbaus am Kantonsspital Liestal vom 18. Juni 2003 (LRV 2003/180), S. 10 ff.

³³ Die Regierung konnte zum Schlussbericht Stellung nehmen.

³⁴ § 51 StPO

³⁵ Zeuginnen und Zeugen haben ein Recht auf Aussageverweigerung (Voraussetzungen siehe § 54 StPO) und machen sich – im Gegensatz zur Auskunftsperson – strafbar nach Art. 307 Strafgesetzbuch, wenn sie falsch aussagen. Wer persönlich beschuldigt wird, hat weitere Rechte, so insb. das Recht auf eine Verteidigung § 16 StPO, auf Akteneinsicht § 125 StPO, auf Beweisanträge § 37 StPO.

³⁶ in Analogie zu §§ 40 und 41 StPO

der Finanzkontrolle, und in der Sitzung vom 15. Juni 2004 Hans Fünfschilling und Martin Thomann nochmals persönlich an.

Der Regierungsrat konnte sich zum vorliegenden Bericht schriftlich äussern. Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesamtbericht erhielten ebenso Adrian Ballmer (Finanzdirektor), Michael Bammatter (Generalsekretär FKD), Yvonne Reichlin (Finanzverwalterin), Roland Winkler (Vorster Finanzkontrolle), Hans Fünfschilling (alt Regierungsrat und Finanzdirektor), Martin Thomann (ehemaliger Finanzverwalter) sowie der Personalchef des Kantons, der Kantonsgeometer, der ehemalige Projektleiter GIS, der Präsident des Kantonsgerichts und der Projektleiter Tribuna zu den ihre Bereiche betreffenden Berichtsteilen sowie zu den Empfehlungen und Postulaten.

Die eingegangenen Stellungnahmen sind diesem Bericht als Anhang beigeheftet.

4 ORGANISATION UND ÜBERSICHT ÜBER DEN VERLAUF DER ARBEITEN DER PUK

a. Die PUK Informatik traf sich am 14. August 2002 zu ihrer ersten Sitzung.³⁷ Die 20 Plenarsitzungen dienten dazu, eine Übersicht über die laufenden und bevorstehenden Informatikprojekte sowie über die Probleme, die sich bei der Evaluation, Implementierung und Finanzierung von EDV-Projekten der kantonalen Verwaltung ergeben, zu erhalten. Die PUK liess sich durch die Projektverantwortlichen über ausgewählte Projekte genauer orientieren. So war es möglich, den Auftrag der PUK Informatik sinnvoll abzugrenzen, Subkommissionen zu bilden, deren Arbeit zu koordinieren und zu begleiten. Auch hat die PUK im Plenum grundsätzliche Themen behandelt, wie die Informatikorganisation und -planung, die Grundsätze der Finanzierung der Informatik, die Funktion der Finanzkontrolle und der Geschäftsprüfungskommission bei Informatikprojekten, Datenschutz und Datenzugang bei Informatikanwendungen sowie Projektmanagement bei Informatikprojekten. Schliesslich dienten die Plenarsitzungen der Beratung des Schlussberichts mit den Empfehlungen und Postulaten.

b. An ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2002 bildete die PUK Informatik drei Subkommissionen:³⁸

Subkommission Neues Rechnungswesen (Subko NRW):

Dieter Völlmin (Präsident), Beatrice Fuchs, Thomas Haegler (bis 30.06.2003) resp. Patrick Schäfli (ab 19.08.2003)

Subkommission Espresso (Subko Espresso):

Juliana Nufer (Präsidentin), Christoph Rudin, Roger Moll (bis 30.06.2003) bzw. Matthias Zoller (ab 19.08.2003)

Subkommission Geographisches Informationssystem (Subko GIS):

Olivier Rügsegger (Präsident), Urs Baumann und Patrizia Bognar (alle bis 30.06.2003).

An der Sitzung vom 19. August 2003 wurde zudem die *Subkommission Tribuna* eingesetzt mit Etienne Morel (Präsident), Regula Meschberger und Helen Wegmüller.

³⁷ Aufgrund der hängigen Beschwerde gegen den Landratsbeschluss (vgl. oben Ziff. 1.3.b) waren zu diesem Zeitpunkt die finanziellen Kompetenzen noch unklar.

³⁸ § 23 Geschäftsordnung des Landrats

Die Subkommissionen erhielten den Auftrag, ein bestimmtes Informatikprojekt (NRW, Espresso, GIS, Tribuna) genauer zu untersuchen, die notwendigen Akten beizuziehen, Erkundigungen einzuholen, Befragungen durchzuführen und dem Plenum der PUK Informatik zu berichten.

c. Trotz des weit gefassten Auftrags des Landrats nahm sich die PUK anfänglich vor, ihre Arbeit bis am 30. Juni 2003, also innert rund 10 Monaten, abzuschliessen.³⁹ Dieser Zeitplan erwies sich aber schon bald als unrealistisch.

Das Studium des umfangreichen Aktenmaterials sowie die zahlreichen Befragungen und Subkommissionssitzungen erreichten die Grenze der Belastbarkeit von Milizparlamentarierinnen und -parlamentariern, die nebenbei noch ihr übliches Pensum als Landrätinnen und Landräte und als Mitglieder weiterer Kommissionen zu bewältigen hatten.⁴⁰

Nur ein Kommissionsmitglied verfügte aufgrund seiner Ausbildung über vertiefte Informatikkenntnisse⁴¹, alle anderen Mitglieder der PUK Informatik mussten sich als Laien in die Problematik einarbeiten und standen einem Heer von Fachleuten auf Seiten der Verwaltung gegenüber. Zu zeitlichen Verzögerungen führten auch immer wieder Schwierigkeiten beim Aktenbeizug und bei der Terminfestsetzung für Befragungen.

d. Am 16. April 2003 erstattete die PUK Informatik dem Büro des Landrats einen Zwischenbericht über den Stand der Arbeiten und die bis dahin aufgelaufenen Kosten. Im Juni 2003 konnte sie den Bericht der Subkommission GIS, ab Februar 2004 den Bericht der Subkommission NRW und ab März 2004 die Berichte der Subkommissionen Espresso und Tribuna beraten. Die Subko-Berichte wurden in redigierter Form in den Gesamtbericht integriert.

e. Ab April 2004 beriet die PUK Informatik den Gesamtbericht und verabschiedete diesen am 15. Juni 2004. Alle Empfehlungen wurden einstimmig gutgeheissen. Ein Verfahrenspostulat betreffend Einführung einer Informatikkommission wurde mit 5 : 3 Stimmen abgelehnt.⁴² Alle übrigen Postulate wurden einstimmig verabschiedet.

³⁹ In Anbetracht der Personalfuktuation, welche mit der zu Ende gehenden Legislatur bevorstand und aufgrund der sich schnell ändernden Problemstellungen bei der Informationstechnologie

⁴⁰ In die Zeit, in der die PUK arbeitete, fielen zudem drei Wahltermine: Landrats- und Regierungsratswahlen am 30.03.2003, National- und Ständeratswahlen am 19.10.2003, Gemeindewahlen am 08.02.2004

⁴¹ Olivier Rügsegger, der allerdings per 30.06.2003 aus dem Landrat ausschied.

⁴² Wortlaut des Verfahrenspostulats: «Für die Vorberatung von Landratsvorlagen, welche Informatikprojekte betreffen, und für die Begleitung und die Oberaufsicht über die Informatikprojekte der Regierung soll stets dieselbe Kommission des Landrats zuständig sein, in der auch die Finanzkontrolle Einsitz hat. Zu prüfen ist die Schaffung einer eigenständigen Informatikkommission; denkbar wäre auch die Bildung einer spezialisierten

5 RAHMENBEDINGUNGEN VON INFORMATIKPROJEKTEN

5.1 ALLGEMEINES ZU DEN RISIKEN BEI INFORMATIKPROJEKTEN

Der Kanton Basel-Landschaft ist, wie die meisten Unternehmen, stark abhängig von seinem Informatiksystem. Durch die laufende Weiterentwicklung der Informationstechnologie, durch die Vernetzung und die zunehmende Komplexität sind die potentiellen Risiken und Gefahren bei Informatikprojekten vielfältig und unterliegen laufenden Veränderungen. Den durch die wachsenden Möglichkeiten geschaffenen Risiken bei Informatikprojekten steht die Chance gegenüber, allen Betroffenen einen Mehrwert zu schaffen und die Effizienz von Arbeitsabläufen weiter zu steigern.

An ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2002 liess sich die PUK Informatik von zwei Vertretern der Finanzkontrolle Baselland über die Risiken bei Informatikprojekten informieren. Der Bericht des Regierungsrates (LRV 2002/212) geht auf Seite 12 ff. auf die besonderen Risiken der Informatik ein.⁴³ Auf das Risikobewusstsein und den Umgang mit Risiken richteten die Subkos der PUK bei der späteren Beurteilung von Informatikprojekten ein besonderes Augenmerk.

Unabhängig von den spezifischen Problemen im Kanton Basel-Landschaft sind als besondere Risiken der Informatik beispielsweise zu erwähnen:⁴⁴

- Daten können gelöscht oder überschrieben werden, ohne eine erkennbare Spur zu hinterlassen.
- Ungenügend getestete Programme können Fehler enthalten, die sich auf alle durch diese Programme verarbeiteten Transaktionen negativ auswirken.
- Unbefugte Personen können von einem beliebigen Ort aus die Sicherheitssysteme (sofern vorhanden) umgehen und sich Zugriff auf Daten und Informationen verschaffen, Programmänderungen vornehmen oder gar Prozesse auslösen.
- Elektronische Daten können unbemerkt von ausserhalb abgelesen, verändert und wieder eingespielt werden. Dabei bestehen besondere Risiken bei der Einspielung von Programmen, bei denen Datenbestände zerstört oder ganze Systeme lahm gelegt werden können.

Subkommission innerhalb einer bestehenden Kommission. In diesem Sinne ist eine Revision der Geschäftsordnung des Landrats zu prüfen.»

⁴³ Der darin zu diesem Thema zitierte «Standish Group Report» stammt aus dem Jahr 1995 (!) und bezieht sich auf eine Umfrage bei 365 IT-Verantwortlichen von privaten und öffentlichen Betrieben in den USA. Aufgrund der örtlich bedingten und vor allem der zeitlichen Unterschiede verzichtet die PUK darauf, die Zahlen dieses Berichts als Referenzgrösse beizuziehen.

⁴⁴ Anhang zum Revisionsbericht 020/2001 vom 10.04.2001 der Finanzkontrolle Basel-Landschaft zur Informatikplanung

- Die Basisanwendungen sind teilweise überaltert, starr und unflexibel. Anpassungen sind zeitaufwändig und teuer.
- Die Systeme sind funktional und nicht prozessorientiert ausgerichtet und oft auch nicht kompatibel mit modernen Front-End-Lösungen.
- Trotz aller Integrationsbemühungen bestehen viele Einzellösungen. Eine integrierte Vorgangsbearbeitung ist in der Regel nicht möglich, was zu Doppelerfassungen führt.
- Die Datenmigration erweist sich oft als Stolperstein.
- Bereichsegoismus, Doppelspurigkeiten, ineffiziente Ressourcenverteilung, schlechte Nutzung des Synergiepotentials sind potentielle Gefahren bei der IT-Dezentralisation.
- Schwierigkeiten bei Informatikprojekten stellen stets auch Kostenrisiken dar.

Für die Ermittlung der Risiken spielt insbesondere eine Rolle⁴⁵,

- ob sich die Regierung angemessen um die Probleme der Informatik kümmert,
- ob die Ressourcen ausreichen, um die gestellten Anforderungen in der geforderten Qualität zu erledigen,
- ob sämtliche relevanten Daten zuverlässig gesichert sind und jederzeit wiederhergestellt werden können,
- ob IT-Einrichtungen auch im Katastrophenfall innert nützlicher Frist wieder hergestellt und in Betrieb genommen werden können,
- ob klare gesetzliche Grundlagen, insbesondere für die Bereiche Datenschutz und Datenaufbewahrung, vorhanden sind und eingehalten werden,
- ob das IT-Personal zuverlässig, gut geschult und motiviert ist,
- ob Informatikprojekte professionell abgewickelt werden,
- ob eine einheitliche «Flottenpolitik» und allseits kommunizierte Standards bestehen,
- ob die Datenbank den Erfordernissen eines modernen Systems genügt,
- wie sich der technische und fachliche Unterstützungsbedarf der Benutzer/innen entwickelt und
- wie die Kommunikation zwischen Linien- und Informatik-Verantwortlichen läuft.

Feststellungen

Die typischen Risiken von Informatikprojekten sind bekannt. Es ist indessen auch bekannt, wie diese Risiken eingedämmt werden können. Die erfolgreiche Abwicklung eines Informatikprojekts – auch bezüglich Zeitplan und Budget – hängt entscheidend

⁴⁵ Ausführungen der Finanzkontrolle, insbesondere im Anhang zum Revisionsbericht 20/2001 vom 10.04.2001

von der Frage ab, ob die bekannten Risiken ernst genommen und welche Massnahmen zu deren Eindämmung ergriffen werden.

5.2 ORGANISATION DER INFORMATIK IN DER KANTONALEN VERWALTUNG

a. Die Informatik im Kanton Basel-Landschaft begann in den 60er-Jahren mit zentralen Applikationen auf Grossrechnern.⁴⁶ Die Anwendungen mussten selber entwickelt werden. Das Rechenzentrum, resp. das Amt für Informatik (Afi), erbrachten die Informatikdienstleistungen für den ganzen Kanton. In den 90er-Jahren kamen in den Dienststellen zunehmend Arbeitsplatzgeräte⁴⁷ zum Einsatz, die nach den individuellen Bedürfnissen der Anwendenden programmiert werden konnten und damit eine Flut neuer Anwendungsmöglichkeiten brachten.⁴⁸ Im November 1993 empfahl der Regierungsrat aufgrund einer Strukturanalyse, die EDV-Organisation zu dezentralisieren, jedoch die EDV mit einem zentralen Strategieorgan und zentralen Informatik-Kompetenzzentren zu koordinieren.⁴⁹ Schliesslich setzte die Regierung am 1. April 1994 die «Verordnung über die Organisation und den Einsatz von Mitteln der Informatik in der Verwaltung»⁵⁰ in Kraft. In der Folge wurde mit dem Leiter der Informatikplanung und -koordination, dem Leiter des Amtes für Informatik⁵¹, allen Leitern der dezentralen Informatikdienste der Direktionen, der Landeskanzlei und später auch des Kantonsgerichts die Fachgruppe Informatik (FGI) gebildet. Seit 1998 wird die FGI vom Generalsekretär der Finanz- und Kirchendirektion präsidiert.

b. Mit der Revision des Dekrets zum Verwaltungsorganisationsgesetz⁵² beschloss der Landrat mit LRB 1563 vom 21. März 2002, das Amt für Informatik, als zentrales und operatives Organ, per 1. April 2002 in das Generalsekretariat der Finanz- und Kirchendirektion (FKD) zu integrieren und inskünftig «Zentrale Informatikdienste» (ZID) zu nennen.⁵³ Somit wurden sowohl das zentrale strategische Organ (FGI) als auch die für operative Aufgaben zuständigen Zentralen Dienste unter die einheitliche Führung der FKD gestellt.

c. Nebst der Organisation spielt für ein Informatikprojekt auch eine wesentliche Rolle, ob die – mit zentralen oder dezentralen Aufgaben befassten – Mitarbeitenden Teamgeist

⁴⁶ So genannte «Hosts»

⁴⁷ Personal Computers oder Macintosh-Geräte

⁴⁸ LRV 2002/212 vom 10.09.2002, S. 3 ff. und Ausführungen von Regierungsrat Adrian Ballmer sowie FKD-Generalsekretär Michael Bammatter an der PUK-Sitzung vom 25.09.2002

⁴⁹ RRB Nr. 2695 vom 02.11.1993

⁵⁰ SGS 140.51, bis 31.12.2002 in Kraft

⁵¹ Seit 01.04.2002 «Zentrale Informatikdienste»

⁵² SGS 140.1

⁵³ LRV 2002/010 vom 22.01.2002

entwickeln und ob die Aufgaben von geeigneten, motivierten, gut ausgebildeten und ganzheitlich denkenden Menschen wahrgenommen werden.

Feststellungen

Die Frage, wie zentral oder dezentral die Informatik organisiert sein muss, kann mit Fug diskutiert werden; ebenso die Kostenfolgen der Dezentralisierung.

Die heute stark dezentralisierte Organisation bedarf einer klaren Koordination. Die Koordinationsorgane müssen mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet sein.

5.3 INFORMATIKPLANUNG

Die Finanzkontrolle prüfte im April 2001 im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags⁵⁴ die Informatikplanung und kam mitunter zum Ergebnis, dass es teilweise Informatik-Pläne von einzelnen Organisationseinheiten gebe, jedoch keine von der Regierung formulierte kantonsweite Informatikstrategie vorliege. Auch fehle im Regierungsprogramm 1999–2003 ein Gesamtüberblick über die Informatik, es seien lediglich Zielsetzungen im Bereich Millenniumswechsel und Anpassungen im Dienstleistungsangebot des Amtes für Informatik erwähnt. Die Gesamtsituation betreffend Informatikstrategie und -planung könne unter dem Hinweis, dass die Verordnung über die Organisation und den Einsatz von Mitteln der Informatik in der Verwaltung nur beschränkt vollzogen werden könne und deshalb sehr überholungsbedürftig sei, noch als zufriedenstellend bezeichnet werden. Die IPK müsse in ihren Aufgaben, Kompetenzen und in ihrer Verantwortung gestärkt werden, verbunden mit einer Optimierung des Personalbestandes.⁵⁵

Im Bericht des Regierungsrates (LRV 2002/212) fehlen Ausführungen über die Informatikplanung weitgehend. Parallel zur Arbeit der PUK haben Regierung und Kantonsgericht die Verordnung über die Informatik⁵⁶ total revidiert und damit die Stellung der Abteilung Informatikplanung und -koordination (IPK) gestärkt. So soll die IPK beispielsweise, zusammen mit der Fachgruppe Informatik (FGI), die konzeptionellen und strategischen Grundsätze des Informatikeinsatzes sowie die Richtlinien für eine geordnete, sichere und wirtschaftliche Entwicklung der Informatik erarbeiten und diese in einem dauernden Kreislauf und in Zusammenarbeit mit den Direktionen korrigieren.⁵⁷ Ein Informatikleitbild, das für alle

⁵⁴ §§ 38 ff. Finanzhaushaltsgesetz

⁵⁵ Bericht der Finanzkontrolle 020/2001 vom 10.04.2001, S. 6

⁵⁶ «Informatikverordnung», SGS 140.51, in Kraft seit 01.01.2003 (bis 31.12.2002 Verordnung über die Organisation und den Einsatz von Mitteln der Informatik in der Verwaltung vom 08.03.1994, total revidiert am 17.12.2002)

⁵⁷ § 8 Abs. 1 lit. a Informatikverordnung

Direktionen zwingend gilt, wie es beispielsweise der Bund kennt, fehlt im Kanton Basel-Landschaft.⁵⁸

Feststellungen

Die stark dezentral organisierte Informatik darf nicht eine kantonsweit einheitliche Strategie verhindern. Die dezentral organisierte Informatik erfordert mehr Koordinationsaufwand.

Die starke Stellung der Direktionen in der FGI hat bis heute eine kantonsweit gültige Informatikstrategie verunmöglicht.

Es wäre hilfreich, wenn die Regierung in einem Leitbild Ziele, Grundsätze und eine Strategie für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie in der kantonalen Verwaltung und deren mittel- und langfristige Entwicklung für die ganze kantonale Verwaltung festlegen würde. Dieses Leitbild könnte die Aufgaben und insbesondere die Koordinationsarbeit der IPK unterstützen.

5.4 FINANZIERUNG DER INFORMATIK

a. Die Ausübung der Finanzgewalt gehört, nebst Gesetzgebung und Oberaufsicht, zu den Hauptaufgaben des Landrats. So genehmigt der Landrat Finanzplan, Budget und Rechnung.⁵⁹ Alle Ausgaben des Kantons bedürfen einer rechtlichen Grundlage.⁶⁰

Es wird unterschieden zwischen gebundenen und neuen Ausgaben.⁶¹ Eine gebundene Ausgabe ist durch einen Rechtssatz prinzipiell sowie dem Umfange nach vorgeschrieben oder dient der Verwaltung zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben.⁶² Gebundene Ausgaben werden in der Regel im Rahmen des Budgets bewilligt und erfordern keine separate Vorlage an den Landrat. Der Regierungsrat kann neue einmalige Ausgaben bis zu einem Betrag von CHF 50'000.– beschliessen.⁶³ Vom Landrat beschlossene neue einmalige Ausgaben von

⁵⁸ Der Bundesrat hat am 18.10.2000 ein Informatikleitbild verabschiedet, in dem er Ziele, Grundsätze und eine Strategie für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie in der Bundesverwaltung und deren mittel- und langfristige Entwicklung festlegt.

⁵⁹ § 66 Kantonsverfassung und § 34 Finanzhaushaltsgesetz (FHG)

⁶⁰ § 3 Finanzhaushaltsgesetz

⁶¹ Definition vgl. §§ 1 und 2 des Dekrets zum Finanzhaushaltsgesetz vom 20. Mai 1996, SGS 310.1

⁶² § 1 Dekret zum Finanzhaushaltsgesetz; gemäss lit. c unter bestimmten Voraussetzungen ebenso, falls anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt.

⁶³ § 75 Abs. 1 Kantonsverfassung; § 35 Finanzhaushaltsgesetz

mehr als CHF 500'000.– oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 50'000.– unterstehen dem fakultativen Referendum.⁶⁴

b. Ob Informatikprojekte neue oder gebundene Ausgaben darstellen, ist oft eine Ermessensfrage. Informatik wird meist als Mittel eingesetzt, um Gesetze überhaupt vollziehen zu können. Da die Informationstechnologie vielfältige Möglichkeiten bietet, besteht ein grosser Entscheidungsspielraum – ob nun eine Informatiklösung neu zur Bewältigung einer staatlichen Aufgabe eingesetzt wird⁶⁵ oder ob es um die Ablösung einer bereits eingesetzten Software geht.⁶⁶ Der Regierungsrat scheint den Begriff der «gebundenen Ausgabe» restriktiv auszulegen, in Zweifelsfällen werde dem Landrat eine Vorlage unterbreitet.⁶⁷

c. Landratsvorlagen zu Informatikprojekten werden zur Vorberatung an die für die Sache zuständige landrätliche Kommission überwiesen; direktionsübergreifende Projekte an die Finanzkommission, die Mitberichte einholen kann. Informatikprojekte werden demnach nicht stets von derselben Kommission vorberaten.

Die Einreichung eines Verfahrenspostulats, welches für die Vorberatung von Landratsvorlagen betreffend Informatikprojekte und für die Begleitung und die Oberaufsicht über die Informatikprojekte der Regierung die Schaffung einer eigenständigen Informatikkommission, evtl. auch die Bildung einer spezialisierten Subkommission innerhalb einer bestehenden Kommission, forderte, wurde von der PUK Informatik anlässlich der Schlussabstimmung vom 15. Juni 2004 mit 5 : 3 Stimmen abgelehnt.

Bezüglich Inhalt und Gestaltung müssen die Vorlagen der Regierung § 58 der Geschäftsordnung des Landrats entsprechen. Die Regierung muss sich demnach in einer Vorlage nicht zwingend zu den Kostenrisiken, zur Organisation und zum Zeitplan der Umsetzung oder zum internen Personalaufwand äussern.

d. Aufgrund der besonderen Komplexität von Informatikprojekten hat die Finanzkommission bei der Beratung der NEST⁶⁸ eine Arbeitsgruppe gebildet, welche Fragestellungen formulierte und mit Hilfe eines unabhängigen Experten Bericht und Anträge der Regierung überprüfte, Anhörungen bei Praktikerinnen und Praktikern machte sowie die Evaluation,

⁶⁴ § 31 Abs. 1 Kantonsverfassung

⁶⁵ beispielsweise die Anwendungen des Neuen Rechnungswesens oder des Geographischen Informationssystems

⁶⁶ beispielsweise einer Steuer-, Lohn- oder Bürokommunikations-Software

⁶⁷ Ausführungen von Regierungsrat Adrian Ballmer anlässlich der PUK-Sitzung vom 27.06.2003

⁶⁸ Neue Informatikanwendungen für die kantonale Steuerverwaltung, LRV 2002/153 vom 18.06.2002

vertragliche Absicherung und Finanzierung kritisch hinterfragte, bevor sie ihren Bericht zuhanden des Landrats erstattete.⁶⁹

e. Informatikkosten sind vielfältig zusammengesetzt, da nicht nur bei der Beschaffung von Informatikmitteln, sondern auch beim Betrieb Kosten für Anschaffungen, Dienstleistungen, Lizenzen, Expertisen und Beratungen entstehen. Der Wechsel auf ein neues Betriebssystem zieht oft die Anschaffung neuer Hardware nach sich; Programmanpassungen oder Schnittstellen zu bestehenden Anwendungen führen zu unvorhergesehenen Problemen; stets neue Möglichkeiten erhöhen Bedürfnisse und Erwartungen; Lebenszyklen der Informatikmittel werden kürzer; durch Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern können die Preise steigen etc.

Die Erfassung der Informatikkosten ist in einem Leitfaden der Informatikplanung und -koordination geregelt mit dem Ziel, den Revisionsanforderungen der Finanzkontrolle gerecht zu werden und Transparenz zu schaffen.⁷⁰ Eine Weisung der Finanz- und Kirchendirektion regelt das Verfahren und die finanzielle Abwicklung von Projekten.⁷¹

Feststellungen

Landratsvorlagen zu Informatikvorlagen müssen umfassend informieren, auch über mögliche (Kosten-)Risiken. Der Regierungsrat darf nicht ausschliesslich von optimistischen Prognosen ausgehen. Die komplexen und ständig ändernden Problemstellungen, die sich bei der Finanzierung von Informatikprojekten ergeben, stellen hohe Anforderungen an die Entscheidungsträger. Die Frage, ob es sinnvoll wäre, für die Behandlung von Landratsvorlagen betreffend Informatikprojekte eine spezialisierte Kommission einzusetzen, sollte von der Spezialkommission «Parlament und Verwaltung» geprüft werden.

5.5 INSTITUTIONEN DER OBERAUFSICHT BEI INFORMATIKPROJEKTEN

Die *Geschäftsprüfungskommission des Landrats (GPK)* übt hauptsächlich die Oberaufsicht über Regierung, Verwaltung, Ombudsman und Gerichte aus.⁷² So kann die GPK auch die Umsetzung von Informatikprojekten untersuchen.

⁶⁹ Der damalige Leiter der Arbeitsgruppe der Finanzkommission, Urs Wüthrich, berichtete der PUK in der Sitzung vom 18.12.2002

⁷⁰ Leitfaden der Informatikplanung und -koordination zur Erfassung der Informatikkosten vom 29.11.2001

⁷¹ Weisung vom 28.01.1997 der Finanz- und Kirchendirektion an die Direktionen, die Gerichte und die Landeskanzlei

⁷² § 61 Abs. 1 Kantonsverfassung i.V.m. § 61 LRG

An ihrer Sitzung vom 7. Mai 1998 verabschiedete die GPK einen Bericht über den Stand der Einführung des Neuen Rechnungswesens (NRW) mit sieben Empfehlungen an die Regierung. Die GPK konnte bereits damals wesentliche Mängel bei der Umsetzung des NRW aufzeigen, ihre Empfehlungen wurden jedoch nicht oder nur schleppend umgesetzt.⁷³

Die *Finanzkontrolle* dient dem Landrat zur Überwachung der verfassungsmässigen Finanzkompetenzen und zur Ausübung des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts über die Verwaltung.⁷⁴ Sie ist fachlich selbständig und unabhängig, administrativ ist sie der FKD angegliedert.⁷⁵ Ihr/e Vorsteher/in wird durch den Landrat gewählt.⁷⁶ Die administrative Unterstellung der Finanzkontrolle unter die Finanz- und Kirchendirektion scheint kein akutes Problem zu sein, wirft jedoch aufgrund der theoretischen Abhängigkeit Fragen auf.⁷⁷

Die Revisionstätigkeit der Finanzkontrolle erfolgt insbesondere nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit.⁷⁸ Im Bereich der Informatik prüft die Finanzkontrolle auch Projektabwicklung, Informatikplanung und Informatikbeschaffung. Sie bedient sich dabei des COBIT-Frameworks, eines Modells generell anwendbarer und international anerkannter Kontrollziele, die eine verlässliche Anwendung von Informationstechnologie gewährleisten sollen.⁷⁹ Sie beschäftigt für die Revision von Informatikprojekten speziell ausgebildetes Personal mit einschlägigen Erfahrungen. In ihren Berichten nimmt die Finanzkontrolle Beurteilungen vor und gibt detaillierte Empfehlungen ab. Über die Umsetzung der Empfehlungen müssen die betroffenen Dienststellen der Finanzkontrolle selbständig Bericht erstatten.

Die Finanzkontrolle hat auch während der Arbeit der PUK im Bereich Informatik Revisionen durchgeführt: Bei der Finanz- und Kirchendirektion (Bestandesaufnahme Informatik FKD⁸⁰), bei den Betreibungsämtern (System Winbeam⁸¹), zum Projekt Census (Migration Personendaten⁸²), beim Kantonsspital Liestal (IT-Strategie⁸³), zum Projekt Espresso (Review

⁷³ vgl. dazu Kapitel 7 zum Projekt NRW

⁷⁴ § 38 Abs. 1 lit. a Finanzhaushaltsgesetz

⁷⁵ § 38 Abs. 2 Finanzhaushaltsgesetz

⁷⁶ § 39 Finanzhaushaltsgesetz

⁷⁷ Mit LRB 548 überwies der Landrat am 06.05.2004 eine in ein Postulat umgewandelte Motion der SVP-Fraktion vom 16.10.2003 (2003/234) zur Vorprüfung an die Spezialkommission Parlament und Verwaltung, in der die Unterstellung der Finanzkontrolle unter den Landrat gefordert wird.

⁷⁸ § 40 Finanzhaushaltsgesetz; Ausführungen des Vorstehers der Finanzkontrolle an der PUK-Sitzung vom 24.10.2002

⁷⁹ COBIT = Control Objectives for Information Related Technology, entwickelt von der Informations Systems Audit and Control Foundation (ISACF)

⁸⁰ Bericht 011/2004 der Finanzkontrolle vom 19.03.2004

⁸¹ Bericht 006/2004 der Finanzkontrolle vom 10.03.2004

⁸² Bericht 004/2004 der Finanzkontrolle vom 10.02.2004

⁸³ Bericht 035/2003 der Finanzkontrolle vom 18.11.2003

Espresso⁸⁴) und beim Kantonalen Sozialamt (Projektrevision Beschaffung und Einführung einer neuen Software⁸⁵).

Feststellungen

Informatikprojekte werden im Zuständigkeitsbereich der Finanzkontrolle professionell beaufsichtigt.

Die Geschäftsprüfungskommission des Landrats (GPK) kann von weitreichenden Kompetenzen Gebrauch machen. Bei der Überwachung der Umsetzung von Empfehlungen wird das Parlament allerdings mit den Schwächen des Milizsystems konfrontiert. Die Stärkung der Mittel und Möglichkeiten der GPK, vor allem hinsichtlich der Durchsetzung ihrer Empfehlungen, ist eine Frage, welche von der Spezialkommission «Parlament und Verwaltung» weiterbearbeitet werden sollte.

5.6 PROJEKTMANAGEMENT

Mit einem Projekt soll ein klar festgelegtes Ziel in einer bestimmten Zeitspanne mit bestimmten sachlichen und finanziellen Mitteln und mit einer spezifischen Organisation erreicht werden. Das Projektmanagement soll sicherstellen, dass die vereinbarten Ziele im Rahmen der personellen, technischen, terminlichen und finanziellen Rahmenbedingungen erreicht werden. Projektmanagement steht in diesem Zusammenhang für alle planenden, überwachenden, koordinierenden und steuernden Massnahmen, die für die Um- oder Neugestaltung von Systemen erforderlich sind.⁸⁶ Informatikprojekte sind besonders anfällig auf Hard- oder Software-, aber auch Personalwechsel; ihre Dauer sollte deshalb auf 6 bis 12 Monate begrenzt werden.⁸⁷

Wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Projektorganisation sind etwa:

- Die klare Zuweisung von Aufgaben, samt Verantwortungs- und Kompetenzabgrenzungen zwischen allen Beteiligten;
- die Vereinbarung eines projektbezogenen Informationssystems, um den jeweiligen Informationsbedarf der einzelnen beteiligten Personen zu erfüllen;
- die kompetenzspezifische, interdisziplinäre Vertretung der wichtigen Fachabteilungen im Projekt;

⁸⁴ Bericht 029/2003 der Finanzkontrolle vom 31.07.2003

⁸⁵ Bericht 001/2003 der Finanzkontrolle vom 29.01.2003

⁸⁶ Die PUK liess sich an ihrer Sitzung von 12.01.2004 von Dr. Christian Marxt, vom Lehrstuhl für Technology Management and Entrepreneurship der ETH Zürich, in die Grundsätze des Projektmanagements einführen.

⁸⁷ Ausführungen von Dr. Christian Marxt anlässlich der PUK-Sitzung vom 12.01.2004

- die Einbindung von Benutzern und Betroffenen, um eine möglichst hohe Akzeptanz zu erreichen;
- der Aufbau einer Arbeits- und Teamkultur, die Engagement, Kommunikation und Kreativität fördert;
- das Projekt und seine Priorität muss im Unternehmen bekannt sein.

Es gibt verschiedene Methoden für die Durchführung eines Projekts (so genannte Projektmanagement-Methoden, wie z.B. HERMES, PRINTS, PASS etc.), die sich insbesondere in der unterschiedlichen Aufgliederung der Projektphasen und in der Verwendung von Fachausdrücken unterscheiden. Aus Rücksicht auf Mitarbeitende, die in mehreren Projekten beschäftigt sind, aber auch im Hinblick auf mögliche Wechsel in der Projektleitung ist es wichtig, eine einheitliche Methode festzulegen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft beschloss am 10. Januar 1995⁸⁸, sämtliche Informatikprojekte der kantonalen Verwaltung mit der Projektführungs-Methode IFA PASS⁸⁹ abzuwickeln. Im Regierungsratsbeschluss wird ausgeführt, die Methode IFA PASS sei ergebnisorientiert, einfach zu verstehen, anpassungsfähig – also auch für kleine Projekte anwendbar – und biete selbst keine Informatik-Risiken. Jede Direktion ist im Besitze einer vollständigen Dokumentation, auf dem Intranet sind eine Kurzform sowie der Formularsatz abrufbar.

Feststellungen

Jedes Informatikprojekt erfordert methodisches Vorgehen. Der Regierungsrat hat zu Recht beschlossen, alle Informatikprojekte nach derselben Methode abwickeln zu lassen. Fraglich ist, ob und wie dieser Beschluss allen betroffenen Mitarbeitenden bekannt gemacht wurde und ob genügend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Projektmanagement ausreichend ausgebildet sind.

5.7 SUBMISSION UND VERTRAGSABSCHLUSS

Die Beschaffung von Informatikmitteln untersteht dem Gesetz über öffentliche Beschaffungen vom 3. Juni 1999, welches das Verfahren von öffentlichen Vergaben regelt.⁹⁰ Gegen Vergabeentscheide kann innert 10 Tagen seit dem Zuschlag Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden.⁹¹

⁸⁸ RRB 94/1995 vom 10.01.1995

⁸⁹ PASS = Projekt-Abwicklungs- und Steuerungs-System des Instituts für Automation (IFA) AG in Zürich

⁹⁰ SGS 420, in Kraft seit 01.02.2000, und Beschaffungsverordnung vom 25.01.2000, SGS 420.11

⁹¹ § 30 Gesetz über öffentliche Beschaffungen

Der Vertragsabschluss zwischen den Parteien erfolgt nach den Regeln des Schweizerischen Obligationenrechts.⁹² So besteht eine grosse Gestaltungsfreiheit und es wäre beispielsweise möglich, eine Konventionalstrafe⁹³ für den Fall zu vereinbaren, dass eine Informatik-anwendung nicht termingerecht läuft.

Gegenstand des Vertrags kann u.a. die Projektberatung, die Beschaffung, die Überlassung oder die Entwicklung von Software, aber auch die Lieferung eines gesamten Systems sein. Gemäss einer Weisung der Fachgruppe Informatik zur Beschaffung von Informatikmitteln⁹⁴ besteht die Pflicht, die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Schweizerischen Informatik-konferenz (SIK) zu beachten, und zwar für den Kauf von Hardware oder Lizenzen, für die Wartung von Hardware und die Pflege von Software, für Informatikdienstleistungen, die Beschaffung von Informatik-Gesamtsystemen sowie für die Herstellung von Individualsoftware.⁹⁵

Die meisten Anbieter in der IT-Branche haben eigene allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB), die mangels anderer Abreden zwischen den Parteien gelten. Damit ist wohl zu erklären, dass auch bei grossen und komplexen Informatikprojekten die individuelle vertragliche Bindung der Parteien lediglich auf kurzen Absichtserklärungen (Letter of Intent, LOI) beruhen kann.

Die dezentrale Organisation der Informatik kann dazu führen, dass der Kanton für dieselbe Anwendung unterschiedliche Verträge abschliesst.

Feststellungen

Auch optimal gestaltete Verträge können nicht alle Risiken ausschliessen. Die Übernahme der allgemeinen Geschäftsbedingungen der Lieferanten kann indessen bewirken, dass den Vertragsverhandlungen nicht das nötige Gewicht zugemessen wird und der individuelle Vertrag nicht die besonderen Erfordernisse und Risiken des Projekts berücksichtigt. Eine umsichtige Vertragsaushandlung könnte jedoch im Streitfall wesentlich zur Klärung und Verbesserung der Rechtsposition des Kantons beitragen.

⁹² Bundesgesetz über das Schweizerische Obligationenrecht vom 30.03.1911/18.12.1936, SR 220 (OR)

⁹³ Art. 160 ff. OR

⁹⁴ Beschaffungsweisung der FGI vom 12.04.1999

⁹⁵ Gem. § 5 für Lieferanten mit einem Auftragsvolumen von mehr als 20'000.– pro Jahr und Direktion

5.8 DATENSCHUTZ, DATENZUGANG, DATENSICHERHEIT

Datenschutz im Allgemeinen und Persönlichkeitsschutz im Speziellen dienen primär dem Schutz der Privatsphäre einer Person, weshalb sie in unserer Rechtsordnung einen hohen Stellenwert geniessen. Der Schutz von Daten ist in der Verfassung⁹⁶ verankert und im eidgenössischen und im kantonalen Datenschutzgesetz geregelt.⁹⁷ Jede Bearbeitung von Personendaten bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich sein oder erfordert die Einwilligung der betroffenen Person. Die Datenbearbeitung muss verhältnismässig sein. Daten sollen nur für den Zweck verwendet werden, für den sie erhoben worden sind.⁹⁸ Ebenso bedarf die Bekanntgabe von Daten einer gesetzlichen Grundlage und darf nur in einem Umfang erfolgen, der verhältnismässig ist und dem Interesse der betroffenen Person oder einem überwiegenden öffentlichen Interesse dient.⁹⁹

Mit zunehmendem Ausbau der Informatik, mit deren vermehrtem Einsatz für die Kommunikation (E-Mail) und mit der Vernetzung hat die Menge der verfügbaren Daten rapide zugenommen. Viele Informatikanwendungen sind nur dann nutzbringend, wenn auch tatsächlich auf umfassende Datenbanken und Datenpools zurückgegriffen werden kann.¹⁰⁰ Welche Daten überhaupt erhoben werden, wer auf die vom Kanton gesammelten Daten zurückgreifen kann und die (ev. zu beschränkende) öffentliche Zugänglichkeit der Daten sind komplexe rechtliche und oft auch politische Fragen.¹⁰¹ Bei der Regelung des Datenzugangs muss indessen stets auch der Datenschutz beachtet werden. Zudem müssen geschützte Dateien mit besseren Sicherheitsmassnahmen vor unbefugtem Zugriff geschützt werden. Diese Entwicklung ist eine grosse datenschutzrechtliche Herausforderung und kann möglicherweise auch eine Überprüfung der Organisation, Aufgaben und Kompetenzen der Datenschutzstelle nach sich ziehen.¹⁰²

Für den Datenschutz und die Datensicherheit im Bereich der Informatik gibt es international anerkannte Standards¹⁰³, die beigezogen werden können. Der Kanton hat den Datenzugang

⁹⁶ Art. 13 Abs. 2 Bundesverfassung und § 6 Abs. 2 lit. g Kantonsverfassung

⁹⁷ Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 07.03.1991, SGS 162 und Bundesgesetz über Datenschutz vom 19.06.1992

⁹⁸ §§ 6 und 7 Datenschutzgesetz

⁹⁹ § 8 ff. Datenschutzgesetz

¹⁰⁰ Als Beispiel sei das geographische Informationssystem (GIS) erwähnt, das erst nach Inkrafttreten der notwendigen gesetzlichen Grundlagen bestimmungsgemäss genutzt werden kann.

¹⁰¹ Wer soll z.B. Zugang zum Altlastenkataster haben?

¹⁰² Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 21.11.2003 mit dem Titel «Fragen im Zusammenhang mit der Organisation des Datenschutzes innerhalb der Bundesverwaltung»

¹⁰³ Z.B. IT-Grundschutzhandbuch des deutschen Bundesamtes für Sicherheit und Informationstechnik (BSI-Handbuch). Der Bund hat in Bezug auf Datensicherheit einen Ordner und eine CD-ROM mit Empfehlungen

und die Datensicherheit bei IT-Projekten und -Anwendungen nicht formell geregelt.¹⁰⁴ Die Datensicherheit (Verfügbarkeit, Integrität, Vertraulichkeit) sei aber heute schon Thema bei Informatikprojekten, die nach einer Projektmethodik abgehandelt werden.¹⁰⁵ Seitens des Bundes sind in einzelnen Bereichen Bemühungen im Gange, die Frage des Datenzugangs und des Datenschutzes auf eidgenössischer Ebene zu regeln, insbesondere auch bezüglich des Zugangs zu und des Schutzes von geographischen Daten.

Feststellungen

Die Gratwanderung zwischen Datenzugang und Datenschutz bedarf klarer Entscheide und Regeln. Der Datenschutz bei Informatikprojekten kann sich noch nicht auf genügende rechtliche Grundlagen abstützen. Der Kanton muss sich auf ein Datenschutz- und Datensicherheitskonzept als Arbeitsinstrument in allen Informatikprojekten einigen.

Die Mitarbeitenden des Kantons sind bezüglich Datenschutz zu sensibilisieren und zu schulen.

herausgegeben, die jedoch, nach Aussagen des Generalsekretärs der FKD an der PUK-Sitzung vom 24.11.2003, nicht leicht umsetzbar sind.

¹⁰⁴ Ausführungen der Datenschutzbeauftragten an der PUK-Sitzung vom 24.11.2003

¹⁰⁵ Aussage des Generalsekretärs der FKD an der PUK-Sitzung vom 24.11.2003

6 ÜBERBLICK ÜBER DIE INFORMATIKPROJEKTE DES KANTONS

6.1 LAUFENDE PROJEKTE

Als die PUK Informatik im August 2002 ihre Arbeit aufnahm, umfasste das Inventar der laufenden oder geplanten Informatikanwendungen aller Direktionen über 300 Projekte. Davon sah sich die PUK einige Projekte genauer an, so beispielsweise ZIVIS PRO (Registerführung und Geschäftskontrolle für Zivilstandsregister), die neue Software für das Fürsorgeamt (KLIB), Tribuna (Geschäftskontrolle für Gerichte), das abgebrochene Pilotprojekt für ein Dokumentenverwaltungssystem (VERDI), die Archivierungssoftware Easy-Archiv, die Inventarisierungs-Software PUMA der Polizei und verschiedene Eigenentwicklungen aus den Bereichen Schülerplanung, Schuladministration und Schulverwaltung. Die PUK zog verwaltungsinterne Berichte und die Akten betreffend diese Informatikprojekte bei und liess sich von den Projektverantwortlichen persönlich orientieren.

Die laufenden Kosten für die Informatik betragen insgesamt gegen CHF 40 Mio. pro Jahr.¹⁰⁶

6.2 VOM LANDRAT BEWILLIGTE INFORMATIKPROJEKTE

Der Landrat befassete sich während der letzten rund 10 Jahre in 13 Vorlagen mit dem Thema Informatik und bewilligte dabei Verpflichtungskredite von insgesamt mehr als CHF 70 Mio.:

Informatik für die Kantonspolizei

Mit LRB 1308 vom 3. Mai 1993 bewilligte der Landrat einen Verpflichtungskredit von CHF 7'193'000.– für die Einführung der Informatik bei der Kantonspolizei.¹⁰⁷

Neues Rechnungswesen

Mit LRB 33 vom 11. September 1995 bewilligte der Landrat einen Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 8'500'000.– für die Einführung des Neuen Rechnungswesens für die Kantonsverwaltung.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Laut Zusammenstellung der Finanzdirektion CHF 39,7 Millionen im Jahr 2002, CHF 37,85 Millionen im Jahr 2001, CHF 39,26 Millionen im Jahr 2000 und CHF 40,35 Millionen im Jahr 1999

¹⁰⁷ LRV 93/1 vom 05.01.1993 und Bericht der Justiz- und Polizeikommission vom 05.04.1993, samt Mitbericht der Finanzkommission vom 23.04.1993

¹⁰⁸ LRV 95/83 vom 04.04.1995 und Bericht der Finanzkommission vom 21.08.1995

Amtliche Vermessung

Mit der Realisierung der neuen Amtlichen Vermessung (AV93)¹⁰⁹ bewilligte der Landrat mit LRB 98 vom 19. Oktober 1995 einen Verpflichtungskredit von CHF 9'7000'000.– für die Durchführung der amtlichen Vermessung¹¹⁰.

An der Sitzung vom 8. November 2001 beschloss der Landrat mit LRB 1281 für die Realisierung der neuen Amtlichen Vermessung (AV93), 2. Etappe von 2001–2008¹¹¹, einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 13'106'000.–¹¹².

Informatik der Bezirksschreibereien

Für die Erneuerung der Informationstechnologie und für die Einführung einer Gesamtlösung im Informatikbereich (GENV3/KAV) bei den Bezirksschreibereien des Kantons Basel-Landschaft beschloss der Landrat am 20. Juni 1996 mit LRB 485 einen Kredit von CHF 3'382'000.–.¹¹³ Es handelt sich dabei um ein Informatikkonzept zur Einführung einer Gesamtlösung für Grundbuchamt, Erbschaftsamt, Notariat und Konkursamtsverwaltung.

Personal- und Lohnadministration

Am 15. Oktober 1998 bewilligte der Landrat mit LRB 1614 einen Verpflichtungskredit für die Software für die Personal- und Lohnadministration im Betrage von CHF 2'400'000.–.¹¹⁴ Ein Zusatzkredit in der Höhe von CHF 700'000.– für die Personal- und Lohnadministration musste an der Landratssitzung vom 06. April 2000 bewilligt werden (LRB 439).¹¹⁵ An der Sitzung vom 08. November 2001 musste der Landrat von einer Kreditüberschreitung für das Projekt Personal- und Lohnadministration im Betrage von CHF 600'000.– Kenntnis nehmen (LRB 1284).¹¹⁶

Internet an Schulen

Mit LRB 1947 vom 20. Mai 1999 bewilligte der Landrat ein Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 6'000'000.– (verteilt auf die Jahre 1999–2002) für die Finanzierung der Zusatzkosten für Internet an der Sekundarstufe I (inkl. Pilotprojekte), den Berufsschulen und Gymnasien und für Fortbildungsmassnahmen sowie für die Projektierung eines Bildungs-

¹⁰⁹ LRV 95/118 vom 23.05.1995 und Bericht der Justiz- und Polizeikommission vom 29.09.1995; gleichzeitig wurde das Dekret über die Kostentragung der amtlichen Vermessung verabschiedet (LRV 95/119)

¹¹⁰ Beiträge des Bundes: CHF 1'765'000.– und der Gemeinden: CHF 4'057'000.–

¹¹¹ LRV 2001/022 vom 23.01.2001 und Bericht der Justiz- und Polizeikommission vom 23.07.2001

¹¹² Beiträge des Bundes 1'303'000.– und der Gemeinden CHF 5'799'000.–

¹¹³ LRV 96/95 vom 09.04.1996 und Bericht Justiz- und Polizeikommission vom 07.06.1996

¹¹⁴ LRV 98/150 vom 25.08.1998 und Bericht der Finanzkommission vom 27.09.1998

¹¹⁵ LRV 2000/001 vom 04.01.2000 und Bericht der Finanzkommission 17.02.2000

¹¹⁶ LRV 2001/166 vom 19.06.2001 und Bericht der Finanzkommission vom 29.08.2001

servers. Gleichzeitig wurde die Regierung beauftragt, eine neue Vorlage zur flächen-deckenden Einführung von Computern an Primarschulen auszuarbeiten.¹¹⁷

Geographisches Informationssystem

Für den Aufbau des Geographischen Informationssystems (GIS) für die Verwaltung und die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft bewilligte der Landrat mit LRB 1013 vom 26. April 2001 einen Verpflichtungskredit von CHF 2'800'000.–.¹¹⁸

Kantonales Netzwerk

Am 20. September 2001 beschloss der Landrat mit LRB 1208 einen Verpflichtungskredit im Betrag von CHF 4'691'000.– für die Realisierung eines neuen kantonalen Netzwerkes WAN und MAN.¹¹⁹

Neuorganisation der Informatik

Mit LRB 1563 vom 21. März 2002 änderte der Landrat § 4 des Dekrets vom 6. Juni 1983 zum Verwaltungsorganisationsgesetz¹²⁰ und integrierte ab 01.04.2001 das ehemalige Amt für Informatik unter der Bezeichnung «Zentrale Informatikdienste» in das Generalsekretariat der Finanz- und Kirchendirektion.¹²¹

Neue Informatik für die kantonale Steuerverwaltung

Mit LRB 1875 vom 11. Dezember 2002 bewilligte der Landrat einen Verpflichtungskredit in der Höhe von total CHF 11'310'000.– für die Einführung neuer Informatikanwendungen bei der kantonalen Steuerverwaltung (NEST/Census).¹²²

6.3 RECHENSCHAFT DER REGIERUNG

Ein informativer Überblick über einzelne direktionsübergreifende Grossprojekte ist im Bericht der Regierung «Wie steht es mit der EDV im Kanton wirklich»¹²³ enthalten. Diesen Bericht behandelte die PUK im Beisein von Regierungsrat Adrian Ballmer und Generalsekretär Michael Bammatter.

¹¹⁷ LRV 1999/038 vom 02.03.1999 und Bericht der Erziehungs- und Kulturkommission vom 29.04.1999

¹¹⁸ LRV 2000/091 vom 18.04.2000 und Bericht der Bau- und Planungskommission vom 10.04.2001

¹¹⁹ LRV 2001/150 vom 29.05.2001 und Bericht der Finanzkommission vom 07.08.2001

(WAN = Wide Area Network = Datennetz auf Kantonsgebiet; MAN = Metropolitan Area Network = Datennetz zwischen kantonalen Gebäuden im Zentrum der Verwaltung im Grossraum Liestal)

¹²⁰ SGS 140.1

¹²¹ LRV 2002/010 vom 22.01.2002 und Bericht der Finanzkommission vom 12.01.2002

¹²² LRV 2002/153 vom 18.06.2002 und Bericht der Finanzkommission vom 15.11.2002

¹²³ LRV 2002/212 vom 10.09.2002, S. 14–34

Zudem haben Regierung und Parlament jeweils beim Beschluss des Budgets und bei der Abnahme der Rechnung Gelegenheit, sich zur Informatik des Kantons zu äussern.

6.4 AUSWAHLKRITERIEN DER PUK INFORMATIK

Die PUK Informatik hatte sich, entsprechend ihrem Auftrag, vorab auf Informatikprojekte konzentriert, bei denen sich Schwierigkeiten bei der Evaluation, Implementierung und Finanzierung gezeigt hatten. So beschloss die PUK, die Projekte NRW und Espresso in je einer Subkommission näher zu überprüfen. Aufgrund der strategischen Bedeutung und des Finanzbedarfs überwies sie auch das Projekt GIS zur näheren Untersuchung an eine Subkommission. Da die vorhandenen Unterlagen keine Beurteilung erlaubten, wurden weitere Abklärungen bezüglich der Software Tribuna ebenfalls in einer Subkommission getroffen.

7 NEUES RECHNUNGSWESEN (NRW)

7.1 EINLEITUNG

7.1.1 Mitglieder der Subkommission NRW

Dieter Völlmin, Lausen (Präsident, Berichterstatter)

Beatrice Fuchs, Allschwil

Thomas Friedli, Aesch (bis 05.02.2003)

Thomas Haegler, Gelterkinden (06.02.2003 bis 30.06.2003)

Patrick Schäfli, Hersberg (ab 01.07.2003)

7.1.2 Auftrag der Subko NRW

Die PUK Informatik wählte am 24. Oktober 2002 die Subkommission Neues Rechnungswesen (Subko NRW) und beauftragte sie, die Evaluation, Implementierung und Finanzierung des Projekts Neues Rechnungswesen (NRW) zu untersuchen. Die Subko NRW unterbreitete der PUK ihren Schlussbericht am 9. Januar 2004, in der Sitzung vom 16. Februar 2004 verabschiedete die PUK den Bericht.

Im Jahre 2002, also zu einem bereits sehr späten Zeitpunkt, fand ein eigentlicher Neustart des Projekts NRW in organisatorischer Hinsicht statt. Die Subko konnte sich davon überzeugen, dass im Rahmen dieses «Relaunch» Massnahmen getroffen wurden, welche geeignet sind, die bestehenden Schwächen der früheren Projektorganisation zu beheben. Dies betrifft insbesondere eine Verbesserung der Information, der Kommunikation, der Ressourcenplanung und der Organisation des Supports. Allerdings vermögen diese zu einem sehr fortgeschrittenen Zeitpunkt getroffenen Massnahmen den Projektablauf und den Projekterfolg nur noch begrenzt zu beeinflussen. Entsprechend ihrem Auftrag und unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Projektabwicklung entscheidend in den frühen Projektphasen geschaffen werden, betreffen die Untersuchungshandlungen und Feststellungen der Subko NRW in erster Linie den Zeitraum ab Projektstart bis zum Systemwechsel vom Grossrechner (Host) auf eine Client-Server-Architektur und die anschliessende Einführung der Module bis zum erwähnten Neustart des Projekts. Generelle Aussagen und insbesondere die Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit und den Kosten beschränken sich selbstverständlich nicht auf den angegebenen Zeitrahmen.

7.1.3 Vorgehen

7.1.3.1 Unterlagen

Die Subko bemühte sich zunächst, sich aufgrund der verfügbaren Unterlagen ein Bild des Projekts und des Projektverlaufs zu machen. Sie liess sich überdies auf einer Dienststelle einzelne Funktionen des NRW aus der Sicht eines Anwenders zeigen.

7.1.3.2 Befragungen

Zur Abklärung des Sachverhalts wurden insgesamt 14 Personen als Auskunftspersonen befragt. Gestützt auf § 65 Abs. 2 lit. a des Landratsgesetzes wurde der Regierungsrat eingeladen, den Befragungen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen. Von dieser Möglichkeit machte der Regierungsrat in der Regel Gebrauch und delegierte den Generalsekretär der Finanzdirektion, Michael Bammatter, an die Befragungen. Folgende Personen wurden als Auskunftspersonen befragt:

NRW Befragung Nr. 1: Ehemaliger Finanzverwalter (bis Mitte 1994)

NRW Befragung Nr. 2: Ehemaliger Leiter des als Pilotprojekt vorgesehenen AIB

NRW Befragung Nr. 3: Direktionsinformatiker FKD, Projektmanager, später stellvertretender Projektmanager NRW

NRW Befragung Nr. 4: Leiter Abteilung Wirtschaft und Finanzen BUD, Mitglied verschiedener Teilprojektgruppen NRW

NRW Befragung Nr. 5: Martin Thomann, früherer Finanzverwalter (Mitte 1994 bis November 2001), Projektleiter NRW (Mitte 1994 bis November 2001)

NRW Befragung Nr. 6: Hans Fünfschilling, ehemaliger Regierungsrat und Finanzdirektor (bis 30.06.2000), Mitglied des Steuerungsausschusses NRW

NRW Befragung Nr. 7: IT-Projektleiter Direktionsinformatik FKD, Leiter Teilprojektgruppe Technik NRW

NRW Befragung Nr. 8: Direktionsinformatiker JPMD

NRW Befragung Nr. 9: Leiter Finanz-/Rechnungswesen EKD

NRW Befragung Nr. 10: Supporter Rechnungswesen Finanzverwaltung

NRW Befragung Nr. 11: Direktionscontroller JPMD

NRW Befragung Nr. 12: Buchhalterin am Gymnasium Liestal

NRW Befragung Nr. 13: Zuständige Mitarbeiterin Rechnungswesen Gewerblich-Industrielle Berufsschule Liestal

NRW Befragung Nr. 14: Roland Winkler, Leiter der Finanzkontrolle

Die Subko hätte gerne auch den früheren Leiter der IPK, welcher ab Frühjahr 1995 für das Projektcontrolling zuständig war, befragt. Diese Person konnte jedoch mit vertretbarem Aufwand nicht erreicht werden.

7.1.3.3 Schriftliche Erkundigungen

Die Subko holte bei der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und bei der FKD schriftliche Erkundigungen ein. Der FKD wurde ein Fragenkatalog unterbreitet.

7.1.3.4 Generelle Bemerkung zur Abklärung des Sachverhalts

Die Abklärungen und Befragungen der Subko NRW bezogen sich schwergewichtig auf die Zeitspanne 1993 bis 1995 und darüber hinaus auf den Zeitraum Ende der 90er-Jahre. Es versteht sich von selbst, dass es schwierig und teilweise unmöglich ist, heute Wahrnehmungen aus dieser Zeit unverändert aus dem Erinnerungsvermögen abzurufen.

7.1.4 Zusammenarbeit mit der FKD und Verfügbarkeit von Akten

7.1.4.1 Organisation

Der Subko NRW wurde seitens der FKD die Finanzverwalterin und heutige Projektleiterin NRW als Ansprechperson zugewiesen. Der Generalsekretär der FKD wohnte den meisten Befragungen bei.

7.1.4.2 Beschaffung von Akten

Mit verschiedenen Schreiben ersuchte die Subko NRW ab dem 13. November 2002 um die Zustellung von Unterlagen. Mit Schreiben vom 29. November 2002 wurde die FKD gebeten, die projektrelevanten Unterlagen zuzustellen bzw. zusammenzustellen. Herausgegeben wurde allerdings jeweils nur, was von der Subko ausdrücklich verlangt wurde. Anlässlich der Sitzung der PUK Informatik vom 20. Januar 2003 wurde diese Praxis gerügt und auf § 64 Abs. 3 des Landratsgesetzes verwiesen. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass nach wie vor wichtige Dokumente, wie das Pflichtenheft für die ausgeschriebene Software oder die Offerte der Lieferantin W, fehlen, und dem Vertreter der FKD wurde eine weitere Liste übergeben. Ungeachtet dessen sah sich die Subko NRW veranlasst, auch in den darauf folgenden Wochen wiederholt nach Dokumenten, auf die sie durch Querverweise gestossen war, nachzufragen.

Anlässlich der Befragung des damaligen Leiters des Amts für Industrielle Betriebe AIB konnte sich die Subko NRW Unterlagen, welche sie eigentlich von der FKD erwartet hätte,

direkt vom Leiter AIB beschaffen. Dieser war im Dezember 2002 angewiesen worden, der FKD diverse Unterlagen über das Projekt einzureichen. Diese Unterlagen wurden jedoch nur teilweise an die Subko weitergeleitet. Die Erklärung dieser für die Subko wenig erfreulichen und hilfreichen Situation erfolgte anlässlich der Befragung des früheren Finanzverwalters und Projektleiters NRW (Mitte 1994 bis November 2001). Dieser klärte die Subko darüber auf, dass er selber (im Rahmen seiner Wiederanstellung bei der FKD) intern den Auftrag erhalten habe, die verlangten Dokumente aufzutreiben und die Korrespondenz mit der Subko zu führen. Er sei dabei davon ausgegangen, dass die Subko nach dem frage, was sie brauche und habe nur das Verlangte geliefert.¹²⁴ In der Zwischenzeit seien nun die Akten zusammengestellt und würden der Subko bei der FKD zur Verfügung stehen.

Die Subko erachtet es als suboptimal, wenn ausgerechnet der frühere Projektleiter des untersuchten Objekts intern damit beauftragt wird, die offenbar nicht strukturiert vorhandenen Unterlagen für die Untersuchungshandlungen der PUK Informatik zusammenzustellen. Das führte dazu, dass letztlich der Leiter des untersuchten Projekts selbst darüber entschied, welche Unterlagen der untersuchenden Behörde zur Verfügung standen, soweit diese sich darüber hinaus nicht von dritter Seite Akten beschaffte. Zudem entschied der frühere Projektleiter entgegen § 64 Abs. 3 LRG und der wiederholt vorgetragenen Forderung, *sämtliche* projektrelevanten Unterlagen zuzustellen, nur die ausdrücklich genannten Akten herauszugeben. Gegenüber der Subko NRW wurde diese interne Zuständigkeit und auch die gepflegte restriktive Zugänglichkeit zu den Akten nicht kommuniziert, sondern stets die Bereitschaft zur Zusammenarbeit betont. Der Sachverhalt wurde der Subko erst anlässlich der genannten Befragung vom 21. März 2003 bekannt. Erst ab diesem Zeitpunkt, also fünf Monate nach Einsetzung der Subko NRW, waren ihr die auf der FKD zusammengetragenen Akten überhaupt zugänglich. Dieses Vorgehen war nicht unbedingt geeignet, das Vertrauen in die Vollständigkeit der Aktensammlung zu fördern und die Untersuchung zu beschleunigen.

Feststellungen

Die Kooperationsbereitschaft der FKD und die Aktenedition durch die FKD liess zu wünschen übrig.

Es ist suboptimal, ausgerechnet den ehemaligen Projektleiter des untersuchten Projekts mit der Zusammenstellung der für die Untersuchung relevanten Akten zu beauftragen. Mindestens wäre die PUK vorgängig darüber zu orientieren gewesen.

¹²⁴ NRW Befragung 5 vom 21.03.2003, Rz 57–59

7.1.4.3 Projektdokumentation

Die Subko NRW hat durchaus Verständnis dafür, dass es angesichts des zurückliegenden untersuchten Zeitraums bei der Beschaffung von eher peripheren Akten zu Schwierigkeiten kommen kann und dafür ein gewisser Zeitbedarf notwendig ist. Sie ging aber davon aus – und durfte davon ausgehen –, dass wenigstens die zentralen und wichtigen Dokumente für das immerhin noch nicht abgeschlossene Projekt von für die Kantonsverwaltung strategischer Bedeutung greifbar blieben. Offensichtlich existierte und existiert jedoch keine strukturierte Dokumentation über das Projekt. Auch zentrale Unterlagen mussten bei verschiedenen Projektleitungs- und Teilprojektgruppenmitgliedern zusammengetragen werden. Sogar Basisdokumente, wie der Vertrag mit der Lieferantin W, waren offenbar zumindest mit vertretbarem Aufwand gar nicht mehr auffindbar und mussten über den Vertragspartner, die Lieferantin W, beschafft werden.

Feststellungen

Es fehlt eine strukturierte Dokumentation über das Projekt. Basisdokumente sind nur mit Mühe oder gar nicht mehr auffindbar.

7.2 PROJEKTABLAUF NRW

7.2.1 Projektstart

7.2.1.1 Auslösung des Projekts

Offenbar ausgelöst durch den Besuch eines Vertreters des Anbieters S beim damaligen Staatsbuchhalter¹²⁵ als unmittelbarer Anlass, aber auch aufgrund mehr oder weniger zeitgleicher Anstösse aus anderen Richtungen, begann sich Mitte 1993 eine Gruppe um den damaligen Finanzverwalter Gedanken darüber zu machen, wie man das Rechnungswesen aussagekräftiger gestalten könnte, die Vollkostenrechnung einzuführen, das Rechnungswesen zentralisiert zu führen, aber die Verantwortung dafür dezentral zu tragen, die Abläufe zu automatisieren usw.¹²⁶ Damit in Beziehung standen Fragen der modernen Verwaltungsführung wie Führungsinformationen, Einführung eines Controllings oder beispielsweise auch der Wunsch nach konsolidierten Zwischenabschlüssen. Mit RRB Nr. 2555 vom 19. Oktober 1993 hat der Regierungsrat der Bildung einer entsprechenden Arbeitsgruppe zugestimmt, in welcher unter der Leitung der Finanzverwaltung alle Direktionen, das Amt für Informatik sowie die Finanzkontrolle vertreten waren.

¹²⁵ NRW Befragung 10 vom 15.05.2003, Rz 2

7.2.1.2 Definition von ersten Eckwerten durch den Regierungsrat

Bereits kurz darauf, nämlich mit RRB Nr. 2918 vom 23. November 1993, setzte sich der Regierungsrat unter dem Titel «Neuorganisation des Rechnungswesens» materiell etwas detaillierter mit dem Auftrag an die von ihm eingesetzte Arbeitsgruppe auseinander. Er bemängelte insbesondere das Fehlen einer Kostenrechnung als Führungsinstrument und wies auf neuere Programme hin, die vielfältige Informationsbedürfnisse des Rechnungswesens abdecken würden. Darüber hinaus brachte der Regierungsrat bereits im November 1993 zum Ausdruck, dass er die Bedürfnisse des Rechnungswesens mit Standardpaketen abdecken und auf kostspielige eigene Entwicklungen verzichten wollte.

Schon zu Beginn war allen Beteiligten klar, dass es sich beim Projekt NRW in erster Linie um ein Organisationsprojekt handelt. Bezeichnenderweise hat deshalb der Regierungsrat bereits mit RRB Nr. 2918 vom 23. November 1993 aufgrund der absehbaren Komplexität des Projekts beschlossen, dieses nach dem Projektmanagementsystem IFA PASS durchzuführen.

7.2.1.3 Vorstudie

Am 15. März 1994 lieferte die Arbeitsgruppe als Abschluss der ersten Projektphase die Vorstudie ab, mit welcher die Voraussetzungen für die Entscheidung über die Durchführung des Projekts durch die Ermittlung und Analyse der anstehenden Probleme, die Entwicklung eines ersten Lösungsansatzes, die Festlegung der Wirtschaftlichkeit sowie die Definition zweckmässiger Teilprojekte geschaffen wurden.

Unter anderem wurden in der Vorstudie folgende Zielsetzungen definiert:¹²⁷

- Bereitstellung zeitgemässer Führungsinformationen
- Rechnungswesen als Voraussetzung für die Einführung des Verwaltungscontrollings
- zentrales, effizientes Cash-Management
- Elimination von redundanten Vorgängen
- Klärung der Anforderungen an die Qualifikation der im Rechnungswesen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Erstellen konsolidierter Zwischenabschlüsse

¹²⁶ NRW Befragung 1 vom 13.02.2003, Rz 4 ff.

¹²⁷ Vorstudie vom 15.03.1994, S. 13–15

- Klärung und Dokumentation wichtiger Abläufe und Schnittstellen zwischen dezentralen Dienststellen und der zentralen Buchhaltung
- Sicherstellung der Kompatibilität der eingesetzten Hard- und Software
- Anwendung einer integrierten Standardsoftware
- Client-Sever-Konzept: Trennen von Datenbank, Programmen und Endbenutzerverarbeitung
- Plattformunabhängigkeit der Applikation
- Keine Einführung ohne Benutzerschulung.

Relativ breiten Raum nimmt in der Vorstudie die Wirtschaftlichkeitsvorschau ein. Unabhängig vom Projektstand kann festgehalten werden, dass diesbezügliche Überlegungen in späteren Zwischenberichten oder in der Kreditvorlage an den Landrat nicht mehr ähnlich detailliert sind und sich mit grösster Wahrscheinlichkeit damit begnügt haben, die in der Vorstudie enthaltenen Schätzungen zu übernehmen (vgl. nachstehend Ziff. 7.3).¹²⁸ Bereits in der Vorstudie werden beispielsweise die auf das Projekt entfallenden internen Kosten auf CHF 8,8 Mio. geschätzt. Es wird davon ausgegangen, dass bei den damals 68,5 Stellen im Bereich des Rechnungswesens ein Einsparungspotential von mindestens 10 % im Bereich des Möglichen sei, wobei diese Schätzung als vorsichtig bezeichnet wird.¹²⁹ Auf der anderen Seite wird das Ertragspotential durch das Zusammenwirken der Faktoren verbesserte Entscheidungsqualität, Kostenmanagement, Rationalisierungseffekte, Wegfall bestehender Software-Wartungs- und Erneuerungskosten auf jährlich CHF 17 bis CHF 34 Mio. geschätzt, was wiederum als äusserst vorsichtige Schätzung dargestellt wird. Als Risiken für das Projekt werden hauptsächlich möglicherweise fehlendes Engagement der Linie, der Zeitbedarf für den Aufbau eines Verwaltungscontrollings und ein «zu Fehlentwicklungen führendes demokratisches System» genannt. Immerhin wird als weiterer Faktor auch auf die gestiegenen Anforderungen an die in Führungspositionen und im Rechnungswesen tätigen Mitarbeiter/innen nebst dem Umstellungsbedarf bei der Einführung neuer Lösungen hingewiesen.¹³⁰

7.2.1.4 Einleitung Konzeptphase

Mit RRB Nr. 723 vom 22. März 1994 nahm der Regierungsrat von der Vorstudie Kenntnis und bewilligte explizit aufgrund der Wirtschaftlichkeitsvorschau die Durchführung der Konzeptphase, welche mit dem Entwurf einer Landratsvorlage abgeschlossen werden

¹²⁸ Vorstudie vom 15.03.1994, S. 28–37

¹²⁹ Vorstudie vom 15.03.1994, S. 9

¹³⁰ Vorstudie vom 15.03.1994, S. 38

sollte.¹³¹ Der Regierungsrat setzte anschliessend mit RRB Nr. 1025 vom 19. April 1994 verschiedene Teilprojektgruppen (nachfolgend TPG genannt) im Projekt NRW ein. Mit seinem Amtsantritt Mitte 1994 übernahm der neue Finanzverwalter auch die Projektleitung NRW.

7.2.1.5 Zwischenbericht

Am 16. August 1994 legte die Projektleitung dem Regierungsrat den versprochenen Zwischenbericht vor. Auch hier wird unter den Rahmenbedingungen¹³² betont, dass es sich in erster Linie um ein organisatorisches Projekt handle, welches nach der Projektmanagement-Methodik IFA PASS abgewickelt würde. Darüber hinaus werden die Ergebnisse der Teilprojektgruppen dargestellt und in Aussicht gestellt, nach Abschluss dieser Arbeiten ein Pflichtenheft zu erstellen, welches den Lösungsanbietern als Basis für die Offertstellung dienen soll. Der Regierungsrat wird darüber informiert, dass parallel zur Ausarbeitung des Pflichtenhefts eine Wirtschaftlichkeitsanalyse erstellt werde.¹³³ Letzteres ist allerdings nie geschehen. Dieser Zwischenbericht wurde vom Regierungsrat mit RRB Nr. 2083 vom 16. August 1994 zur Kenntnis genommen.

7.2.1.6 Definition von weiteren Eckwerten durch den Regierungsrat

Mit einem weiteren RRB (Nr. 2954 vom 6. Dezember 1994) setzte sich der Regierungsrat in dieser Projektphase mit dem NRW auseinander. Es wird davon Kenntnis genommen, dass der Pilotversuch am 1. Juli 1995 beim AIB starten wird (ursprünglich geplanter Projektstart 1. Januar 1995) und zusätzliche Dienststellen am 1. Januar 1996 mit einem erweiterten Pilotversuch beginnen würden. Die verwaltungsweite Einführung der Software sollte auf den 1. Januar 1997 erfolgen. Im Hinblick auf die Vergabe bemerkt der Regierungsrat u.a., dass die Verträge, die für die Beschaffung des Systems zu unterschreiben sind, genau geprüft werden sollen, u.a. mit erfahrener externer Hilfe.¹³⁴ Der Regierungsrat hält fest, dass er der Einführung der Controllingfunktion und dem Aufbau des Management-Informationssystems (MIS), das dem Verwaltungsmanagement die hauptsächlichsten zahlengestützten Informationen bereitstellen würde, die zur Führung benötigt werden, besonderes Augenmerk zuwende.¹³⁵

¹³¹ RRB Nr. 723 vom 22.03.1994, Ziff. 2

¹³² Zwischenbericht an den Regierungsrat vom 16.08.1994, S. 1

¹³³ Zwischenbericht an den Regierungsrat vom 16.08.1994, S. 7

¹³⁴ RRB Nr. 2954 vom 06.12.1994, S. 2, Ziff. 3

¹³⁵ RRB Nr. 2954 vom 06.12.1994, S. 3, Ziff. 6

Feststellungen

Das Projekt NRW wurde früh als komplexes Organisationsprojekt erkannt. Gestützt darauf legte der Regierungsrat Wert auf das Organisationsmanagement und die Vertragsgestaltung.

Der Regierungsrat betrachtete das NRW stets als kostensparend und ertragssteigernd, sei dies direkt (Automation, Cash-Management) oder indirekt über Führungsinformationen.

NRW wurde stets als strategisches Projekt, als Voraussetzung für WoV, insbesondere für Leistungscontrolling und ein zeitgemässes Rechnungswesen, verstanden.

7.2.2 Evaluation der Software

7.2.2.1 Pflichtenheft und Offerteinladung

Die Arbeit der einzelnen Teilprojektgruppen führte zum «Pflichtenheft und Offerteinladung Neues Rechnungswesen» vom 19. August 1994 der Projektleitung. Es definiert die Anforderungen an die Applikationssoftware, die Systemplattform und die Kriterien des Anbieters und enthält eine detaillierte Beschreibung, welche Angaben von den Anbietern im Rahmen der Offerte erwartet werden und wie diese zu gliedern sind. Dieses 33 Seiten umfassende Dokument nimmt die in der Vorstudie vom 15. März 1994 und im Zwischenbericht vom 16. August 1994 definierten Anforderungen an die Software und die organisatorischen und technischen Ziele dieser Berichte auf und umschreibt in umfassender Weise die vorausgesetzten Anforderungen an das zu beschaffende System und die Zusammenarbeit mit dem Lieferanten.

Allerdings ist zu bemerken, dass der Wert dieser sorgfältigen und seriösen Ausschreibung dadurch beeinträchtigt wurde, dass dieses Pflichtenheft nicht allen Mitgliedern des Evaluationsausschusses bekannt war.

7.2.2.2 Organisation der Projektleitung für die Evaluation

Für die Evaluation wurde ein 7-köpfiger Ausschuss eingesetzt. Schon bald stellte sich jedoch heraus, dass die zur Offertstellung eingeladenen Anbieter die gestellten Anforderungen nicht

ohne weiteres vollumfänglich zu erfüllen vermochten.¹³⁶ Als sich dieser Eindruck verfestigte, wurde die BSG Unternehmensberatung zur Begleitung der Evaluation beigezogen.¹³⁷

7.2.2.3 Zwischenergebnis

Die eingegangenen Angebote wurden offensichtlich genau geprüft und an den gestellten Anforderungen gemessen. Das Ergebnis fiel jedoch eher ernüchternd aus: Lediglich die Produkte der Anbieter O und S vermochten nach diesem Zwischenergebnis die Anforderungen zu erfüllen und kamen für eine Weiterbearbeitung in Frage. Gegen beide Anbieter bestanden jedoch innerhalb des Projektteams erhebliche Vorbehalte: Beim Anbieter S befürchtete man vor allem hohe Einführungskosten und hatte Bedenken bezüglich der Betreuung. Beim Anbieter O bestanden Vorbehalte gegenüber dem damals vorgesehenen Einführungspartner U.¹³⁸

7.2.2.4 Nachevaluation

In dieser Situation stiess die Projektgruppe auf zwei weitere Anbieter, nämlich eine Unternehmensberatung in Köln und die W GmbH in Ulm. Diese wurden nachträglich zur Offertstellung eingeladen und die W GmbH reichte mit Schreiben vom 30. November 1994 eine Offerte ein. Parallel dazu wurde im Rahmen der Projektleitung darüber diskutiert, die Kriterienliste zu ergänzen und die Gewichtung zu verschieben.¹³⁹

Die Offerten der beiden nachevaluierten Anbieter wurden von der Projektleitung als «Express-Offerte» behandelt. Ein Mitglied der Evaluationsgruppe beschrieb seinen Eindruck so, es seien in letzter Sekunde vor dem Entscheid zwei Firmen plötzlich aus dem Nichts vom Himmel gefallen.

Die Offerte der W GmbH vom 30. November 1994 ist summarisch und bezieht sich nur auf einzelne Punkte der im Pflichtenheft verlangten Angebotsstruktur. Daneben werden allgemeine Angaben über das von W angebotene Produkt CS/2 unterbreitet. Die W GmbH hat dies im Begleitschreiben zur Offerte damit begründet, dass man den Zeitplan der Projektleitung nicht gefährden möchte. Auf Einladung dieses Anbieters besuchte der Grossteil der Mitglieder des Evaluationsausschusses die Firma W in Ulm und liess sich das angebotene Produkt an Ort und Stelle zeigen. Der genaue Zeitpunkt des Besuchs ist nicht mehr feststellbar, er muss um Weihnachten 1994 stattgefunden haben.

¹³⁶ Sitzungsprotokoll Teilprojektleiter NRW vom 16.09.1994

¹³⁷ Sitzungsprotokoll Teilprojektleiter NRW vom 23.09.1994

¹³⁸ Sitzungsprotokolle Teilprojektleiter NRW vom 16.09.1994, 24.09.1994, 01.10.1994; Evaluationsbericht NRW vom 28.02.1995

In dieser Phase, nämlich mit Schreiben vom 27. Dezember 1994, verzichteten U und O auf eine Weiterverfolgung des Projekts. Begründet wurde dies mit einer unverhältnismässig kurzen Ausschreibungs- bzw. Realisierungsphase. Daneben wurde bekannt, dass die Firma E anstelle von U das Produkt von O anbieten würde. Diese Firma gab zu verstehen, dass es ihr nicht möglich sei, innerhalb eines halben Jahres die Voraussetzungen für eine Implementierung des Systems in der verlangten Grössenordnung zu schaffen.¹⁴⁰ Damit blieben für den Evaluationsentscheid noch CS/2 des Anbieters W und R/3 des Anbieters S.

Bereits am 4. Januar 1995 wurde das Evaluationsverfahren mit der Vergabe abgeschlossen.

7.2.3 Die Vergabe

7.2.3.1 Ausgangslage

Aufgrund der Unterlagen und insbesondere der Befragungen kann das Ergebnis des Evaluationsverfahrens bzw. die Ausgangslage vor dem Vergabeentscheid wie folgt zusammengefasst werden: Was man wollte (und ausgeschrieben hatte) gab es zu diesem Zeitpunkt zwar auf dem Markt, allerdings nur von einem Anbieter, S, und den wollte man nicht. Daneben gab es grundsätzlich noch das Produkt von O, welches die Anforderungen ebenfalls erfüllte, jedoch war dieses infolge des Wechsels des Anbieters mit dem Zeitplan der Projektleitung nicht in Übereinstimmung zu bringen und hätte eine Verschiebung von einem halben bis zu einem Jahr vorausgesetzt. Das wiederum kam für die Projektleitung nicht in Frage.¹⁴¹ Demgegenüber stand mit W kurzfristig ein Anbieter zur Verfügung, dessen Produkt die Anforderungen der Ausschreibung zwar nicht erfüllte, für den jedoch der angebotene Preis und ein offenbar überzeugender Auftritt in Ulm sowie, was immer wieder betont wurde, eine Referenz der Eidgenössischen Finanzverwaltung sprach.

7.2.3.2 Entscheid

Im Protokoll der Sitzung, in welcher der Vergabeentscheid gefällt wurde, wird bezeichnenderweise ausgeführt: *«Müssten die Kosten nicht berücksichtigt werden, wäre der Favorit [Anbieter] S[...] ([X, Y]¹⁴²); unter der Annahme, dass die vielfältigen Möglichkeiten des [Produktes des Anbieters] S[...] von den künftigen Benutzern eh nicht voll genutzt werden, fällt der Entscheid für W[...] einfacher aus (W[...]: VW, S[...]: Rolls Royce).»* Im

¹³⁹ Sitzungsprotokoll Teilprojektleiter NRW vom 22.11.1994

¹⁴⁰ Evaluationsbericht NRW vom 28.02.1995, S. 15

¹⁴¹ NRW Befragung 3 vom 21.02.2003, Rz 455

¹⁴² NRW Befragte 14 und 7, Mitglieder Ausschuss Evaluation

Evaluationsbericht wird zuungunsten des Produkts von S ausgeführt, es handle sich um eine teure Lösung, deren Gesamtkosten schwierig abzuschätzen seien, führe in eine Abhängigkeit vom Anbieter S und seinen Beratern und passe technisch nicht ins Konzept des Amtes für Informatik (Afl). Demgegenüber stimme die von W angebotene Technik mit der Entwicklungsstrategie des Afl überein, das Projekt sei entschieden billiger als das des Anbieters S, habe vielversprechende Referenzen der Eidg. Finanzverwaltung und decke die Anforderungen ab.¹⁴³

Die Vertragsverhandlungen mit der Firma W wurden dem Projektmanager übertragen. Am 27. Januar 1995 wurde zwischen der FKD einerseits und der W GmbH andererseits ein Letter of Intent (nachfolgend «LOI» genannt), eine Absichtserklärung, unterzeichnet. Seitens der FKD wurde der LOI vom damaligen Direktionsvorsteher, Regierungsrat Hans Fünfschilling, unterschrieben. Für die Projektleitung war damals offensichtlich wesentlich, dass dieser LOI eine Ausstiegsklausel enthielt. Eine der wenigen Zusatzvereinbarungen zum von W vorgelegten Formularvertrag hält fest, dass eine sechsmonatige Testzeit besteht, innerhalb welcher für den Kunden ein Rücktrittsrecht vom Vertrag bestehe. Diese Testzeit wäre somit am 31. Juli 1995 abgelaufen. Des Weiteren enthielt der LOI eine Zusammenstellung der eingekauften Module nebst den Preisen für die Varianten Kauf und Miete.

Feststellungen

Das Evaluationsverfahren wurde seriös eingeleitet mit einem sorgfältig ausgearbeiteten umfassenden Pflichtenheft. Nach dem für die Projektleitung unbefriedigenden Zwischenergebnis wurden die Spielregeln geändert. Das Vergabeverfahren löste sich vom eigenen Drehbuch und ging plötzlich sehr rasch.

7.2.4 Bemerkungen zum Vergabeentscheid

7.2.4.1 Systementscheid erfüllt Anforderungen des Pflichtenhefts nicht

a) Allgemeines

Die von W angebotene Lösung vermochte in mehreren, teilweise zentralen Punkten, die im Pflichtenheft, aber auch in den vom Regierungsrat genehmigten Berichten festgelegten Anforderungen nicht zu erfüllen. Zum Teil war dies im Zeitpunkt der Vergabe bekannt. Inwieweit dies bekannt war, lässt sich heute nicht mehr mit Sicherheit nachvollziehen. Grundsätzlich ist es jedoch so, dass die im Verhältnis zu den Anforderungen vorhandenen

¹⁴³ Evaluationsbericht NRW vom 28.02.1995, S. 17

Lücken von denjenigen Mitgliedern des Evaluationsausschusses eher erkannt wurden, welche von der technischen Seite kamen, hingegen sagen andere Mitglieder dieser Gruppe aus, bei Fragen nach den Möglichkeiten des Systems sei seitens der Firma W versichert worden, die Anforderungen seien zu erbringen, wenn sie nicht bereits erfüllt wären.

Im Rahmen der Evaluation wurde ein Bewertungsbogen mit sog. K.O.-Kriterien geführt. Mit Ausnahme des nachstehend erwähnten Kriteriums (Ziff. 7.2.4.1.b) wurden sämtliche dieser Kriterien für die von W angebotene Software CS/2 als erfüllt betrachtet. Diese Bewertung hält jedoch einer kritischen Überprüfung nicht stand.

b) Fehlende Mac-Tauglichkeit

Bereits in der Vorstudie vom 15. März 1994, in aller Deutlichkeit aber auch im Pflichtenheft vom 19. August 1994, wird die Plattformunabhängigkeit des Systems verlangt. Im Pflichtenheft¹⁴⁴ wird ausdrücklich gefordert, dass auf Intel- und Motorola-Prozessoren basierende Workstations (PC, Mac) als Arbeitsplatzsysteme genutzt werden können. Im Protokoll über die Vergabesitzung wird die fehlende C/S-Funktionalität mit Mac ausdrücklich erwähnt, allerdings als lösbar betrachtet.¹⁴⁵

c) Konzernrechnungssoftware?

Im Bewertungsbogen wird dem Anbieter W Erfahrung in der Konzernrechnung attestiert, allerdings mit einem Fremdprodukt. Diese Konzerntauglichkeit wird im Pflichtenheft ausdrücklich verlangt. Hingegen war man sich bei der Evaluation offenbar bewusst, dass das eingekaufte System noch nie als Konzernrechnungswesen eingesetzt worden war.¹⁴⁶ Das beschaffte System ist vielmehr aus einzelnen Modulen zusammengestückt, welche noch nie konzernweit im Einsatz gewesen waren.¹⁴⁷ Das Problem wurde in der Zwischenzeit von der Projektleitung anders gelöst, indem durch die Gliederung der einzelnen Mandanten sowohl die Dienststellen- als auch die Direktionsebene und, diese zusammengefasst, die Konzernebene betrachtet werden können.¹⁴⁸ Ob diese behelfsmässige Lösung mit Nachteilen in der Anwendung verbunden ist, hat die Subko NRW nicht untersucht.

Ganz generell ist das Softwaresystem der Lieferantin W eher auf KMU-Betriebe zugeschnitten. Grossanwender wie der Kanton Basel-Landschaft sind nicht bekannt, was die

¹⁴⁴ Pflichtenheft vom 19.08.1994, S. 24

¹⁴⁵ Sitzungsprotokoll vom 04.01.1995, S. 2

¹⁴⁶ NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, RZ 65, 67

¹⁴⁷ NRW Befragung 3 vom 21.02.2003, Rz 244 ff.

¹⁴⁸ NRW Befragung 3 vom 21.02.2003, Rz 250 ff.

Projektleitung noch im August 2000 selber als nachteilig aufführte.¹⁴⁹ CS/2 ist jedenfalls mit Sicherheit keine für die besonderen Bedürfnisse von Konzerngesellschaften entwickelte Software. Das wird auch daraus ersichtlich, dass es ungeachtet der Vorgaben bei Projektstart auch heute noch keine konsolidierten Zwischenabschlüsse gibt.

d) Erfahrung im öffentlichen Haushalt?

Als besonderer Vorzug von CS/2 des Anbieters W wird im Rahmen der Evaluation angebliche Erfahrung in der Schweiz bei der öffentlichen Hand angeführt. In Wirklichkeit beschränkte sich diese Erfahrung auf ein Projekt bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (siehe nachstehend 7.2.4.2.b), welches damals jedoch erst im Testbetrieb war und vor allem nicht als Konzernrechnungswesen, sondern lediglich als Software für den Zahlungsverkehr der Eidgenössischen Finanzverwaltung¹⁵⁰ vorgesehen war. CS/2 stand zum Zeitpunkt der Vergabe in keinem öffentlichen Haushalt in der Schweiz im produktiven Einsatz, ein Merkmal, welches von der Diebold Management- und Technologieberatung im Rahmen eines Kurzaudits vom 6. August 1996 hervorgehoben wurde mit der Vermutung, dass es sich um die ersten Projekte von W in einer öffentlichen Verwaltung überhaupt handle.¹⁵¹

In diesem Zusammenhang kann festgehalten werden, dass die Lieferantin W den Durchbruch in der Schweiz nicht geschafft hat. Der Kanton Basel-Landschaft ist der einzige Kanton, welcher dieses System für das gesamte Rechnungswesen einsetzt. Der Bund hat sich für R/3 des Anbieters S entschieden und lediglich die Eidgenössische Finanzverwaltung verwendet das Modul CSF in einer eingeschränkten Anwendung weiter. Teillösungen von CS/2 gibt es offenbar noch im Kanton Schwyz und in der Stadt Winterthur.

e) Standard-Software?

Von Anfang an wird als zentrale Anforderung an das Neue Rechnungswesen die Beschaffung einer *Standard-Software* definiert. Dies wurde auch vom Regierungsrat vorausgesetzt. Im Rahmen der Befragungen durch die Subko NRW wurde der Begriff «Standard-Software» sehr unterschiedlich verstanden. Insbesondere seitens der Informatiker wird auch bei einer so genannten «Standard-Software» von einem gewissen Spielraum für Anpassungen («Customizing») ausgegangen. Es kann offen bleiben, wo die Grenze genau zu ziehen ist, hingegen scheint klar, dass das beschaffte System weit entfernt von dem ist, was man auch mit einer gewissen Toleranz als «Produkt ab Stange» bezeichnen darf.

¹⁴⁹ E-Mail des Projektleiters an Projektleitungsmitglieder vom 07. August 2000

¹⁵⁰ Modul CSF/OLF

¹⁵¹ Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 5

Nach Auffassung der Subko NRW kann ohnehin nicht von Standard-Software gesprochen werden, wenn eine Lösung eingekauft wird, welche aus einzelnen Modulen besteht, die in der bestellten Form noch nie zusammen im produktiven Einsatz waren. So führt Diebold in seinem Kurzaudit Folgendes aus: *«Einige der gelieferten Programme (oder Parametrisierungen?) sind noch unausgereift, was zu einem häufigen Einspielen von Modifikationen führt. Dabei sind offenbar deutliche Mängel im Change-Management sichtbar geworden. Andererseits wird die Arbeit der Firma W[...] durch Änderungswünsche der Projektverantwortlichen erschwert. Insgesamt deuten diese Beobachtungen auf einen gewissen <Laborbetrieb> hin, der sich in einer produktiven Umgebung störend auswirken muss.»*¹⁵² Zu den notwendigen Anpassungen gehörten so grundlegende Dinge wie die Entwicklung eines Zahlungssystems für die Schweiz.

Wie bei der Frage der Konzerntauglichkeit hat man sich bezüglich des Anpassungsbedarfs und insbesondere der damit verbundenen Schwierigkeiten auf die Angaben des Anbieters verlassen. Angesichts des von der Projektleitung selber vorgegebenen Tempos bestand offenbar auch keine Zeit, sich die notwendigen Anpassungen zeigen zu lassen bzw. die Software selber auszutesten.¹⁵³

f) Host-Lösung statt Client-Server-Architektur

Bereits in der Vorstudie vom 15. März 1994 ist in den Zielsetzungen die Architektur für ein Client-Server-Konzept enthalten mit einer Trennung von Datenbank, Programmen und der Endbenützerverarbeitung. Ein solches ist denn auch im Pflichtenheft vom 19. August 1994¹⁵⁴ vorausgesetzt: Systemkonzept: *«Wir erwarten vom Hersteller eine offene Systemarchitektur nach dem Client-Server-Prinzip.»* Im Zwischenbericht an den Regierungsrat vom 16. August 1994 wurde sogar explizit festgehalten, dass eine Einbindung des bestehenden IBM-Grosssystems für die Auswahl eines Software-Produkts vorderhand nicht zu berücksichtigen sei, da die Anbieter keine produktiven Referenz-Installationen in der Schweiz nachweisen können.¹⁵⁵

Client-Server-Lösungen waren zum damaligen Zeitpunkt auf dem Markt (R/3 vom Anbieter S, Produkt des Anbieters O), hingegen war damals noch nicht zu erkennen, wie rasch sich die neue Technologie durchsetzen und die zentralen Grossrechner zurückdrängen würde.

¹⁵² Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 5

¹⁵³ NRW Befragung 10 vom 15.05.2003, Rz 20–22; NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 28; NRW Befragung 6 vom 07.04.2003, Rz 199 f.

¹⁵⁴ Pflichtenheft vom 19.08.1994, Ziff. 4.2.1

¹⁵⁵ Zwischenbericht an den Regierungsrat vom 16.08.1994, S. 15

W hatte zu jenem Zeitpunkt kein den Anforderungen des Kantons Basel-Landschaft entsprechendes Produkt mit einer modernen Client-Server-Struktur, sondern war daran, eine entsprechende Lösung zu entwickeln, welche aus damaliger Sicht 2 bis 3 Jahre nach dem Vergabezeitpunkt marktfähig sein würde.

So wurde entgegen der Ausschreibung zunächst eine Host-Lösung beschafft. Damit hat es allerdings nicht sein Bewenden: W bot eine grafische Oberfläche (ENFIN) an, welche die Host-Basis gegenüber dem Benutzer kaschierte. Dabei emulieren lokale Arbeitsstationen ein Terminal. Die grafische Oberfläche ist jedoch lediglich aufgesetzt und täuscht eine moderne Client-Server-Struktur vor. Die Schwächen des Host-Systems (z.B. lange Antwortzeiten) werden damit nicht beseitigt. Vergleichsweise verhält es sich so, wie wenn ein Lastwagenmotor und ein Lastwagenchassis in eine schnittige PW-Carosserie verpackt würden.

Dieser Entscheid wurde gegenüber den Anwendern nicht kommuniziert und diese hatten zunächst den Eindruck, sie arbeiteten auf einem System mit einer anderen (Client-Server) Struktur. Der Täuschungseffekt wurde im Übrigen auch dadurch verstärkt, dass die Marke des Produkts, «CS», also «*Client-Server*», über die tatsächlichen Eigenschaften zusätzlich hinwegtäuschte. Später wurde dann das Host-basierende CS-Produkt in CS/OL (OL = online) umbenannt, um die Abgrenzung zum Client-Server-System deutlich zu machen. Nicht einmal alle Mitglieder des Evaluationsausschusses waren über diese wesentliche Abweichung von den Systemanforderungen orientiert, und bemerkenswerterweise wird dies im Evaluationsbericht vom 28. Februar 1995 nicht deutlich gemacht.

Die grafische Oberfläche vereinfachte zwar die Bedienung, stellte jedoch naturgemäss eine bewusste Täuschung dar, was sich kombiniert mit den damit verbundenen technischen Schwierigkeiten verhängnisvoll auswirkte. Die Lieferantin W hatte diese Masken nämlich vorher nirgends installiert und hatte keine Erfahrung damit. Es stellte sich heraus, dass diese Masken enorm ressourcenfressend waren¹⁵⁶, grosse Anforderungen an den Arbeitsspeicher stellten und das System dadurch allgemein kompliziert und fehleranfällig wurde. Auch hier zeigte sich, dass das System nicht ausgetestet war und man sich auf die Angaben der Lieferantin verlassen hatte.¹⁵⁷

Dazu kam, dass die daraus folgenden Störungen für die Anwender/innen in der Regel weder zu orten noch zu beheben waren. Sie konnten am System liegen und je nachdem in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Direktion oder des Afl fallen, oder an der mangelnden

¹⁵⁶ NRW Befragung 7 vom 07.04.2003, Rz 134

¹⁵⁷ Schreiben an die Lieferantin W vom 27.06.1995

Leitungskapazität, weil, wie sich nachträglich herausstellte, das Leitungsnetz zu den Aussenstationen (z.B. Bezirksverwaltung) ungenügend war.¹⁵⁸

Feststellungen

Die für das Rechnungswesen beschaffte Software entspricht in mehrfacher Hinsicht nicht den vorgegebenen Anforderungen und der Ausschreibung. Die Abweichungen von den Anforderungen betreffen teilweise massgebende Punkte.

Ausgeschrieben wurde eine konzernmässig einsetzbare, in öffentlichen Verwaltungen erprobte Standard-Software, basierend auf einer Client-Server-Systemarchitektur. Daran wurden die zunächst eingeladenen und geprüften Anbieter gemessen. Bei der Vergabe an W wurden die selbst gesetzten Anforderungen nicht eingehalten und man begnügte sich im Wesentlichen mit der Zusicherung, die zumindest von Seiten der Technik als notwendig erkannten Anpassungen könnten rasch und mit wenig Aufwand erfolgen.

7.2.4.2 Gründe für den Vergabeentscheid

a) Allgemeines

Es stellt sich unweigerlich die Frage, weshalb unter den gegebenen Umständen am 4. Januar 1995 der Entscheid für CS/2 des Anbieters W gefällt wurde und darüber hinaus diese zumindest eigenwillige Lösung mit einer den technischen Fortschritt lediglich vortäuschenden Maske gewählt wurde.

Es fällt auf, dass etwa gleichzeitig mit dem fast als kometenhaft empfundenen Auftauchen von W am Anbieterhimmel ein Bruch in der Arbeitsweise der Projektleitung erfolgt. Von einer gründlichen Analyse, klar fassbaren Zielvorgaben und Kriterien wird plötzlich abgewichen und es entsteht der Eindruck einer überstürzten, auf enormem Vertrauen in einen Partner, mit welchem man noch nie zusammengearbeitet hatte, basierenden Vergabe, welche letztlich die gesamte Vorarbeit mehr oder weniger in Frage stellte. Bezeichnenderweise hat das AIB in seinem Antrag auf Auflösung der TPG Pilotführung beim AIB vom 29. Januar 1995 die Vermutung zum Ausdruck gebracht, die Lieferantin W kenne das Pflichtenheft gar nicht und die Frage gestellt, aufgrund welcher Unterlagen der Software-Entscheid gefällt worden sei.¹⁵⁹ Für den Vergabeentscheid wurden im Rahmen der Befragungen verschiedene Gründe

¹⁵⁸ NRW Befragung 7 vom 07.04.2003, Rz 115

¹⁵⁹ Schreiben vom 29.01.1995, S. 4

genannt, welche aber damals nicht kommuniziert wurden, schon gar nicht den selbst gesetzten Auswahlkriterien entsprachen und häufig eher im emotionalen Bereich anzusiedeln sind.

b) Die Referenz der Eidg. Finanzverwaltung

Wie ein roter Faden ist mit dem Auftauchen der Bewerbung von W bis weit nach der Vergabe zur späteren Rechtfertigung des Vergabeentscheids eine Verknüpfung mit einem angeblich erfolgreichen Projekt von W bei der Eidg. Finanzverwaltung verbunden. Dies wird bereits im ersten Empfehlungsschreiben von W vom 23. September 1994 herausgestrichen und hat sich in der Folge ständig verstärkt. Auch im Evaluationsbericht wird zugunsten von W auf einen Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung Bezug genommen, und er ist einer der vier Gründe, welche als für die Wahl des Produktes CS/2 des Anbieters W ausschlaggebend aufgeführt werden. Dieser Auftrag hat sogar Eingang in die Landratsvorlage vom 4. April 1995 (S. 14 Fn 7) zum Neuen Rechnungswesen gefunden und wurde von der landrätlichen Finanzkommission in ihrem Bericht an den Landrat speziell hervorgehoben. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass der Leiter des Projektausschusses, der damalige Finanzdirektor, zumindest heute davon ausgeht, das System der Lieferantin W sei im Zeitpunkt der Evaluation bei der Eidg. Finanzverwaltung produktiv eingesetzt worden.¹⁶⁰ Bezeichnenderweise sagt dagegen ein Mitglied des Evaluationsausschusses, die Referenz der Eidg. Finanzverwaltung sei dermassen gut gewesen, so gut könne ein System gar nicht sein.¹⁶¹

Dieses Bild kontrastiert in eigenartiger Weise mit den tatsächlichen Gegebenheiten:

Die Eidgenössische Finanzverwaltung entschied sich tatsächlich für ein Produkt der Lieferantin W, nämlich CSF/OLF, d.h. das Modul Finanzbuchhaltung, und zwar in der Grossrechner-Version. Die Evaluation erfolgte ebenfalls im Jahr 1994. Das Projekt befand sich damals im Testbetrieb und war noch nicht produktiv. Gemäss Auskunft der Eidg. Finanzverwaltung wurde keine Referenz im eigentlichen Sinne abgegeben, vielmehr gab es eine telefonische Anfrage seitens des Kantons Basel-Landschaft und anschliessend den Besuch einer Delegation von Verwaltungsvertretern des Kantons Basel-Landschaft. Im Unterschied zum Kanton Basel-Landschaft ging es bei der Eidg. Finanzverwaltung nicht um die Einführung eines Konzernrechnungswesens. Diesbezüglich setzte sich auch beim Bund R/3 des Anbieters S durch.

Diese Auskunft der Eidg. Finanzverwaltung¹⁶² deckt sich mit den Eindrücken einzelner Mitglieder der Besucherdelegation. Besonderen Einblick habe man nicht erhalten, die Eidg.

¹⁶⁰ NRW Befragung 6 vom 07.04.2003, Rz 131

¹⁶¹ NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 59 ff.

¹⁶² Schreiben vom 07.03.2003

Finanzverwaltung sei eher zugeknöpft gewesen und zudem habe man gewusst, dass im Unterschied zum Kanton Basel-Landschaft nicht der gesamte Staatshaushalt über die in der Finanzverwaltung eingesetzte Software laufen würde. Gemäss Bericht Diebold¹⁶³ hatte die Eidg. Finanzverwaltung ebenfalls mit Instabilitäten und langen Antwortzeiten des Systems zu kämpfen.

Feststellungen

Die Gewichtung der «Referenz» der Eidgenössischen Finanzverwaltung ist zur Begründung des Vergabeentscheids offensichtlich unangemessen. Was mit der für den Kanton Basel-Landschaft vorgesehenen Beschaffung verglichen wurde, entsprach nicht dem ausgeschriebenen Produkt und war noch nicht einmal eingeführt.

c) Investitionsschutz

Als wichtiger Grund für die Systemwahl (Host-Version) wird immer wieder Investitionsschutz genannt oder zumindest angedeutet. Zur Erklärung bedarf es einer kurzen Rückblende:

Mit Vorlage vom 4. Dezember 1990 (90/132) beantragte der Regierungsrat einen Kredit von CHF 17'248'000.– für die Erneuerung der EDV-Anlagen des kantonalen Rechenzentrums und die Einrichtung des Neubaus Rheinstrasse 33b der Basellandschaftlichen Gebäudeversicherung. Diese Vorlage wurde von der Finanzkommission des Landrats in einen EDV- und einen Bauteil aufgesplittet und es wurden schliesslich CHF 11'488'000.– in den Jahren 1991/1992 in die Ausrüstung des Zentralrechners investiert. Gegenüber Anträgen, lediglich einzelne Komponenten zu ersetzen, setzte sich das Amt für Informatik (Afi) durch mit der Prognose, das neue System werde eine lange Lebensdauer haben. Diese Prognose erwies sich, wie man heute weiss, als nicht zutreffend.

In einer Netzwerkreview der AWK Engineering AG vom 19. Februar 1997 über das Kommunikationsnetz des Kantons Basel-Landschaft wird zur Evaluation des CS/2-Systems unter Bezugnahme auf die Finanzverwaltung unumwunden ausgeführt, aus Gründen des Investitionsschutzes sei eine Grossrechnerlösung gewählt worden.¹⁶⁴ Diese Auffassung teilen auch ein Mitglied des Evaluationsausschusses und der damalige Projektleiter. Offensichtlich ist, dass das in das Projekt involvierte Afi in technischer Hinsicht damals ausgesprochen Host-orientiert war und eine Host-Lösung wohl favorisierte. Es ist davon auszugehen, dass im Zeitpunkt der Systemwahl beim Afi das Know-how für den Aufbau eines auf Client-Server-Architektur basierenden Systems fehlte und zuerst hätte geschaffen werden

¹⁶³ Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 7

müssen. Dies ist natürlich ebenfalls mit Kosten verbunden und stellt einen anderen Aspekt des Investitionsschutzes (Nutzung bestehenden Know-hows) dar.

Solche Aspekte werden auch im Evaluationsbericht angetönt, indem als Pluspunkt für CS/2 die Übereinstimmung mit der Entwicklungsstrategie Afl erwähnt wird, während gegen R/3 des Anbieters S ins Feld geführt wird, das System passe nicht ins Konzept des Afl. Im Rahmen der Befragung klar zurückgewiesen werden solche Überlegungen vom damaligen Finanzdirektor und Leiter des Projektausschusses, alt Regierungsrat Hans Fünfschilling.

Die hier dargestellten Überlegungen zum Investitionsschutz können nachvollzogen werden und sind auch legitim. Ob und inwieweit sie tatsächlich für den Systementscheid relevant waren, möglicherweise mitentscheidend, kann nicht mehr mit Sicherheit festgestellt werden. Auf jeden Fall wurden sie nicht offen gelegt. Fest steht, dass sie den Zielen der Projektleitung und den im Pflichtenheft aufgeführten Anforderungen widersprachen.

d) Die «W-Atmosphäre»

Bei der Durchsicht der sonst in einem sachlich-technischen Ton gehaltenen Dokumentation zur Evaluation fällt auf, dass der Kontakt zur Lieferantin W immer positiv umschrieben wird. Offenbar gelang es der Lieferantin W anlässlich des Besuchs der Baselbieter Delegation in Ulm um Weihnachten 1994, die Projektleitung von der Kompetenz, dem guten Willen und der Wertschätzung des Hauses W gegenüber dem potentiellen Kunden Basel-Landschaft zu überzeugen (vgl. nachstehend Ziff. 7.2.5).

In diesen Zusammenhang gehören auch offenbar bereits im Zeitpunkt des Vergabeentscheids kommunizierte Pläne der Lieferantin W, in der Schweiz Fuss zu fassen und den Kanton Basel-Landschaft dabei als Brückenkopf zu betrachten und zu betreuen. Tatsächlich findet sich Korrespondenz über eine mögliche Niederlassung von W in Baselland, W hat sich dann allerdings für einen Standort im Kanton Thurgau entschieden.

Für die Vermutung, dass diese Brückenkopf-Funktion durchaus eine Rolle spielte, spricht auch der Umstand, dass sich die Projektleitung NRW persönlich verschiedentlich zugunsten von CS/2 gegenüber anderen Kantonen engagierte und für das Produkt warb mit anschließender Rapportierung an die Lieferantin W. Allerdings waren diese Bemühungen nicht von Erfolg gekrönt.

¹⁶⁴ Netzwerkreview vom 19.02.1997, S. 9

Solche Überlegungen spielten offensichtlich für den damaligen Regierungsrat Hans Fünfschilling eine massgebende Rolle. Er sei sich des Umstands jederzeit bewusst gewesen, dass die für das Projekt eingesetzten Ressourcen angesichts der Tragweite und Bedeutung des Projekts sehr knapp waren und in der Privatwirtschaft bei gleichen Projekten erheblich umfangreicher gewesen wären. Dabei sei die Überlegung wichtig gewesen, dass man quasi als Pionierkanton für den Markteintritt in der Schweiz für die Lieferantin W zum Kunden Nummer 1 würde, was zu einem erhöhten Engagement für das Projekt seitens der Lieferantin W führen müsste. Demgegenüber wäre man beim Konkurrenten S ein unbedeutender Kunde mit entsprechend tiefen Prioritäten bezüglich Support gewesen. Auch Diebold erwähnt in seinem Bericht, dass die Lieferantin W das Projekt in Baselland wohl als Referenzprojekt für die Schweiz aufbauen würde. Alt Regierungsrat Hans Fünfschilling bekennt unumwunden, dass ihm das mit der Projektorganisation (vgl. nachfolgend Ziff. 7.2.9), dem hohen vorgegebenen Tempo und dem gewählten Produkt verbundene Risiko bewusst war. Das sei auch ein Grund gewesen, zunächst auf die damals bereits bekannte Technologie Grossrechner zu setzen, statt auf eine neue Client-Server-Architektur, um das mit neuen Technologien immer verbundene Risiko zu minimieren. Dass diese Risikoabwägung falsch war, habe man damals nicht wissen können.¹⁶⁵

e) Andere Gründe, insbesondere der Terminplan

Es ist durchaus denkbar, dass die verschiedenen hier genannten Gründe bei der einen oder anderen Person für die Entscheidungsfindung massgebend waren, bei anderen jedoch nicht. Sie haben sich jedoch letztlich alle zugunsten der Lieferantin W ausgewirkt. Nicht zu unterschätzen ist nach Dafürhalten der Subko NRW auch der von der ambitionierten Projektleitung vorgegebene Zeitplan, den man, so scheint es, um jeden Preis einhalten wollte. In der Zeit des Jahreswechsels 1994/1995 gab es tatsächlich aufgrund der damaligen Marktsituation und des dynamischen Verlaufs der Evaluation nur zwei Anbieter: S oder W. Wählte man keinen von beiden, hätte das Projekt zurückgestellt werden müssen. Das Produkt von S schätzte man als zu teuer ein und befürchtete ungenügenden Support. Wenn man Anbieter S nicht wollte, blieb nur noch W übrig. Möglicherweise traf die dynamische Projektleitung beim Anbieter W auf einen Pioniergeist und ein Engagement, welche sie schätzte und welche dazu beitrugen, den Fokus von der technisch-wirtschaftlichen auf die emotionale Ebene zu verschieben. Solche Entwicklungen haben aber nichts mehr mit den früheren Zielsetzungen und dem Pflichtenheft zu tun.

Feststellungen

¹⁶⁵ NRW Befragung 6 vom 07.04.2003, Rz 145, 147, 197

Für den Vergabeentscheid waren verschiedene Gründe massgebend, welche nicht zu den offiziellen Vergabekriterien gehörten; sie wurden aber nicht kommuniziert und sind nicht transparent. Die Evaluation entwickelte eine Dynamik und die Vergabe löste sich schliesslich in kurzer Zeit von den Zielsetzungen des Projekts. Rückblickend kann wohl festgehalten werden, dass das Projekt erfolgreicher verlaufen wäre, wenn man sich an die ursprünglichen Kriterien gehalten hätte. Möglicherweise hätte man die Vergabe 1 bis 2 Jahre hinausschieben müssen. Angesichts der bei der Projektabwicklung entstandenen Verzögerungen wäre dies kein Nachteil gewesen.

7.2.5 Zusammenarbeit mit der Lieferantin W

Aus den Befragungen der Mitglieder der Projektleitung entstand der Eindruck, dass die Zusammenarbeit zwischen ihr und der Firma W grundsätzlich immer gut war. Offenbar hat sich der bereits beim ersten Besuch in Ulm entstandene Eindruck eines engagierten und einsatzfreudigen Partners bewahrheitet. Auf der Ebene Technik wird der Lieferantin W Engagement bescheinigt, gelegentlich sei es allerdings zu Engpässen gekommen.¹⁶⁶ Wahrscheinlich bringt es der damalige Projektleiter auf den Punkt, wenn er sagt: «*Sie [Lieferantin W] waren flexibel, wir [Projektleitung] waren flexibel*»¹⁶⁷. Das war wohl die verbindende Klammer und Gemeinsamkeit, zugleich aber nur die eine Seite einer Medaille, welche durchaus ihre Kehrseite hatte. Auffallend ist der für eine Geschäftsbeziehung schon fast überschwänglich verbundene Ton der raren vorhandenen Korrespondenz, welcher auf Stufe Projektleitung NRW – Geschäftsleitung der Lieferantin W angeschlagen wird. Ohne diesem Umstand übertriebenes Gewicht zumessen zu wollen, ist dies doch ein gewisses Indiz dafür, dass zumindest während einer gewissen Periode der Eindruck entsteht, die Projektleitung sei der Systemlieferantin näher gestanden als den Anwendern ihres Projekts.

Im Verlauf der Untersuchung hat sich allerdings gezeigt, dass das von der Projektleitung gezeichnete Bild der mehr oder weniger ungetrübten Zusammenarbeit mit der Lieferantin W so nicht stimmte. So kam es im Sommer 2000 zu einem erheblichen Zerwürfnis. In interner und externer Korrespondenz werden erhebliche Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit der Firma W gerügt und auf Mängel der gelieferten Produkte und der Betreuung Bezug genommen, welche nicht Kleinigkeiten betrafen und auch nicht auf eine kurze Sequenz beschränkt blieben. Besonders deutlich kommt dies in einem persönlichen Schreiben des damaligen Projektleiters an den damaligen Chef der Firma W vom 10. August 2000 zum

¹⁶⁶ NRW Befragung 7 vom 07.04.2003, Rz 192, 193

¹⁶⁷ NRW Befragung 5 vom 21.03.2003, Rz 180

Ausdruck.¹⁶⁸ Es geht daraus hervor, dass der Kanton Basel-Landschaft über längere Zeit aus seiner Sicht nicht vereinbarungskonforme Leistungen akzeptiert hat. Weshalb er dies, abgesehen von eher atmosphärischen Gründen, wohl ohnehin tun musste, wird nachstehend unter Ziffer 7.2.6. dargelegt. Möglicherweise ergab sich auch eine gewisse Abkühlung zumindest auf oberster Ebene der Projektleitung, als sich herausstellte, dass sich die Lieferantin W nicht im Kanton Basel-Landschaft niederliess und der Markteintritt von W in der Schweiz über den Brückenkopf Basel-Landschaft nicht so verlief, wie man sich dies ursprünglich erhofft hatte.

7.2.6 Die vertraglichen Vereinbarungen mit der Lieferantin W

7.2.6.1 Vertragsdokumente

Wie bereits vorstehend in Ziff. 7.2.3.2 ausgeführt, wurde am 27. Januar 1995 zwischen der FKD einerseits und der W GmbH andererseits eine Absichtserklärung (LOI) unterzeichnet. Auf einer knappen A4-Seite sind dabei die einzelnen vom Kanton Basel-Landschaft zur Implementierung beabsichtigten Module des Rechnungswesens aufgeführt nebst den dafür vorgesehenen Preisen, und zwar für die Varianten Kauf und Miete. Dem Dokument sind drei Seiten so genannte «Bestellscheine» mit wiederum für die einzelnen Produkte spezifizierten Kosten beigelegt. Auf der Rückseite der Zusammenfassung dieser Bestellscheine werden zwei Zusatzvereinbarungen aufgeführt. Die eine enthält eine sechsmonatige Testzeit, innerhalb derer für den Kunden ein Rücktrittsrecht vom Vertrag besteht (Escape-Klausel). Diese Testzeit wurde bis zum 31. Juli 1995 vereinbart. Die zweite Zusatzvereinbarung legt die Frist fest, bis zu welcher zwischen den Varianten Kauf oder Miete gewählt werden kann. Die Bestellscheine mit Zusatzvereinbarungen wurden ebenfalls am 27. Januar 1995 von beiden Parteien unterzeichnet.

Abgesehen von diesen knappen individuellen Abreden liegt ein offensichtlich von der Lieferantin W vorgelegtes und von dieser ebenfalls am 27. Januar 1995 unterzeichnetes

¹⁶⁸ «Es gibt einen Bereich, in welchem wir jüngst eine andere Gangart einzuschlagen beschlossen haben, wobei ich hier nicht nur Ihr Haus, sondern auch uns (vorab mich) in die Verantwortung nehme. Wir haben in der Vergangenheit immer wieder für Leistungen mit Tagessätzen für Ihre Spezialisten bezahlt, die wir herrufen mussten, weil Fertigstellungen, Flickarbeit, Dépannage und anderes an der Software zu machen war, weil ein einwandfreies Funktionieren nicht gewährleistet werden konnte. Unsere internen Diskussionen über die Mängel- und Pendenzenliste, die Ihrem Herrn H[...] fast wöchentlich – und meist nicht kürzer – zugesandt wird, sprechen Bände.

Wir werden künftig wie bisher für jeden Besuch und für jede Leistung bezahlen, für die wir ausserhalb der üblichen Geschäftsstandards zu bezahlen haben. Aber wir werden konsequent richtige Lieferungen – zur Zeit, qualitativ in Ordnung und ausreichend getestet – verlangen, und wo sie nicht geliefert wird, Konsequenzen finanzieller Art ziehen. Herr H[...] weiss von Herrn K[...], wie wir vorgehen werden. Nebenbei bemerkt tröstet es mich keineswegs, dass wir in dieser Beziehung nicht die einzigen [...] Kunden [der Firma W] sind, die diese Probleme haben und ähnliche Konsequenzen ziehen; ich mache mir lediglich selber Vorhaltungen, dass wir bisher zu flexibel gewesen sind.»

Dokument vor, welches überschrieben ist mit «Rahmenvertrag über die Lieferung, Lizenzierung und Pflege von Software sowie über Anwendung und Systemberatung». Es handelt sich dabei mit grösster Wahrscheinlichkeit um die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Lieferantin W. Diese wurden seitens des Kantons Basel-Landschaft allerdings nicht am 27. Januar 1995, sondern zwei Tage später, am 29. Januar 1995, unterzeichnet, und zwar nicht von alt Regierungsrat Hans Fünfschilling, sondern vom damaligen Projektleiter und Finanzverwalter Martin Thomann.

Am 6./12. Mai 1997 wurde ein weiteres Dokument «Programmschein/Lizenzprogramme» unterzeichnet, für welches wiederum die Allgemeinen Vertragsbedingungen und der Lizenzvertrag der W GmbH mitvereinbart wurden. Diese Vereinbarung wurde seitens des Kantons Basel-Landschaft ebenfalls vom Projektleiter NRW unterzeichnet. In Zusatzvereinbarungen wurde wiederum eine Testzeit vereinbart, diesmal 12 Monate ab Installationsabnahme. Daneben wurde seitens der Lieferantin W zugesichert, die angebotenen CS/2-Zweitlizenzen unter Windows NT würden die Funktionalitäten und fachlichen Anforderungen der FKD erfüllen, welche die FKD bis Ende August 1997 festlegen würde. Dabei würde sich die FKD am Pflichtenheft vom August 1994 orientieren. Ob diese Anforderungen je definiert wurden, ist sehr zweifelhaft, sie liegen jedenfalls nicht vor. Neben weiteren, hier nicht wesentlichen Zusatzvereinbarungen wurde festgehalten, sowohl der Projektablauf als auch die Fachschulung würden Gegenstand einer separaten Vereinbarung bilden. Diese Vereinbarungen dürften jedoch nie abgeschlossen worden sein, jedenfalls liegen sie nicht in schriftlicher Form vor.

Weitere schriftliche Vereinbarungen gibt es nicht.

Feststellungen

Ein mehrjähriges, komplexes Projekt mit strategischer Bedeutung für den gesamten Kanton basiert auf rudimentären schriftlichen Vereinbarungen mit dem Hauptpartner. Die Vereinbarungen bestehen im Wesentlichen in der Übernahme der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der W GmbH.

7.2.6.2 Vorgaben für die Vertragsgestaltung

An sich versteht es sich von selbst, dass die Zusammenarbeit mit dem Partner eines mehrjährigen, komplexen Projekts mit Bedeutung für die gesamte Verwaltung einer sorgfältigen vertraglichen Grundlage bedarf. Dies ergibt sich zudem automatisch dann, wenn nach den Grundsätzen eines Projektmanagementsystems vorgegangen wird, wie sie für

NRW gemäss dem Beschluss des Regierungsrates vom 23. November 1993¹⁶⁹ galten. In einer Stellungnahme der IFA Unternehmensberatung vom 10. August 1994 an die Projektleitung wird empfohlen, nach einem Vorentscheid für ein Produkt einen Vorvertrag (LOI) abzuschliessen und mit dem Favoriten Vertragsverhandlungen aufzunehmen, welche mehrere Wochen in Anspruch nehmen würden.¹⁷⁰ Die Wichtigkeit einer sauberen vertraglichen Vereinbarung entging auch dem Regierungsrat nicht, welcher am 6. Dezember 1994 im Rahmen von RRB Nr. 2954 festhielt, die Beschaffungsverträge für das System würden unter Beizug von erfahrener externer Hilfe genau geprüft. Auf einer etwas anderen, aber unter Umständen vertretbaren Linie, bewegte sich das Pflichtenheft, welches vorsah, dass die von der Schweizerischen Informatikkonferenz erarbeiteten Vertragsmuster Anwendung finden würden. Anderweitige, begründete Vorschläge würden entgegengenommen.¹⁷¹

Seitens der Projektleitung bestanden im Zeitraum des Evaluationsentscheids keine Vorstellungen über die vertragliche Gestaltung. Auf die Frage, weshalb die im Pflichtenheft erwähnten Vertragsmuster keine Anwendung fanden, wurde seitens des damaligen Projektleiters behauptet, diese sowie die von Bund angewendeten Geschäftsbedingungen wären für ausländische Lieferanten zu schwierig zu erfüllen gewesen.¹⁷² Mit Schreiben vom 29. Dezember 1994 unterbreitete die Firma W den LOI, Bestellschein und die Zusatzvereinbarung mit der Ausführung, dieses Vorgehen entspreche der «Berner Pilotierung».

Gemäss Evaluationsentscheid war für die Vertragsverhandlungen der damalige Projektmanager zuständig. Dieser verstand seinen Auftrag so, dass es damals nicht um die Aushandlung von eigentlichen Vertragsmodalitäten ging, sondern vielmehr um eine Bestätigung, was es schlussendlich kosten würde und darum, nach einer Pilotphase wieder aussteigen zu können.¹⁷³ Ob die von der Lieferantin W unterbreiteten Vorschläge analog den Vereinbarungen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung waren, wurde nicht überprüft.¹⁷⁴

Diese Ausgangslage lässt sich zumindest auf den ersten Blick mit dem LOI, den Bestellscheinen und der Zusatzvereinbarung, also allen auch vom Kanton Basel-Landschaft am 27. Januar 1995 unterzeichneten Dokumenten, in Übereinstimmung bringen. Sie wird jedoch spätestens mit der zwei Tage danach durch den Projektleiter erfolgten Gegenzeichnung des von der Lieferantin W vorgelegten Rahmenvertrags vollständig über den

¹⁶⁹ RRB Nr. 2918 vom 23.11.1993

¹⁷⁰ Schreiben IFA vom 10.08.1994, S. 3

¹⁷¹ Pflichtenheft vom 19.08.1994, Ziff. 4.3.7, S. 27

¹⁷² NRW Befragung 5 vom 21.03.2003, Rz 168

¹⁷³ NRW Befragung 3 vom 21.02.2003, Rz 306 ff.

¹⁷⁴ NRW Befragung 5 vom 21.03.2003, Rz 163 ff.

Haufen geworfen. Es ist für die Subko NRW nicht nachvollziehbar, dass bei einem Projekt dieser Größenordnung die Geschäftsbedingungen eines Lieferanten pauschal und entgegen den eigenen Vorgaben sowie entgegen den nicht einmal zwei Monate zurückliegenden ausdrücklichen Vorgaben des Regierungsrates einfach pauschal übernommen werden und sich die eigentlichen Vertragsverhandlungen auf eine Escape-Klausel beschränken.

Es scheint so, dass dieser Rahmenvertrag als Entwurf einem Mitglied des Evaluationsausschusses unterbreitet wurde. Auf jeden Fall existiert ein Dokument, in welchem auf einer A4-Seite verschiedene Fragen zum Vertrag aufgeworfen werden. Dieses Dokument endet mit der Aufforderung: *«Der Vertrag sollte vor der Unterzeichnung noch einem Juristen gezeigt werden!»*.¹⁷⁵ Diese Bemerkungen sind handschriftlich kommentiert. Es spricht für sich, dass dabei der hier zitierte Satzsatz durchgestrichen wurde!

Es ist unklar, ob die vertragliche Situation sämtlichen Mitgliedern der Projektleitung bekannt war. Die IPK hält in ihrer Fortschrittskontrolle vom 6. März 1995 fest, die endgültigen Verträge seien erst nach Genehmigung der Vorlage durch den Landrat möglich. Offensichtlich war ihr nicht bekannt, dass der Rahmenvertrag zu dieser Zeit längst unterzeichnet war.

Am 31. Juli 1995 lief die Option für den Rücktritt vom Vertrag ab. Sie wurde nicht verlängert. Es braucht nicht untersucht zu werden, inwieweit diese Ausstiegsoption im Verhältnis zum zwei Tage später unterzeichneten Rahmenvertrag ohne weiteres hätte ausgeübt werden können. Jedenfalls steht fest, dass die vertragliche Bindung an die Lieferantin W bestand, bevor der Landrat den Verpflichtungskredit im September 1995 beschloss. In der Landratsvorlage ist jedoch lediglich die Rede von einer Absichtserklärung.¹⁷⁶

Selbst wenn man – entsprechend der damals bei der Projektleitung offenbar herrschenden Überzeugung – die Auffassung teilen würde, es sei nicht notwendig, einen solchen Vertragsabschluss juristisch begleiten zu lassen, bleibt es nicht nachvollziehbar, weshalb die Gültigkeit der gegenüber der Lieferantin W eingegangenen Verpflichtungen nicht wenigstens von der Zustimmung des Landrats zum Projekt abhängig gemacht wurde und weshalb die Anforderungen des Pflichtenhefts nicht zum integrierenden Bestandteil des Vertrags erklärt wurden.¹⁷⁷

Feststellungen

¹⁷⁵ Dokument gekennzeichnet mit «25.1.1995 R.W.»

¹⁷⁶ LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 14

¹⁷⁷ NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 34

Entgegen den klaren Vorgaben beschränkten sich die «Vertragsverhandlungen» auf die Vereinbarung einer Ausstiegs-Klausel. Ansonsten wurden die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Lieferanten uneingeschränkt übernommen. Auch zu einem späteren Zeitpunkt haben keine materiellen Vertragsverhandlungen stattgefunden. Die Strategie der engeren Projektleitung, im Januar 1995 einen LOI zu unterzeichnen und nach Ablauf der Testphase einen endgültigen Vertrag abzuschliessen, wurde nach dem ersten Teil nicht mehr weiterverfolgt, wahrscheinlich mit der Zeit einfach vergessen, bzw. sie wurde obsolet durch die Unterzeichnung des Rahmenvertrags zwei Tage nach dem LOI.

7.2.6.3 Auswirkungen der Vertragssituation

Wie erwähnt wurden die von der Lieferantin W im Rahmen des Projekts zu erbringenden spezifischen Leistungen nicht vertraglich festgehalten. Weder wurden die im Pflichtenheft vorausgesetzten Anforderungen zum Vertragsbestandteil erklärt, noch wurde beispielsweise definiert, welche Anpassungen der Software notwendig werden und bis zu welchem Zeitpunkt diese in welcher Qualität zu erbringen wären. Aufgrund dieser fehlenden Vorgaben konnte anschliessend natürlich auch nicht einigermaßen überzeugend behauptet werden, die Lieferantin W verstosse gegen die eingegangenen Verpflichtungen. Vielmehr war man zumindest in rechtlicher Hinsicht dem Wohlwollen der Lieferantin W weitgehend ausgeliefert. Nur vor diesem Hintergrund werden die vorstehend Ziff. 7.2.5 Fn 168 zitierten Ausführungen der Projektleitung verständlich und nachvollziehbar.

Die FKD wurde in einem Teilaspekt im Rahmen einer technischen Überprüfung durch STG Coopers & Lybrand auf vertragliche Mängel ausdrücklich aufmerksam gemacht und darauf hingewiesen, dass die Quellprogramme nicht zum Lizenzmaterial gehören und damit eine Weiterführung der Nutzung z.B. im Falle einer Vertragsauflösung nicht gegeben sei. Es wurde der FKD deshalb empfohlen, die Ansprüche auf die Quellprogramme zu regeln. Eine Regelung dieser Frage ist jedoch nicht erfolgt.¹⁷⁸

Diese für den Kanton Basel-Landschaft nachteilige Situation kann, auch wenn dies auf den ersten Blick etwas überraschend erscheint, möglicherweise ebenfalls zur Erklärung des guten Verhältnisses zwischen der Projektleitung und der Firma W beitragen. Beide brauchten einander: Die Lieferantin W hatte ein Interesse an einer Referenz für ihr Produkt in öffentlichen Verwaltungen, und die Projektleitung hatte sehr stark und mit sehr viel Vertrauen auf die Karte W gesetzt. Im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung hätte die Lieferantin W angesichts der vertraglichen Situation ohnehin die besseren Karten gehabt.

7.2.7 Ausstieg AIB als Pilotprojekt

Noch im Zeitpunkt der Evaluation war vorgesehen gewesen, die Software im Amt für Industrielle Betriebe AIB als Pilotprojekt einzusetzen. Dies geschah nicht zuletzt deshalb, weil das AIB im Rahmen seiner Tätigkeit Ideen bezüglich Kostenrechnungen entwickelt hatte und dringenden Handlungsbedarf sah. Die Vorbereitung wurde im Rahmen einer eigenen TPG geleistet und erfolgte unter Beizug eines externen Beraters. Am 31. Dezember 1994 wurde der Bericht zur Phase 1 abgegeben.

Im Laufe des Monats Januar 1995 kam es zu starken Spannungen zwischen der Projektleitung NRW einerseits und dem damaligen Leiter des AIB andererseits, welche schliesslich dazu führten, dass sich das AIB Ende Januar 1995 aus dem Projekt zurückzog.

Im Rahmen des TPG-Pilots wurde seitens AIB von der Projektleitung immer wieder verlangt, anstehende Entscheidungen zu treffen und klare Vorgaben zu liefern. Da diese auf der Ebene der Gesamtprojektleitung ausblieben, entwickelte sich beim Pilot eine gewisse Eigendynamik, welche dadurch unterstützt wurde, dass die Zwischenberichte jeweils genehmigt wurden und das AIB somit in seinen bisherigen Bemühungen fortfuhr. Zum Eklat kam es, als die Gesamtprojektleitung die Projektorganisation so veränderte, dass der damalige Leiter des AIB glaubte, die Verantwortung für das sein Amt betreffende Projekt nicht mehr wahrnehmen zu können.

Anscheinend stellte die Projektleitung NRW im Laufe des Januars 1995 fest, dass der Projektansatz aus ihrer Sicht zu stark auf die Bedürfnisse des AIB konzentriert war. Das wurde aber offenbar früher nicht erkannt und nicht kommuniziert. In Abwesenheit des Vorstehers AIB wurde die Projektorganisation revidiert und der TPG-Pilot deutlich zurückgestuft. Dies wiederum konnte der Leiter AIB nicht akzeptieren und bemängelte die aus seiner Sicht fehlende materielle Gesamtprojektleitung. Es sei versäumt worden, die verschiedenen Bedürfnisse der TPG zu analysieren und miteinander in Übereinstimmung zu bringen. Die Gesamtprojektleitung sei mit der Aufgabe überfordert und die neue Projektorganisation zerstöre die Einheit von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz in der TPG AIB.¹⁷⁹

Bei der damaligen Auseinandersetzung zwischen dem AIB und der Projektleitung NRW kommen erstmals Differenzen zum Ausdruck, welche für den weiteren Verlauf und spätere Auseinandersetzungen typisch sind:

¹⁷⁸ Antwort der FKD vom 31.10.2003 auf eine entsprechende Anfrage

¹⁷⁹ Schreiben AIB an Regierungsrätin Elsbeth Schneider vom 30.01.1995

Die Projektleitung besteht aus einem dynamischen Kern, welcher sich mit dem Projekt stark identifiziert, offenbar einen enormen Einsatz leistet, hingegen weder der Pflege von Details noch der Kommunikation mit einem weiteren Kreis von am Projekt beteiligten Personen besondere Beachtung schenkt. Sitzungen werden häufig verschoben, Entscheide kaum diskutiert, weil sie rasch gefällt werden «müssen», Mitarbeitende fühlen sich oft brüskiert.

Der damalige Leiter des AIB analysiert im Januar 1995 zu Recht: *«Es existieren keine nachvollziehbaren und transparenten Führungsmittel auf Ebene Gesamtprojektleitung (Pflichtenhefte, Auftragslisten, Verknüpfungen zeitliche Auswirkungen sämtlicher notwendigen Tätigkeiten und Elemente im Neuen Rechnungswesen, Termin- und Auftragskontrolle).»* Auch wenn beschlossen worden war, nach der Projektmethode IFA PASS vorzugehen, war davon gemäss Auffassung des Leiters AIB bereits in dieser Phase ebenso wenig zu spüren wie von der Projektkontrolle.¹⁸⁰

7.2.8 Vorlage an den Landrat «Neues Rechnungswesen für die Kantonsverwaltung» vom 4. April 1995 (LRV 95/83)

Mit LRV vom 4. April 1995 beantragte der Regierungsrat dem Landrat, ihn mit dem Aufbau des Neuen Rechnungswesens für die Kantonsverwaltung gemäss seinem Bericht zu beauftragen und für die Einführung des NRW einen Verpflichtungskredit von CHF 8'980'000.– zu bewilligen.

7.2.8.1 Zielsetzungen

Die mit NRW in der Kantonsverwaltung verfolgten Zielsetzungen werden generell auf folgenden Ebenen angesiedelt:

- In technischer Hinsicht soll eine moderne, vielfältige Möglichkeiten bietende Software veraltete, reparatur- und wartungsintensive Teillösungen ablösen.
- Im Managementbereich sollen Führungsinstrumente bereitgestellt werden, welche für eine effektive und effiziente Führung notwendig sind. Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der kantonalen Verwaltungstätigkeit (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, WoV) wird das NRW als Instrument für den Steuerungsprozess, aber auch als Voraussetzung dieser Verwaltungsform betrachtet.
- In finanzieller Hinsicht werden erhebliche Minderkosten, Ertragssteigerungen und Personaleinsparungen in Aussicht gestellt.

¹⁸⁰ NRW Befragung 2 vom 13.02.2003, Rz 33; vgl. nachstehend Ziff. 7.2.9.3.a

- Die Vorlage beschreibt eine Software mit vielfältigen Möglichkeiten: So soll das Neue Rechnungswesen im Sinne von Führungsinformationen die Möglichkeit bieten, quartalsweise Zwischenabschlüsse, je nach Wahl konsolidiert oder nach Dienststellen zu erstellen, mit einer Kostenrechnung sollen die Produktionskosten von staatlichen Leistungen ermittelt werden, welche wiederum erlauben würden, über die notwendigen Führungsinformationen praktisch jederzeit und rasch zu verfügen.¹⁸¹ Ein standardisiertes Berichtssystem (Management Information System, MIS) soll die notwendigen Informationen aufbereiten und zu einer Verbesserung der Entscheidungsqualitäten beitragen. Gemäss Vorlage ist es für die gewählte Systemstruktur wesentlich, direktionsübergreifende Umlagen festzulegen und im Rahmen eines pragmatischen Vorgehens interne Verrechnungen zu vereinbaren.
- Als weiteres konkretes Ziel wird ein effizientes Cash-Management angestrebt, welches eine Liquiditätsplanung erlaubt.

7.2.8.2 Systemwahl und Projektabwicklung

In der Vorlage wird ausgeführt, für das NRW sei eine Standard-Software ausgewählt worden, deren Anwendung keine kostspieligen Anpassungen durch Neuprogrammierung notwendig mache.¹⁸² Angesichts des Projektumfangs sei mit der Wahl von IFA PASS eine bewährte Methodik des Projektmanagements festgelegt worden.¹⁸³

Bezüglich Systemarchitektur bleibt die Vorlage undeutlich. Zwar wird dargelegt, dass der zentrale Rechner als zentrale Datenverwaltung diene, gleichzeitig jedoch behauptet, die Anwendungen würden im «sog. Client-Server-Verfahren auf den Arbeitsplatz-Rechnern (z.B. PC) unter Windows laufen».¹⁸⁴ Die gewählte spezielle Systemarchitektur¹⁸⁵ wird jedenfalls nicht offen gelegt. Dafür wird behauptet, deren Aufbau vermindere sowohl die Kosten als auch die Risiken.¹⁸⁶

7.2.8.3 Zeitplan und Systemeinführung

Auch die Vorlage des Regierungsrates bleibt bei einem sehr ambitionierten Zeitplan:

- Piloteinführung ab Mitte 1995

¹⁸¹ Vgl. Beispiel in der Vorlage, S. 7 «Die Konsolidierung erlaubt der Direktionsleitung, auf wichtige Fragen klare und rasche Antworten zu erhalten, wie z.B. über den Energieverbrauch in der Direktion, die Expertenkosten, die Anschaffungen für Informatik.»

¹⁸² LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 7, 10

¹⁸³ LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 6.

¹⁸⁴ LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 15

¹⁸⁵ Vorstehend Ziff. 7.2.4.1.f

¹⁸⁶ LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 14, 15

- erweiterte Ersteinführung ab Anfang 1996
- verwaltungsweite Einführung ab Anfang 1997
- etwa 1999 System in voller Breite operationell
- knapp nach der Jahrtausendwende wird die ganze Wirksamkeit eingetreten sein.¹⁸⁷

Richtig erkannt wird die Bedeutung der System-Einführung. Einerseits dürfe die System-Einführung die Organisation nicht überfordern, andererseits wird die Notwendigkeit der Instruktion der Systemanwender betont, für welche eine zweifache Schulung vorgesehen sei, und zwar in fachtechnischer Hinsicht bezüglich Buchhaltungskenntnissen als auch in systemtechnischer Hinsicht.¹⁸⁸

7.2.8.4 Projektkosten, Einsparungspotential, Ertragssteigerungspotential

Neben dem beantragten Kredit in der Höhe von CHF 8,98 Mio. werden die Eigenkosten der Kantonsverwaltung auf CHF 9 Mio. veranschlagt. Diesen Ausgaben stellt der Regierungsrat ein Ertragssteigerungspotential von CHF 20 Mio. gegenüber, welches sich aus der Anwendung des Verursacherprinzips ergebe. Das NRW ermögliche es, die vollen Kosten einer staatlichen Dienstleistung zu eruieren und, je nach politischem Entscheid, als Gebühr in Rechnung zu stellen. Daneben ergäben sich durch eine professionellere Bewirtschaftung der flüssigen Mittel Mehrerträge von mindestens CHF 2 Mio. jährlich. Auf der Kostenseite wird ein Einsparungspotential von CHF 15 Mio. jährlich eruiert, wobei dessen Quantifizierung zwar als schwierig eingestuft, die Schätzungen hingegen als sehr vorsichtig bezeichnet werden.¹⁸⁹ Im Sinne einer Prognose wird in Aussicht gestellt, dass die gesamten Kosten des «Unterfangens»¹⁹⁰ weniger als drei Jahre nach verwaltungsweiter Einführung zurückverdient sein können und danach bleibende positive Effekte für die Staatsrechnung zu erwarten sind. Was den Personalaufwand im Bereich Rechnungswesen betrifft, so rechnet die Vorlage im Zeitraum von 1995 bis 1998 temporär mit 1 bis 2,5 zusätzlichen Stellen, stellt aber in Aussicht, dass nach der Einführung über die ganze Anwendungsdauer gerechnet die zusätzlichen Stellen mehr als kompensiert sind und auch im Personalbereich ein Rationalisierungspotential besteht.¹⁹¹

7.2.8.5 Bemerkungen zur Vorlage

Auch aus der Vorlage an den Landrat geht deutlich hervor, dass das Projekt NRW vom Regierungsrat stets als Projekt mit erheblichen jährlich wiederkehrenden positiven Effekten

¹⁸⁷ LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 6, 7, 16

¹⁸⁸ LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 15, 16

¹⁸⁹ LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 17 bis 19, insbesondere Fn 11 auf S. 19

¹⁹⁰ LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 19

auf den Staatshaushalt verstanden wurde. Das war neben rein technischen Gründen auch die politische Legitimation dieses Projekts, wie sowohl aus den vorhergegangenen Regierungsratsbeschlüssen, der Vorlage, dem Bericht der Finanzkommission und auch der Landratsdebatte hervorgeht. Diese angeblichen positiven Effekte liessen einen raschen Entscheid, eine rasche Einführung geradezu vordringlich erscheinen.¹⁹² Die Vorlage gibt auf der anderen Seite keinen einzigen Hinweis auf allfällige Risiken, wonach die Projektziele möglicherweise nicht, nur teilweise oder mit erheblicher Verspätung erreicht werden könnten. Das ist um so bemerkenswerter, als ein grosser Teil der in der Vorlage als vordringlich genannten Ziele – wie die Einführung der verwaltungsweiten Kostenrechnungen, eines Management-Informationssystems, quartalsweiser Zwischenabschlüsse usw. – auch heute noch nicht realisiert ist. Die Vorlage beschränkt sich auf die Schilderung eines «Best Case-Szenarios», obwohl nach der Evaluation genügend Anhaltspunkte bestanden, an einem solchen Szenario zu zweifeln.¹⁹³ Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob es zu diesem Zeitpunkt noch legitim war, von einer Standard-Software zu sprechen, obwohl der Anpassungsbedarf damals bereits bekannt war.¹⁹⁴

Bezeichnenderweise wurde diesen behaupteten positiven Auswirkungen auf den Finanzhaushalt sowohl in der landrätlichen Debatte als auch im Bericht der Finanzkommission an den Landrat vom 21. August 1995 grosses Gewicht beigemessen. Die Kommission schreibt u.a.: *«Damit ist unverkennbar, dass das NRW auch einen Beitrag an die mittelfristige Sanierung¹⁹⁵ der Kantonsfinanzen leistet.»* Die erfolgreiche Umsetzung dieses Projekts wird sogar als eigentliche Alternative zu einem Sanierungspaket für die Kantonsfinanzen betrachtet.¹⁹⁶ In ihren mündlichen Ausführungen erachtete es die damalige Präsidentin der Finanzkommission als Aufgabe der Finanzkommission, zu prüfen, ob sich der Regierungsrat hinsichtlich der internen Leistungen an das geschätzte Kostendach hält.¹⁹⁷ Eine solche Prüfung hätte jedoch vorausgesetzt, dass die internen Kosten für das Projekt überhaupt erhoben wurden, was zu keinem Zeitpunkt geschehen ist.

Aus heutiger Sicht kann zusammenfassend festgehalten werden, dass das Ziel eines effizienten Cash-Managements einigermassen im vorgegebenen Zeitrahmen erreicht werden

¹⁹¹ LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 24

¹⁹² Je eher das NRW verwaltungsweit eingeführt wäre, desto schneller wären die nachhaltigen, jährlich wiederkehrenden Sanierungsbeiträge an den Staatshaushalt erzielt worden.

¹⁹³ Vgl. Stellungnahmen IFA Unternehmensberatung vom 10.08.1994 und 13.01.1995; BSG vom 13.01.1995, vgl. nachstehend Ziff. 7.2.9.2.

¹⁹⁴ Vgl. vorstehend Ziff. 7.2.4.1.e

¹⁹⁵ Hervorhebung im Original

¹⁹⁶ Bericht der Finanzkommission vom 21.08.1995, Ziff. 2.1

¹⁹⁷ vgl. Protokoll der Landratssitzung vom 11.09.1995

konnte. Auch die damit verbundenen Einsparungen werden wohl erreicht worden sein, obwohl sie angesichts des zwischenzeitlichen Rückgangs der Zinssätze etwas tiefer ausgefallen sein werden, was aber mit dem Projekt nichts zu tun hat. Die andern Ziele hingegen wurden entweder nur teilweise und mit Verspätung oder überhaupt noch nicht erreicht. In letzterer Kategorie finden sich auch bereits vor acht Jahren als vordringlich eingestufte Zielsetzungen wie die Einführungen eines Management-Informationssystems oder die verwaltungsweite Einführung einer standardisierten Kostenrechnung. Diese Versäumnisse gründen allerdings nicht nur in der schwierig verlaufenen Einführung des NRW, sondern auch darin, dass die notwendigen Führungsentscheide – wie die Festlegung von Umlagen und Verrechnungen – bisher nicht getroffen wurden, obwohl der entsprechende Handlungsbedarf spätestens seit Herbst 1993 bekannt und erkannt war. Bemerkenswert ist im Weiteren, dass in der Vorlage, also im Frühjahr 1995, ausgeführt wird, das Neue Rechnungswesen sei *Voraussetzung* für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (messbare Leistungsaufträge), und diese Voraussetzung auch im Herbst 2003 noch nicht erfüllt ist. Die Direktionscontroller, welche die entsprechenden Daten auswerten müssten, haben ihre Arbeit längst aufgenommen. Solange die finanziellen Kennzahlen nicht vorliegen, bleibt das WoV-Modell jedoch bestenfalls Stückwerk von begrenztem Nutzen.

Angesichts der Bedeutung, welche den wirtschaftlichen Auswirkungen des Projekts NRW auf den Staatshaushalt sowohl vom Regierungsrat als auch von der vorberatenden landrätlichen Finanzkommission beigemessen wurde, erstaunt es, dass die Schätzungen derart oberflächlich blieben und eine eigentliche Analyse entgegen der ursprünglichen Absichten nie vorgenommen wurde. Es stellt sich auch die Frage, wie man zu Prognosen gelangen konnte, das Neue Rechnungswesen führe zu einer dauerhaften Reduktion des im Rechnungswesen benötigten Personals, wenn beispielsweise gleichzeitig bekannt war, dass mit dem Neuen Rechnungswesen neu das Vier-Augen-Prinzip eingeführt und parallel dazu das Rechnungswesen dezentralisiert werden sollte. Dass darin kein Potential für eine Personalreduktion, sondern im Gegenteil ein beachtliches Potential für eine Personalaufstockung schlummerte, hätte zumindest den am Projekt Beteiligten auffallen müssen, setzte dies doch voraus, dass die Kapazitäten bei den Dienststellen erst aufgebaut werden mussten.

Im Rahmen seiner Befragung charakterisierte der damalige Finanzdirektor den Projektansatz NRW wie folgt: «*Hohes Tempo, High Risk und Prototyping*». Auf die Frage, wo dieser Projektansatz in der Vorlage ersichtlich sei, lautete die lapidare Antwort: «*Nirgends*».¹⁹⁸ Dem ist nichts beizufügen.

¹⁹⁸ NRW Befragung 6 vom 07.04.2003, Rz 276–278

7.2.9 Projektorganisation

7.2.9.1 Beschreibung der Organisation

Von Anfang an wurde erkannt, dass es sich beim NRW in erster Linie um ein Organisationsprojekt und nicht schwergewichtig um ein Informatikprojekt handelt. Deshalb hat der Regierungsrat auch bereits im November 1993 beschlossen, dass das Projekt nach der Management-Methode IFA PASS abgewickelt werden sollte.

Grundlegend war die Entscheidung, für die Durchführung des Projekts eine Milizorganisation einzusetzen. Man sah davon ab, die Projektleitung für die Durchführung des Projekts von ihren übrigen Funktionen freizustellen.¹⁹⁹ Hinzu kam, dass die engere Projektleitung aus Personen bestand, welche bereits in ihren angestammten Funktionen ausgelastet waren (Finanzverwalter, Leiter Direktionsinformatik FKD, Direktionscontroller FKD, Leiter Rechnungswesen).

Die Projektorganisation war mehrstufig und stellte eine eigentliche Stabsorganisation dar, die sich nicht an den betroffenen Dienststellen, sondern an den einzelnen Funktionen der NRW-Anwendung orientierte: Die Projektleitung umfasste den Finanzverwalter (Gesamtprojektleiter) sowie die Funktionen der operativen Leitung, des Projektmanagers und des stellvertretenden Projektmanagers. In diesem Bereich war auch die Projektcontrollingfunktion eingebunden, sofern sie besetzt war. Die Projektleitung unterstand dem Ausschuss, welcher sich aus dem damaligen Regierungsrat Hans Fünfschilling und einem weiteren Regierungsmitglied zusammensetzte. Anfänglich war dies Regierungsrätin Elsbeth Schneider, ab Februar 1995 der damalige Regierungsrat Peter Schmid. Dieser Wechsel hing damit zusammen, dass das Pilotprojekt vom AIB auf die Schul- und Büromaterialverwaltung SBMV, eine Dienststelle der damaligen EKD, übertragen wurde. Der Projektleitung waren mit Projektfortschritt wechselnde Teilprojektgruppen unterstellt, wobei gewisse Teilprojekte und Teilprojektgruppen bzw. Teilprojektleiter für das gesamte Projekt eine höhere Bedeutung hatten²⁰⁰, andere hingegen bloss auf dem Papier existierten und gar nicht tätig wurden.²⁰¹ Überhaupt lässt sich feststellen, dass Organigramme oder regierungsrätliche Wahlen im Hinblick auf die tatsächlich gelebte Projektorganisation von eher nebensächlicher Bedeutung waren und sich die Projektorganisation vielmehr an der Dynamik und den Bedürfnissen der Projektleitung orientierte.

¹⁹⁹ Eine Ausnahme bildet der frühere Leiter der Abteilung Rechnungswesen, welcher seit 1996/1997 für den Support im Bereich Rechnungswesen freigestellt worden ist.

²⁰⁰ Z.B. TPG Technik, TPG Finanzbuchhaltung, TPG Betriebsbuchhaltung

²⁰¹ Z.B. TPG Proliferation, TPG Strategie

Vor allem während der Vorprojektphase wurde in den einzelnen Teilprojektgruppen (TPG) intensive eigenständige funktionsbezogene Arbeit geleistet, welche in den Zwischenbericht an den Regierungsrat vom 16. August 1994 und das Pflichtenheft vom 19. August 1994 einfloss. In diesen Teilprojektgruppen waren die einzelnen Direktionen vertreten. Auffallend ist, dass in jeder damaligen Teilprojektgruppe auch ein Vertreter der Finanzkontrolle sass und der Vorsteher der Finanzkontrolle sogar der Projektleitung im weiteren Sinne angehörte. Im Laufe der Zeit, d.h. vor allem ab dem vorstehend²⁰² beschriebenen, als Bruch empfundenen Vorgehen gegen Schluss der Evaluationsphase ist zu beobachten, dass sich die Projektarbeit immer stärker auf einen kleinen Kreis von Personen, bestehend aus der Projektleitung, den Projektmanagern und, je nach Thema, den Leitern der TPG EDV oder den Leitern der TPG Rechnungswesen (FIBU oder BEBU) konzentrierte. Bei all diesen Personen handelte es sich um Mitarbeitende der FKD, obwohl das Projekt sämtliche Direktionen umfasste. Von aussen entsteht der Eindruck einer schon fast verschworenen, äusserst engagierten und einsatzbereiten Equipe mit einer weit überdurchschnittlichen Leistungsbereitschaft. Durch die Konzentration des Kernteams auf Angehörige der FKD verringerte sich dort das Verständnis für die Probleme der Anwenderinnen und Anwender in den einzelnen Direktionen. Mindestens so nachteilig wirkte sich aus, dass dadurch die eigentlichen Träger des Know-hows in den Direktionen nicht in das Projekt miteingebunden waren und dieses Know-how fehlte bzw. erst einfloss, als das System bereits im produktiven Betrieb laufen musste.²⁰³

Die Zusammenarbeit zwischen dem Projektausschuss und der Projektleitung geschah weitgehend im informellen Rahmen. Der Austausch zwischen dem Finanzdirektor in der Funktion als Mitglied des Projektausschusses und dem Projektleiter, zugleich Finanzverwalter, erfolgte aufgrund der räumlichen Nähe und der projektunabhängigen Funktionen gemäss Aussagen des damaligen Finanzdirektors fast täglich und betraf die verschiedensten Bereiche des Projekts.²⁰⁴ Faktisch spielte das zusätzliche Regierungsratsmitglied des Projektausschusses kaum eine Rolle, es war praktisch nicht in das Projekt eingebunden und es ist weder dem Projektleiter noch dem damaligen Finanzdirektor klar erinnerlich, wer überhaupt diese Funktion noch wahrnahm.

Der Ausschuss übernahm somit gegen aussen keine aktive Rolle, sondern überliess insbesondere auch die Promotion des Systems in den anderen Direktionen den Projektleitern.²⁰⁵

²⁰² Ziff. 7.2.4.2.a

²⁰³ NRW Befragung 9 vom 13.05.2003, Rz 240

²⁰⁴ NRW Befragung 6 vom 07.04.2003, Rz 11 ff.

²⁰⁵ Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 8

Dem Selbstverständnis und den Eigenschaften der Projektleitung entsprach auch die äusserst ambitionöse Terminplanung. Als Begründung für die ehrgeizigen zeitlichen Vorgaben wird vorgebracht, ein solches Projekt müsse sehr straff und rasch durchgeführt werden, sonst sei es zum Scheitern verurteilt.

7.2.9.2 Erste Warnungen bezüglich Projektorganisation

Die hier beschriebenen Merkmale der Projektorganisation blieben denn auch bereits in einer frühen Phase nicht unbemerkt. Nachdem der Regierungsrat im November 1993 eine Durchführung des Projekts nach der Methode IFA PASS beschlossen hatte, wurde die Firma IFA Unternehmensberatung erstmals im Sommer 1994 um eine Stellungnahme zum bisherigen Projektablauf gebeten. In ihrem Schreiben vom 10. August 1994 hält die IFA einleitend fest, sie könne keine beruhigende Diagnose stellen: Das Projekt NRW stehe unter einem Zeitdruck, welcher seiner Bedeutung und Tragweite nicht angemessen und letztlich gefährlich sei. Diese Auffassung würden auch die verschiedenen TPG teilen. Die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit habe dazu geführt, dass die Organisationsfragen nicht im Rahmen von Abstimmungsgesprächen hätten geklärt werden können, das Modell des künftigen Rechnungswesen im Grundsätzlichen bleibe und Alternativen offen lasse, die für eine kantonsweite Lösung letztlich nicht offen bleiben dürften. In einer zweiten Stellungnahme vom 13. Januar 1995 weist IFA zunächst darauf hin, dass seitens IFA keine kontinuierliche Mitarbeit am Projekt entstanden war und bemerkt, offenbar habe der Zeitdruck dazu geführt, dass bei der Verwendung von IFA PASS Schwierigkeiten aufgetreten seien. In diesem zweiten Schreiben fällt die Kritik vor allem im Ton moderater aus, der Projektleitung wird aber wiederum empfohlen, mehr Gewicht auf die Institutionalisierung der Projektgremien und das Berichtswesen zu legen. Die Projektleitung wird auch darauf hingewiesen, dass die Planung von vorwiegend positiven Ereignisabläufen ausgeht. Auch ein Zwischenbericht der BSG Unternehmensberatung vom 13. Januar 1995 ortet ähnliche Risiken und schlägt Verbesserungen vor, stellt sich aber zu den Projektchancen positiver. Dabei ist zu bemerken, dass BSG im Unterschied zu IFA im Zeitpunkt der Berichterstattung selber stark in das Projekt involviert war (Begleitung der Evaluation).

Gemäss dem damaligen Finanzdirektor war zumindest ihm von Beginn weg klar, dass für das Projekt NRW von Anfang an viel, viel zu wenig Geld und Ressourcen eingesetzt wurden. Er habe gewusst, dass er das an sich benötigte Geld weder von der Regierung noch vom Landrat erhalten würde. Es sei nicht möglich gewesen, einen Personalstopp durchzusetzen und gleichzeitig für ein solches Projekt zusätzliches Personal zu verlangen. Deshalb habe es

auf diese Art durchgeführt werden müssen, auf dieser schmalen Basis von sehr guten und sehr motivierten Leuten.²⁰⁶

Feststellungen

Es fehlte bereits zu einem frühen Zeitpunkt nicht an Warnungen vor mit der gewählten Projektorganisation, dem Ressourceneinsatz und dem vorgeschlagenen Tempo verbundenen Risiken. Diese Risiken waren zumindest dem damaligen Finanzdirektor und der Projektleitung bewusst und sie nahmen sie in Kauf. Die Warnungen hatten keinen spürbaren Einfluss auf die Projektorganisation und die Projektentwicklung.

7.2.9.3 Folgen der Projektorganisation NRW

Die für das Projekt eingesetzten personellen Ressourcen waren offensichtlich zu knapp. Die damit verbundenen Schwierigkeiten verstärkten sich noch durch den selbst auferlegten hohen Zeitdruck, wobei nie ganz klar wurde, weshalb eigentlich dieses hohe Tempo angeschlagen wurde. Wahrscheinlich wären die Projektziele schneller und vollständiger erreicht worden, wenn in der Projektphase nach einem weniger ambitionierten Zeitplan vorgegangen und dafür die Beschaffung und Implementierung des Systems besser vorbereitet worden wäre.

a) Auswirkungen auf die Projektabwicklung

In methodischer Hinsicht ist festzustellen, dass die Projektleitung die eigenen Vorgaben nicht eingehalten hat. In Berichten in Aussicht gestellte Analysen von Teilprojektgruppenergebnissen, Wirtschaftlichkeitsanalysen, Richtlinien für Umlagen und Verrechnungen, generell die Klärung übergeordneter Fragen wie die Definition von Schnittstellen zwischen dem zentralen Rechnungswesen und Anwendungen der Direktionen oder Dienststellen blieben unbearbeitet bzw. ungelöst, was nicht nur zu Unsicherheiten führte, sondern auch zu redundanten Lösungen, somit teilweise zu den Projektzielen entgegenlaufenden Ergebnissen. Es mangelte an Pflichtenheften für Projektleitungsmitglieder, Aufgabenkontrollen, der Definition von Meilensteinen usw. Noch heute ausstehende Entscheide über Umlagen und Verrechnungen haben dazu geführt, dass einzelne Module wie beispielsweise die Betriebsbuchhaltung zwar

²⁰⁶ NRW Befragung 6 vom 07.04.2003, Rz 83–100

unterdessen und mit Verzögerung eingeführt sind, aber gar nicht bestimmungsgemäss produktiv genutzt werden können.

Zu dieser Kategorie von Auswirkungen gehören auch die vorstehend in Ziff. 7.2.6.2 umschriebenen Vorgänge beim Vertragsabschluss mit der Firma W.

b) Projekt nach IFA PASS?

Ungeachtet des Regierungsratsbeschlusses vom November 1993 wurde das Projekt offensichtlich nicht nach den Vorgaben von IFA PASS geführt. Bereits im Kurzaudit Diebold vom August 1996 wird das Fehlen einer institutionalisierten Dokumentation der Fortschritte und Erfahrungen in den einzelnen Dienststellen bemängelt. Das Fehlen einer Gesamtdokumentation, sogar von Schlüsseldokumenten, hat auch die Subko NRW festgestellt, und es ist bezeichnend, dass mehrere der am Projekt Beteiligten gar nicht wussten, dass dieses nach IFA PASS hätte geführt werden sollen. Die Warnungen der IFA Unternehmensberatung vom August 1994 und Januar 1995 haben sich als berechtigt erwiesen. Sie wurden nicht beherzigt, stattdessen wurde auf die weitere Projektbegleitung durch die Firma IFA verzichtet. Es herrscht der Eindruck, dass der Projektleitung solche Hinweise und Warnungen mit fortschreitendem Projekt zunehmend lästig wurden.

Feststellung

Das Projekt NRW ist nicht nach der Projektmethode IFA PASS geführt worden, obwohl dies vom Regierungsrat ausdrücklich beschlossen wurde.

c) Problematische Einbindung der Finanzkontrolle in das Projekt

Bereits im Rahmen von parlamentarischen Interventionen wurde kritisiert, dass die Finanzkontrolle in die Projektleitung selber eingebunden war. Das wurde stets damit gerechtfertigt, auf diese Weise sei garantiert, dass nicht nur deren Know-how, sondern auch deren Bedürfnisse frühzeitig in das Projekt einfließen könnten und somit sichergestellt werde, dass sie mit NRW arbeiten könne.

Bezeichnenderweise beantwortete der damalige Finanzdirektor die Frage, wer denn im Projekt die Einhaltung der Grundsätze von IFA PASS hätte überwachen müssen, damit, dass dies Aufgabe der Finanzkontrolle gewesen wäre, welche in das Projekt eingebunden gewesen sei.²⁰⁷ Dagegen hat der Vorsteher der Finanzkontrolle als Erfahrung aus dem Projekt NRW festgestellt, dass eine solche Mitarbeit in einem Projekt zu einem enormen

²⁰⁷ NRW Befragung 6 vom 07.04.2003, Rz 73

Dilemma bezüglich Unabhängigkeit der Finanzkontrolle führe, da man nicht an etwas mitarbeiten und (u.a.) die eigene Arbeit nachher überprüfen könne. Deshalb gebe es keine Projektmitarbeit der Finanzkontrolle mehr, sondern man beschränke sich auf die ureigene Aufgabe von Projektreviews bei einzelnen Etappen.²⁰⁸

Nach der Evaluation des Systems trat die Finanzkontrolle in den Hintergrund und das Controlling wurde vom damaligen Leiter IPK übernommen. Wenn auch zwischenmenschliche Gründe mitgespielt haben dürften, ist es gleichwohl illustrativ, dass es innerhalb der Projektleitung ausgerechnet mit der Person, welche für das Projektcontrolling verantwortlich war, zum Bruch kam und dass deren Ansatz im Projektteam wenig Anklang fand. Davon abgesehen war die IPK in die Finanzdirektion integriert und es stellt sich hier ohnehin die Frage nach der Unabhängigkeit der eingesetzten Projektkontrolle.

Feststellungen

Durch die Einbindung der Finanzkontrolle in ein komplexes und strategisches Projekt übernahm diese eine Doppelrolle, welche dazu führte, dass sie ihre ureigene Aufgabe nicht mehr mit der notwendigen Unabhängigkeit und Distanz wahrnehmen konnte. Sie wird somit faktisch genau dort ausgeschaltet, wo sie am wichtigsten wäre. Der Leiter der Finanzkontrolle hat diesen Mangel erkannt und die notwendigen Schlüsse daraus gezogen.

d) Mangelnder Support

Die zu knappen Ressourcen führten auch dazu, dass die Anwenderinnen und Anwender bei der Einführung der Module in den einzelnen Dienststellen nicht ausreichend unterstützt werden konnten. In diesem Moment wirkten sich weitere Schwächen der Projektorganisation gleichzeitig und beinahe explosionsartig aus:

- Die schmale und auf die FKD konzentrierte Projektorganisation muss für die Einführung in den Dienststellen auf die Linienorganisation der Direktionen zurückgreifen, was zu Konflikten führt, da das Projekt aus der Sicht der Direktionen nicht als eigenes Projekt verstanden wird.
- Zwar war (zumindest gemäss Vorlage an den Landrat) der Schulungsbedarf der Anwender/innen sowohl in fachlicher als auch in technischer Hinsicht bekannt, aber er wurde unzureichend abgedeckt, was automatisch zu einem weiter gesteigerten Anspruch

²⁰⁸ NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 174

an den Support seitens der Projektleitung führt. Dieser wiederum kann angesichts der ohnehin fehlenden Ressourcen bei weitem nicht gedeckt werden.

- Der Zeitplan wird ungeachtet der vorhandenen Ressourcen zunächst einzuhalten versucht, was dazu führt, dass Anwendungen produktiv eingeführt werden, ohne dass sie ausgetestet, voll funktionsfähig oder stabil sind.
- Der Systemscheid, insbesondere die aufgesetzte Maske, führt zu nochmals erhöhter Störungsanfälligkeit.

Unter diesen Umständen konnte die Einführung des Projekts nicht gelingen.

e) Kommunikation, Zusammenarbeit

Es fällt auf, dass die eigentliche Projektarbeit sich immer mehr auf einen engen Kreis beschränkte. Im Rahmen der Befragungen wird vereinzelt ebenfalls ein Bruch im Stil der Projektarbeit im Zeitpunkt der Systemvergabe ausgemacht: Während in früheren Phasen eine durchaus kritische Mitarbeit akzeptiert worden sei, sei seitens der Projektleitung auf unangenehme oder ihr unnötig scheinende Fragen oder Bemerkungen zunehmend abweisend reagiert worden. Einzelne am Projekt Beteiligte seien dann zu den Sitzungen gar nicht mehr eingeladen worden, andere hätten sich zurückgezogen. Man habe einfach gemerkt, dass immer mehr Leute nicht mehr erschienen seien.

Das offenbar gute Einvernehmen innerhalb des Kernteams steht im Gegensatz zu offensichtlichen Kommunikationsstörungen und Auseinandersetzungen mit Aussenstehenden. Der Ausstieg des AIB als Pilotprojekt hatte nicht zuletzt mit der Kommunikation und persönlichen Beziehungen zu tun, auch die Differenzen zwischen der Projektleitung und dem Leiter IPK endeten offenbar in einer eigentlichen gegenseitigen Unverträglichkeit. Die Anwender in den Direktionen fühlten sich allein gelassen, Anfragen blieben unbeantwortet. Für die Direktionen war ein Projektmanagement, welches den Anforderungen eines Grossprojekts entsprach, nicht existent und man fühlte sich nicht ernst genommen.²⁰⁹

7.2.10 Implementierung der Host-Version

7.2.10.1 Dezentralisierung des Rechnungswesens und der Informatik

Mit Beschluss vom 8. März 1994 hat der Regierungsrat mit der Verordnung über die Organisation und den Einsatz von Mitteln der Informatik in der Verwaltung eine Dezen-

²⁰⁹ Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 11; NRW Befragung 11 vom 04.06.2003, Rz 115, 135

tralisierung der Informatik in die Wege geleitet. Dabei wurde festgehalten, dass der Betrieb und der Ausbau von Informatikmitteln, im Rahmen der budgetierten Mittel, Sache der Direktionen ist, während die FKD die Gesamtkoordination und -leitung für den Einsatz von Informatikmitteln für die gesamte Verwaltung übernimmt. Aufgrund dieses Entscheids wurden in den Direktionen neue Abteilungen für Informatik aufgebaut. Diese waren im Rahmen ihrer Zuständigkeit bei der Implementierung des NRW in den einzelnen Dienststellen involviert, ohne direkt in die Projektleitung eingebunden zu sein. Somit ergab sich bei der Einführung des NRW in den Dienststellen im Informatikbereich eine dreifache Zuständigkeit: Direktionsinformatiker, Projektleitung und Afl (Netz, Zentralrechner).

Diese Organisation wirkte sich nachteilig aus, weil sie insbesondere bei der Analyse von Mängeln und Schwachstellen sowie bei der Suche nach Störungen eine aufwändige und enge Koordination verlangte und naturgemäss die Tendenz besteht, Schwachstellen nicht im eigenen Zuständigkeitsbereich, sondern in demjenigen des Partners zu vermuten.²¹⁰ Es wurde aber offenbar auch versäumt, mit der Dezentralisierung in den Direktionen einen der jeweiligen Gliederung der Direktion und den anstehenden Projekten angemessenen Support aufzubauen, was sich wiederum naturgemäss vor allem dann zeigt, wenn entsprechender Support dringend benötigt wird.²¹¹ Parallel zur Dezentralisierung der Informatik erfolgte mit der Einführung des NRW auch eine Dezentralisierung des Rechnungswesens. Mit der Beschaffung des NRW und den damit verbundenen Zielen ist auch der Entscheid verknüpft, die Buchhaltung in den einzelnen Dienststellen zu führen. Diese Dezentralisierung des Rechnungswesens machte den Auftrag, das NRW einzuführen, noch schwieriger als er ohnehin schon war. Sie führte letztlich dazu, dass rund 120 so genannte Rechnungsführer/innen zu eigentlichen Buchhaltern ausgebildet werden mussten, und das mit einem nicht benutzerfreundlichen System.²¹²

7.2.10.2 Pilot, Ersteinführungen

Am 1. Juli 1995 wurde mit der Schul- und Büromaterialverwaltung (SBMV) der Pilot gestartet. Im Rahmen des Pilotprojekts zeigte sich, dass die eingekaufte Software enorm anpassungsbedürftig war. Das System war nicht einsatzbereit und musste mit der Implementierung nachprogrammiert werden. Es handelte sich zu einem grossen Teil um eine Entwicklungsarbeit für die Firma W.²¹³

²¹⁰ So gab es beispielsweise einen Meinungsstreit darüber, ob die Instabilität des Systems auf nicht ausreichende Netzkapazitäten zurückzuführen war oder ob die Mängel an der eingesetzten Software lagen.

²¹¹ Neues Rechnungswesen in der Erziehungs- und Kulturdirektion, Bericht zuhanden des Vorstehers über die aktuelle Situation und die Probleme vom 22. April 1997, S. 13

²¹² NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 85 ff.

²¹³ NRW Befragung 9 vom 13.05.2003, Rz 145

In einer zweiten Phase wurde die Finanzbuchhaltung im Rahmen von so genannten Ersteinführungen gleichzeitig in zwölf weiteren Dienststellen eingeführt. Bei diesen Einführungen war das System noch nicht stabil und musste offenbar praktisch für jede Dienststelle individuell angepasst werden. Gemäss Diebold²¹⁴ handelte es sich deshalb praktisch um 12 weitere Pilotprojekte.

7.2.10.3 *Probleme und Mängel*

a) *Optik der Anwender/innen*

Angesichts des rasanten technologischen Fortschritts ist es nahe liegend, dass die Anwender von der Einführung eines neuen Rechnungswesens grundsätzlich einen auch für den einzelnen Anwender in Form von verbessertem Komfort, Vereinfachungen und zusätzlichen technischen Möglichkeiten spürbaren Fortschritt erwarten. Die Anwender arbeiteten bisher in der Regel mit marktgängigen Anwendungen und nicht mit einem Grosssystem. Stattdessen wurden sie nun mit einem System konfrontiert, welches zumindest sehr gewöhnungsbedürftig war.

Die Systemfehler und Unzulänglichkeiten prägten auch die Schulung der ersten Anwenderinnen und Anwender mit dem System.²¹⁵ Ein Grossteil der Schulung wurde dazu gebraucht, sich mit den Mängeln des Systems vertraut zu machen. Der Buchungsprozess wurde ganz allgemein als umständlich und unübersichtlich empfunden. Speziell ungenügend waren die Ausdruckmöglichkeiten. So konnten einzelne Dienststellen keinerlei Ausdrucke machen und mussten diese über die FKD bestellen. Andere Anwender konnten sich wenigstens mit Bildschirmausdrucken behelfen.²¹⁶ Diese technischen Schwierigkeiten zeigten sich vor allem in der damaligen EKD, welche mit Mac-Workstations arbeitete. Diese mussten mit speziellen DOS-Karten aufgerüstet und systemkompatibel gemacht werden.²¹⁷

Schwerwiegende Probleme ergaben sich mit dem Berichtswesen, einem Herzstück einer Software für das Rechnungswesen. Statt, wie man das eigentlich erwarten dürfte, per Knopfdruck alle oder bestimmte Konten mit dem aktuellen Saldo über eine abgefragte Periode zu erhalten, musste jede Zeile von Hand erfasst werden. Das führte zu einem enormen internen Aufwand in den einzelnen Direktionen.²¹⁸ Die Mängel wurden früh erkannt, weitergeleitet,

²¹⁴ Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 10

²¹⁵ Beispielsweise erschien unter «Belegdatum» das Buchungsdatum, Soll und Haben waren gegenüber der gebräuchlichen Darstellung genau umgekehrt usw.

²¹⁶ NRW Befragung 12 vom 04.06.2003, Rz 24 ff.; NRW Befragung 9 vom 13.05.2003, Rz 32

²¹⁷ NRW Befragung 9 vom 13.05.2003, Rz 39

²¹⁸ NRW Befragung 9 vom 13.05.2003, Rz 75 ff.

aber in der Wahrnehmung der Anwenderinnen und Anwender erfolgten Verbesserungen, wenn überhaupt, nur sehr zögerlich.

Zu einem Teil handelt es sich auch um einen Mangel in der Kommunikation. Das NRW hat einen zentralistischen Ansatz, wird allerdings dezentral geführt. Es wurde nicht kommuniziert, dass das neue System für den Kanton insgesamt als Gesamtsystem dienen und Vorteile bringen sollte, für die einzelne Anwendung in der Dienststelle jedoch gegenüber den bisher genutzten, auf die Dienststelle beschränkten individuellen Programme weniger brachte. Der Anwender realisierte einfach, dass er, im Unterschied zu seinen sonstigen Erfahrungen mit neuen Programmen, nicht mit mehr, sondern überraschenderweise mit weniger Komfort arbeiten musste.

b) Lange Antwortzeiten

Ebenfalls als Verschlechterung gegenüber dem früheren Zustand wurden von den Anwendern die langen Antwortzeiten empfunden. Diese hingen einerseits mit der Systemwahl – insbesondere der grafischen Oberfläche –, andererseits aber auch mit der für das gewählte System insbesondere in den Aussenstationen ungenügenden Leitungskapazität zusammen.²¹⁹ Das Antwortzeitverhalten der Aussenstationen konnte anders als andere Probleme nicht mit blossen Releasewechseln gelöst werden, sondern setzte den Ausbau des Kantonsnetzes voraus und benötigte entsprechend lange Zeit.²²⁰ Auch hier lässt sich die Frage aufwerfen, ob eine zeitlich weniger ambitionöse Einführung des Projekts nicht die Wahrscheinlichkeit erhöht hätte, dass vor der Einführung überprüft worden wäre, ob die vorausgesetzten Ressourcen der vorhandenen Infrastruktur (vorliegend die Leitungskapazität) überhaupt überall ausreicht. Das hätte nicht nur Frustrationen der Anwender verringert, sondern auch zeitraubende und aufwändige Abklärungen über die Ursachen der aufgetretenen Mängel.

c) Instabilität des Systems

Kennzeichnend für die Anfangsphase war neben den langen Antwortzeiten auch eine verbreitete Instabilität des Systems. Auch diese wurde durch Mängel im Netzwerk und den komplizierten Aufbau des Systems verursacht. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das System sogar bei den Schulungen abstürzte und die Schulungen dadurch unterbrochen, teilweise sogar abgebrochen werden mussten.²²¹ Das einzige Rezept bei den

²¹⁹ NRW Befragung 7 vom 07.04.2003, Rz 111–116; Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 6

²²⁰ NRW Befragung 8 vom 13.05.2003, Rz 126–128; NRW Befragung 7 vom 07.04.2003, Rz 115

²²¹ NRW Befragung 9 vom 13.05.2003, Rz 8

Abstürzen war: Abschalten. 10 Minuten warten. Wieder neu anfangen.²²² Es ist offensichtlich, dass die Arbeit mit einem solchen System frustrierend ist.

d) Behebung von Mängeln im operativen Betrieb

Bei ihrer Einführung war die Software nicht ausgetestet. Anpassungen und Kinderkrankheiten konnten nicht im Testbetrieb, sondern mussten im operativen Betrieb gelöst werden. Dies führte zu einer enormen Belastung der Anwender, welche mit einem neuen, in jeder Beziehung unzulänglich arbeitenden System ihre Arbeit, bei der es bekanntlich auf Exaktheit ankommt, verrichten mussten.

e) Fachliche Anforderungen

Als eines der Hauptprobleme erwiesen sich die fachlichen Anforderungen, d.h. die buchhalterischen Kenntnisse, welche das NRW seitens der Anwender voraussetzte. Die im Rahmen der Vorprojektphase beigezogenen Mitarbeitenden des Rechnungswesens waren bezüglich des durchschnittlichen Kenntnisstands der zukünftigen Anwenderinnen und Anwender nicht repräsentativ, sondern es handelte sich dabei offenbar um die besten Fachkräfte. Einige am Projekt beteiligte Personen sagen aus, man habe schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt erkannt, dass bezüglich der fachlichen Anforderungen an die Anwender eines Neuen Rechnungswesens ein grosses Problem bestehe. Dies sei jedoch von der Projektleitung nicht zur Kenntnis genommen bzw. nicht gelöst worden.²²³ Dafür spricht auch, dass bereits in der Vorstudie vom 15. März 1994 die Klärung der Anforderungen an die Qualifikation der im Rechnungswesen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausdrücklich vorgesehen war. Diese Aufgabe wurde zweifellos nicht erfüllt. Andere am Projekt Beteiligte sagen aus, es sei nicht realisiert worden, dass das für die Bedienung des Systems vorausgesetzte Know-how beim grössten Teil der Anwender nicht vorhanden war.²²⁴

Das Problem wurde dadurch verschärft, dass mit der Einführung des NRW eine Dezentralisierung des Rechnungswesens einherging. In der Praxis verlief das so, dass Angestellte der einzelnen Dienststellen mit dem dringenden Wunsch konfrontiert wurden, sie möchten inskünftig neben (oder anstelle) ihrer bisherigen Tätigkeit auch das Rechnungswesen für die jeweilige Dienststelle übernehmen. Oft waren das Leute, welche sich vorher nicht oder nur am Rande mit Teilbereichen des Rechnungswesens beschäftigt hatten. Kurse wurden zwar

²²² NRW Befragung 13 vom 04.06.2003, Rz 49

²²³ NRW Befragung 7 vom 07.04.2003, Rz 103 ff.; NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 85

²²⁴ NRW Befragung 6 vom 07.04.2003, Rz 103; NRW Befragung 10 vom 15.05.2003, Rz 29, 30

angeboten, der Besuch der Kurse wurde jedoch nicht organisiert und häufig mussten sich die Rechnungsführer/innen der einzelnen Dienststellen selber helfen, was ein beträchtliches Engagement erforderte.

Feststellungen

Die Benutzer waren bei der Systemeinführung überfordert. Das System war störungsanfällig, wies lange Antwortzeiten auf, war gewöhnungsbedürftig und technisch komplex mit entsprechend hohem technischen Schulungsaufwand. Die Behebung der Störungen setzte spezielles technisches Wissen voraus. Ein Grossteil der Anwender erfüllte die fachtechnischen Voraussetzungen nicht. Es wurde vor der operativen Einführung des Systems unterlassen,

- abzuklären, ob seitens der Anwenderinnen und Anwender die vorausgesetzten fachtechnischen Anforderungen erfüllt sind,
- die notwendige Schulung bereitzustellen und deren Besuch durchzusetzen,
- abzuklären, ob die für das beschaffte System notwendige Leitungskapazität vorhanden ist,
- die Mängel des Systems im Testbetrieb zu beheben.

Die Anforderungen des Systems an die Anwendenden entsprachen nicht den Gegebenheiten.

7.2.11 Auswirkungen der organisatorischen, technischen und fachtechnischen Mängel auf den Projektverlauf

7.2.11.1 Allgemeines

Die vorstehend unter Ziff. 7.2.9.3 und 7.2.10 geschilderte Situation führte zu erheblicher Unzufriedenheit und Unmut bei den Anwendern. Die negativen Erfahrungen mit dem NRW führten zu einer inneren Ablehnung, was die Projektarbeit selbstverständlich erschwerte. Ein komplexes, störungsanfällig System musste mit einer ungenügenden Projektorganisation bei diesem System gegenüber negativ eingestellten Anwendern eingeführt werden. Unter derart ungünstigen Umständen war der Projekterfolg hochgradig gefährdet.

Als sich im Rahmen der so genannten erweiterten Ersteinführung in zwölf Dienststellen im Laufe des Jahres 1996 die geschilderten Schwierigkeiten zeigten, wurde die Diebold Management- und Technologieberatung mit einer Standortbestimmung beauftragt. Diebold ortete die Hauptprobleme

- in der gewählten Systemarchitektur (Host-Lösung statt Client-Server-Lösung),
- in der ambitionierten Vorgehens- und Terminplanung und

- bei den unterdotierten Personalressourcen.

Diebold erachtete es insbesondere als sehr risikoreich, angesichts der Zahl der offenen Baustellen, der nicht stabilen Situation und der Zahl noch ungelöster Probleme wie ursprünglich vorgesehen bereits im Januar 1997 mit der Einführung des NRW in weiteren 22 Dienststellen zu starten.²²⁵ Sollte dies dennoch geschehen, würden die vorhandenen personellen Kapazitäten und das benötigte Know-how nicht ausreichen, um eine erfolgreiche Fortsetzung des NRW-Projektes zu garantieren.²²⁶ Diebold empfahl deshalb, einen Marschhalt und eine Konsolidierungsphase einzulegen.²²⁷ Ohne auf den Bericht ausdrücklich Bezug zu nehmen, kam der Regierungsrat mit RRB Nr. 2342 vom 3. September 1996 dieser Empfehlung zum Teil nach und stellte die Einführung des NRW in einigen Dienststellen zurück, allerdings nicht im von Diebold empfohlenen Umfang.

Die vorstehend geschilderten Mängel konnten jedoch nicht kurzfristig behoben werden, und im Jahr 1997 wurden weitere externe Berichte eingeholt: Das Kommunikationsnetz des Kantons Basel-Landschaft wurde einer Netzwerkreview unterzogen²²⁸ und es erfolgte – ebenfalls im Frühjahr 1997 – eine technische Überprüfung des Systems CS/2-CSF durch STG Coopers & Lybrand. In der gleichen Zeit erfolgten Anfragen im Parlament, welche zusammengefasst dahingehend beantwortet wurden, dass die aufgetretenen Schwierigkeiten für ein Projekt dieser Grössenordnung üblich und überdies im Wesentlichen behoben seien.

Es fällt auf, dass ungeachtet der tendenziell immer optimistischen Darstellung der Projektleitung und der Kommunikation gegen aussen ein Unterschied zur tatsächlichen Situation bestand. Aus den Befragungen der Subko NRW geht hervor, dass die Schwachstellen und Mängel bereits relativ früh erkannt wurden und bei einzelnen Exponenten des Projekts auch eine gewisse Beunruhigung bezüglich des Projekterfolgs auslösten. Dies äusserte sich nicht nur durch die Einholung von externen Berichten, sondern auch in deren Inhalt. Es entsteht der Eindruck, man habe im unerschütterlichen Vertrauen darauf, die anstehenden Probleme mit Hilfe der Lieferantin W lösen zu können, den Projekterfolg zu erzwingen versucht. Die Probleme wurden gegenüber der Öffentlichkeit heruntergespielt, möglicherweise um zu verhindern, dass das Projekt unter politischen Druck geriet. Immerhin waren die Widerstände innerhalb der Verwaltung zeitweise beträchtlich. So wurde beispielsweise in der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion (JPMD) angesichts der schlechten Erfahrungen mit dem NRW die weitere Einführung auf Anordnung des Direktionsvorstehers während einer gewissen Zeit

²²⁵ Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 10

²²⁶ Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 13

²²⁷ Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 15

²²⁸ Netzwerkreview AWK Engineering AG vom 19.02.1997

gestoppt. Die Anwender, Direktionscontroller und Direktionsinformatiker trieben einen enormen internen Aufwand für die Einführung des NRW, wobei es zu berücksichtigen gilt, dass sich dieser Aufwand im Wesentlichen auf die Einführung eines einzigen, wenn auch wichtigen, Moduls – CSF (FIBU) – beschränkte.

Das Projekt führte offensichtlich in dieser Phase auch zu Diskussionen im Regierungsrat. Im RRB Nr. 132 vom 20. Januar 1998 wird auf den Stand des Projekts, die hauptsächlichsten Kritikpunkte und mögliche Massnahmen zur Behebung der vorhandenen Systemschwächen eingegangen. Insbesondere wird die Einführung eines (echten) Client-Server-Systems und eine Verbesserung des Supports erwogen. Unter Hinweis auf eine «eingehende Beratung» fasste der Regierungsrat den Beschluss, die Projektleitung zu beauftragen, in Einzelgesprächen mit den Direktionen deren Bedürfnisse zu besprechen und die aufgetretenen Probleme zu lösen zu versuchen. Am 28. April 1998 erfolgte dann der definitive Abschied von der Terminplanung, indem die weitere Einführung der Betriebsbuchhaltung (CSC) sistiert und die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen auf die Finanzbuchhaltung konzentriert wurden.²²⁹

Parallel zu dieser Diskussion im Rahmen des Regierungsrates hat sich auch die Subkommission I der Geschäftsprüfungskommission des Landrats des Kantons Basel-Landschaft (GPK) mit dem Projekt NRW beschäftigt und in ihrem von der GPK am 7. Mai 1998 genehmigten Bericht verschiedene Empfehlungen an den Regierungsrat ausgesprochen.²³⁰ Die Stellungnahme des Regierungsrates vom 11. Januar 1999 zu diesen

²²⁹ RRB Nr. 880 vom 28.04.1998

²³⁰ Empfehlungen der GPK an den Regierungsrat:

«1. Bei allen vom NRW betroffenen Dienststellen sind unverzüglich aktuelle Mängellisten erstellen zu lassen. Die vorgebrachten Mängel sind sodann – allenfalls durch einen aussenstehenden Fachexperten – auf ihre Berechtigung hin überprüfen zu lassen. Für die Behebung der als berechtigt befundenen Mängel sind von der Lieferfirma – mit dem nötigen Druck – verbindliche und termingebundene Verbesserungsvorschläge anzufordern.

Kann keine befriedigende Problemlösung angeboten werden, ist zu überprüfen, ob das CS/2 nicht besser auf dem heutigen Stand einzufrieren ist, bis eine zukunftsträglichere Software zur Verfügung steht.

2. So rasch als möglich ist ein funktionstüchtiges, direktionsübergreifendes Gremium (Task Force) einzurichten, in dem sämtliche Direktionen kompetent vertreten sind. Dieses Gremium ist insbesondere für die Verbesserung der Motivation, der Information und der Kommunikation zuständig und verantwortlich zu erklären.

3. Für die AnwenderInnen ist pro Direktion ein sog. «runder Tisch» (Modell JUPOMI) einzurichten, an dem die Betroffenen ihre Probleme und Sorgen vorbringen können. Kompetente Kontaktpersonen sorgen für eine speditiv Bearbeitung der vorgebrachten Probleme.

4. Im Bereich des Supports ist zu überprüfen, ob die vorhandene Personalkapazität ausreicht oder allenfalls zu erhöhen ist.

5. Nach erfolgter Konsolidierung des Projektes ist überprüfen zu lassen, ob die finanzrelevanten Prozessabläufe optimal und den Bedürfnissen des NRW entsprechend ausgestaltet sind. Sollten bei den Dienststellen Anpassungen nötig werden, sind diese flexibel, rasch und transparent vorzunehmen. Die Kompetenzen sind entsprechend neu zuzuteilen.

6. Die Ablösung der bestehenden Systemarchitektur durch eine echte Client/Server-Lösung ist mit Priorität voranzutreiben.

7. Die DienststellenleiterInnen aller Direktionen sind anlässlich einer Aussprache über die Zukunft des NRW, insbesondere über die Auswirkung bezüglich Sistierung der BeBu, zu informieren.»

Empfehlungen wurde dem GPK-Plenum in einem kurzen Nachfolgebericht zur Kenntnis gebracht mit dem ausdrücklichen Hinweis der federführenden Subko I, die von der Regierung gemachten Aussagen nicht auf ihre Richtigkeit überprüft zu haben. Danach wurde das Thema innerhalb der GPK nicht weiterverfolgt.

Unter dem Nom de Guerre «Gummibär» wurde schliesslich beschlossen, die Systemarchitektur zu wechseln, vom Host auf ein echtes Client-Server-System zu wechseln und die vorhandenen Daten zu migrieren.

Feststellungen

Die GPK des Landrats hatte das Problem erkannt. Es ist indessen nicht ersichtlich, wie die sieben Empfehlungen umgesetzt wurden.

Im Rahmen der Überprüfung der Oberaufsicht des Parlaments sollten auch Mittel für die Umsetzung von Empfehlungen der GPK geprüft werden. Dieses Thema wird einerseits von der GPK selbst, aber auch von einer Spezialkommission weiterverfolgt.

7.2.11.2 Folgen der Sistierung der Einführung CSC (Betriebsbuchhaltung)

Bekanntlich besteht die Verknüpfung zwischen NRW und WoV in erster Linie in der Einführung der Betriebsbuchhaltung, und diese war ursprünglich einer der Hauptgründe, ein Neues Rechnungswesen einzuführen. In RRB Nr. 132 vom 20. Januar 1998 schreibt der Regierungsrat noch: *«Die Einführung der Betriebsbuchhaltung geht auch planmässig, im Wesentlichen zeitverschoben um ein Jahr, vor sich. Jede Dienststelle, die einen Leistungsauftrag erhält, hat zwingend die Betriebsbuchhaltung zu führen, weil sonst ein sinnvolles Umgehen mit der Leistungsbetrachtung nicht möglich ist. Andererseits ist es möglich, eine Betriebsrechnung ohne Leistungsauftrag zu führen.»* Ungeachtet dieses Erkenntnis hat der Regierungsrat drei Monate später, nämlich am 28. April 1998, beschlossen²³¹, die Erarbeitung und Einführung der Leistungsaufträge in den Dienststellen unabhängig von der Einführung der Betriebsbuchhaltung wie geplant weiterzuführen. Mit dem Entscheid, die Betriebsbuchhaltung um Jahre zurückzustellen – die letzten Einführungen erfolgten im Laufe des Jahres 2003 – hat sich der Regierungsrat unausgesprochen auch für lange Zeit von einer zentralen Zielsetzung des NRW verabschiedet.²³² Gerade diese Zielsetzung war aber mit den höchsten positiven Effekten auf den Staatshaushalt verbunden worden und diente als Hauptargument für das NRW.

²³¹ RRB Nr. 880 vom 28.04.1998

Der Sistierungsentscheid hatte jedoch auch eine andere Auswirkung, welche den mit dem NRW verbundenen Zielsetzungen widerspricht. Mangels Definition von Schnittstellen zu Nebensystemen durch die Projektleitung haben die Direktionsinformatiker in den einzelnen Direktionen eigene Informatikstandards definiert, welche gegenseitig nicht übereinstimmen. Dies führte dazu, dass sich die Abstimmungsprobleme im Laufe der Zeit verstärkten. Da in einzelnen Dienststellen ungeachtet der Sistierung von CSC ein hohes Bedürfnis nach einer Kostenrechnung bestand, wurden solche Kostenrechnungen selber entwickelt, und zwar trotz des Entscheids des Regierungsrates²³³, von Einzellösungen abzusehen. Dies war angesichts der jahrelangen Verzögerung nicht realistisch. Neben den damit verbundenen technischen Schwierigkeiten und Nachteilen bezüglich Kompatibilität mit dem Gesamtsystem hatte dieser Vorgang selbstverständlich auch finanzielle Konsequenzen. Die Entwicklungen und Anschaffungen erfolgten auf Dienststellenebene über das Informatikbudget der jeweiligen Direktion und sind damit nicht im Projekt ausgewiesen. Es handelt sich aber bei richtiger Betrachtung um Zusatzkosten.

7.2.12 Migration auf Client-Server

Entsprechend den Erkenntnissen des Regierungsrates und den Empfehlungen der GPK erfolgte 1999/2000 die Umstellung auf ein Client-Server-System. Diese Umstellung war ursprünglich nicht vorgesehen, da gemäss Pflichtenheft ohnehin ein Client-Server-System hätte beschafft werden sollen. Die Landratsvorlage schweigt sich ebenfalls darüber aus. Mit der Umstellung war eine Migration der Daten vom Grossrechner auf das neue System verbunden. Obwohl in der Kreditvorlage nicht vorgesehen, wurden die externen Kosten gemäss schriftlicher Auskunft der FKD vom 16. Juni 2003 dem Verpflichtungskredit belastet. Mit der Migration verbunden war selbstverständlich auch eine hohe Beanspruchung der verwaltungsinternen Ressourcen. Neben der eigentlichen Projektleitung betraf dies vor allem auch die Direktionsinformatiker, die Direktionscontroller und die Verantwortlichen für das Rechnungswesen der jeweiligen Direktionen. Daneben mussten aber auch die einzelnen Anwender/innen mit den Neuerungen vertraut gemacht werden, was wiederum Ausbildung und Umstellung voraussetzte. So notwendig und überfällig dieser Plattformwechsel auch war, führte er aber auf der anderen Seite auch dazu, dass sich die weitere Einführung der einzelnen Module weiter verzögerte, weil die vorhandenen Kapazitäten durch die Migration ausgeschöpft waren.

²³² NRW Befragung 9 vom 13.05.2003, Rz 180: «Wenn man denkt, seit 1996 wollten wir eine Betriebsbuchhaltung einführen und eigentlich haben wir sie heute, aber arbeiten tun wir immer noch nicht damit. Das ist eigentlich von dort her schon wahnsinnig, wie viele Jahre das dauert.»

²³³ RRB Nr. 880 vom 28.04.1998, Ziff. 3

Die Datenmigration verlief nicht ohne ernsthafte Probleme. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass die Datenintegrität bei der Migration durch unsorgfältiges Übernahmeverfahren, nicht zuverlässig funktionierende Kontrollsysteme und auch Softwaremängel nicht gewährleistet war.²³⁴ Die Ordnungsmässigkeit des Jahresabschlusses 1999 konnte nur mit erheblichem Aufwand bestätigt werden und man sah sich offenbar veranlasst, sicherheitshalber den Jahresabschluss durch eine externe Treuhandgesellschaft prüfen zu lassen, welche die Ordnungsmässigkeit ebenfalls bestätigen konnte.²³⁵

Es lässt sich generell feststellen, dass nach Abschluss der Migration auf die Client-Server-Version Verbesserungen realisiert werden. Das System wird nun stabiler, die Organisation wird so verbessert, dass sich die Anwenderinnen und Anwender nicht mehr alleingelassen, sondern ernst genommen fühlen, und auch die technischen Möglichkeiten werden spürbar verbessert.

7.2.13 Projektstand Ende 2003

7.2.13.1 Einführung der Module

Das CSF-Modul (Finanzbuchhaltung) war per Ende 2002 in der Kantonsverwaltung eingeführt. Das CSC-Modul (Betriebsbuchhaltung) ist in der Mehrzahl der Dienststellen eingeführt, es soll bis Mitte 2004 in allen Dienststellen installiert sein. Die Einführung der Module CSV (Fakturierung) und CSA (Anlagebuchhaltung) ist im Gang und sollte bis Ende 2004 erfolgt sein.²³⁶ Damit wurde für die Einführung des NRW mehr als doppelt so viel Zeit benötigt als in der Landratsvorlage vorgesehen war.²³⁷

Bis heute nicht eingeführt ist ein Management-Informationssystem (MIS), obwohl dieses Modul seit Projektbeginn (vgl. Vorstudie vom 15. März 1994) ein zentrales Argument für die Einführung eines Neuen Rechnungswesens darstellte und auch vom Regierungsrat (RRB Nr. 2954 vom 6. Dezember 1994) als Priorität definiert wurde. Die Einführung war für 1997 vorgesehen!

Ebensowenig wurde bisher das ursprünglich für 1996 vorgesehene optische Archivierungssystem, mit welchem man die Belege direkt im System anschauen könnte, beschafft.

²³⁴ Revisionsbericht Finanzkontrolle Nr. 023/2000 vom 17.05.2000, Rz 2.7.3; NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 138 ff.

²³⁵ NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 138, 140 f., 143

²³⁶ Prognosen gemäss Schreiben der FKD vom 09.05.2003

²³⁷ Gemäss Landratsvorlage sollte das System etwa 1999 in voller Breite operationell sein.

Diese Hilfsmittel, welche seit Projektbeginn – also seit 10 Jahren – als für die Kantonsverwaltung notwendig betrachtet werden und für welche der Kredit seit September 1995 bewilligt ist, sind längst auf dem Markt und werden andernorts auch verbreitet eingesetzt.

Im Kanton Basel-Landschaft ist heute einzig die Finanzbuchhaltung direktionsübergreifend und kantonsweit koordiniert im produktiven Einsatz.

7.2.13.2 *Optik der Anwender/innen*

Gemäss den Befragungen²³⁸ der Subko NRW ist die heute für die Finanzbuchhaltung eingesetzte Software brauchbar. Euphorie kommt nirgends auf, vielmehr wird ausgeführt, man habe sich mittlerweile an das System gewöhnt. Schwächen versucht man mit «Bastellösungen» zu überbrücken, indem beispielsweise Daten in ein Tabellenkalkulationsprogramm übertragen, dort weiterverarbeitet und zum gewünschten Zweck aufbereitet werden.

Als eigentliche Schwäche wird auch heute noch das Berichtswesen genannt. Dabei handelt es sich um eine zentrale Informationsfunktion, welche nicht wie gewünscht quasi «per Knopfdruck» erzeugt wird, sondern in mehreren umständlichen Arbeitsschritten erfolgen muss. Das Ergebnis liegt danach in Schriftgrösse 8 oder 9 vor und muss fast mit einer Lupe gelesen werden.²³⁹ Ähnliche Resultate lassen sich aus einer von der Projektleitung anfangs 2002 durchgeführten Anwenderumfrage entnehmen. Auch dort werden von den Teilnehmenden die Funktionen Ausdruck, Kontenanzeige und -auszug inkl. Schriftgrösse sowie das Berichtswesen als hauptsächliche Schwachpunkte genannt.²⁴⁰

Wie bereits mehrfach erwähnt, fehlen auch heute noch die notwendigen direktionsübergreifenden Vorgaben zur Auswertung von Daten der Betriebsbuchhaltung. Das führt u.a. dazu, dass noch keine koordinierten Auswertungen gemacht werden können. Der Umgang mit dem Modul erscheint in den einzelnen Direktionen uneinheitlich: Teilweise wird mit der Betriebsbuchhaltung noch nicht gearbeitet, teilweise wird die Kostenrechnung geführt und zu Budgetvergleichen beigezogen, aber es wird (mangels Vorgaben) nicht ausgewertet.²⁴¹ Die Bau- und Umweltschuttdirektion BUD wiederum hat eigene Standards entwickelt und führt direktionsintern eine eigentliche Betriebsbuchhaltung. Aus der Sicht der Anwendenden ist es höchst unbefriedigend, in ein System buchen zu müssen, das letztlich nicht genutzt wird. Es erinnert an eine Kuh, die zwar gefüttert wird, die man aber nicht melken darf.

²³⁸ Befragt wurden u.a. ein Superuser, eine Anwenderin mit Ausbildung in Buchhaltung, eine Anwenderin ohne Ausbildung in Buchhaltung.

²³⁹ NRW Befragung 9 vom 13.05.2003, Rz 183 ff.; NRW Befragung 12 vom 04.06.2003, Rz 110 ff.

²⁴⁰ Gemäss einer in der 1. Hälfte des Jahres 2002 durchgeführten Anwenderumfrage.

7.2.13.3 Zielerreichungsgrad (exkl. Kosten und Erträge²⁴²)

Vergleicht man den heutigen Zustand mit den in der Vorstudie vom 15. März 1994 definierten Zielen (vorstehend Ziff. 7.2.1.3) oder den Zielsetzungen gemäss der Vorlage an den Landrat vom 4. April 1995 (vorstehend Ziff. 7.2.8.1), so fällt das Ergebnis ernüchternd aus: Mit erheblicher Verspätung auf den Zeitplan und insbesondere nur dank enormem verwaltungsinternem Aufwand ist es bis heute wenigstens gelungen, mit einer in technischer Hinsicht modernen, vielfältige Möglichkeiten bietenden Software veraltete, reparatur- und wartungsintensive Teillösungen abzulösen, wie das in der Landratsvorlage in Aussicht gestellt wurde. Wie in der Vorstudie verlangt, sind unterdessen auch die Anforderungen an die Qualifikation der im Rechnungswesen beschäftigten Mitarbeiter/innen geklärt, die Applikation ist plattformunabhängig und es ist, wenn auch über einen Umweg, ein Client-Server-Konzept eingeführt worden. Hingegen wurden andere, wichtige Ziele nicht oder noch nicht erreicht:

- Nach wie vor sind in den einzelnen Direktionen Nebensysteme und Eigenentwicklungen in Betrieb.
- Es fehlt an einheitlich definierten Standards und Schnittstellen zu Drittapplikationen.
- Diese Entwicklung hat einerseits mit dem Handlungsbedarf in den Direktionen zu tun, welche angesichts der Verzögerungen im NRW nicht mehr zuwarten wollten bzw. konnten, andererseits sind die Entscheide längst überfällig. Dadurch konnten redundante Vorgänge nicht eliminiert werden.
- Das nach wie vor fehlende MIS, die verzögerte Einführung der Betriebsbuchhaltung und die nach wie vor fehlende Definition von Umlagen und Verrechnungen blockieren weitgehend die angestrebte Bereitstellung von Führungsinformationen und ein wirksames Finanzcontrolling.
- Konsolidierte Zwischenabschlüsse stehen nach wie vor aus.

Die Spitäler verfügen über ein zwar ausgebautes, aber eigenes Rechnungswesen, welches mit demjenigen des Kantons lediglich über eine Papierschnittstelle verbunden ist.

²⁴¹ NRW Befragung 11 vom 04.06.2003, Rz 170; NRW Befragung 9 vom 13.05.2003, Rz 110 ff.

²⁴² Kosten und Erträge s. nachstehend 7.3

Feststellungen

Die Projektziele, wie sie zu Projektbeginn definiert wurden, sind auch heute noch aktuell und haben sich als richtig erwiesen. Sie beruhen auf einer sorgfältigen Analyse und Vorbereitung.

Bei der Umsetzung hat die Projektleitung die eigenen Vorgaben und auch Regierungsratsbeschlüsse nicht beachtet.

Dies wurde mit erheblichen Verzögerungen oder gar Abstrichen am Projekt, Frustration von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Insellösungen statt einem Standardprodukt und enormem internem Aufwand teuer bezahlt. Umgekehrt stellt es eine bemerkenswerte Leistung des gesamten Projektteams dar, dass das Projekt unter den eingetretenen Umständen überhaupt durchgezogen werden konnte. Das war keineswegs selbstverständlich.

7.3 KOSTEN UND WIRTSCHAFTLICHKEIT

7.3.1 Dauerhafte Auswirkungen von NRW auf den Staatshaushalt

Das Projekt NRW war immer verknüpft mit der Erwartung, durch dessen Einführung für den Staatshaushalt nachhaltig positive Effekte erzielen zu können. In der Vorstudie vom 15. März 1994 wurde prognostiziert, mit der Einführung des NRW mindestens 10 % der damals 68,5 Stellen im Bereich des Rechnungswesens einsparen zu können. Zudem wurde durch das Zusammenwirken der Faktoren verbesserte Entscheidungsqualität, Kostenmanagement, Rationalisierungseffekte, Wegfall bestehender Software-Wartungs- und Erneuerungskosten ein Ertragspotential von jährlich wiederkehrend CHF 17 Mio. bis CHF 34 Mio. geschätzt. Beide Schätzungen wurden als äusserst vorsichtig dargestellt (vgl. vorstehend Ziff. 7.2.1.3).

Für die Entscheidungsträger, sowohl für den Regierungsrat als auch für den Landrat, waren die Fragen der Wirtschaftlichkeit zentral (vgl. Vorlage und vorstehend Ziff. 7.2.8). Die vorberatende Finanzkommission betrachtete die Vorlage als Beitrag an die mittelfristige Sanierung der Kantonsfinanzen und gar als eigentliche Alternative zu einem Sanierungspaket. Angesichts der Bedeutung, welche den Auswirkungen der Vorlage auf die Kantonsfinanzen zugemessen wurde, erstaunt es, dass diese nicht vertieft bzw. regelmässig mit dem Projektfortschritt abgeklärt wurden. Am eingehendsten geschah das noch im Rahmen der Vorstudie, wobei dort immer davon ausgegangen wurde, dass die Schätzungen noch

überprüft würden. Dies erfolgte jedoch nie, vielmehr wurden die vorhandenen Zahlen jeweils in das nächstfolgende Projektpapier übertragen, bis sie in der Vorlage landeten.

Im Zwischenbericht an den Regierungsrat vom 16. August 1994 wird in Aussicht gestellt, dass parallel zur Ausarbeitung des Pflichtenhefts eine Wirtschaftlichkeitsanalyse erstellt werde²⁴³ und spätestens mit der Vorlage an den Landrat die im Rahmen der Vorstudie grob vorgenommene Wirtschaftlichkeitsanalyse detaillierter vorliegen werde.²⁴⁴ Auch in einem von der IFA Unternehmensberatung erstellten Projektabgleich vom 11. November 1994 wird festgestellt, dass die Wirtschaftlichkeitsanalyse fehlt.

Heute muss festgestellt werden, dass die beschriebenen erheblichen positiven Auswirkungen von NRW auf den Staatshaushalt insgesamt nicht bzw. noch nicht eingetreten sind. Im Wesentlichen planmässig realisiert wurde das mit der Einführung eines zentralen Cash-Managements verbundene Einsparungspotential. Hingegen fällt auf, dass ausgerechnet diejenigen Module, von denen das grösste Einsparungspotential erwartet wurde, noch nicht eingeführt worden sind:

- Das Management-Informationssystem (MIS) soll dem Management Informationen liefern, welche zu ökonomisch vorteilhaften Entscheiden und zu strafferer Ausgabenbewirtschaftung beitragen.²⁴⁵
- Mit der Betriebskostenrechnung sollen die mit dem jeweiligen Produkt verbundenen Kosten ermittelt werden. Auch diese Information stellt die Grundlage für Entscheide mit einem wesentlichen Einsparungspotential dar. Da die dafür notwendigen Parameter noch nicht einheitlich definiert sind und die Betriebsbuchhaltung nicht flächendeckend eingeführt ist, stehen diese Informationen bisher nicht zur Verfügung.

Das in den Berichten und der Vorlage damit verbundene und – wie betont wird – vorsichtig geschätzte jährliche Einsparungspotential von CHF 15 Mio. wird somit bis heute nicht oder höchstens sehr beschränkt genutzt.

- Zurückgestellt wurde auch das für 1996 vorgesehene Modul für optische Archivierung, welchem ebenfalls ein bedeutendes Rationalisierungspotential zugeschrieben wurde.²⁴⁶

Als völlig falsch erwies sich die Prognose, mit der Einführung des NRW könne im Bereich des Rechnungswesens Personal eingespart werden.²⁴⁷ Vielmehr ergibt sich aus den

²⁴³ Zwischenbericht an den Regierungsrat vom 16.08.1994, S. 7

²⁴⁴ Zwischenbericht an den Regierungsrat vom 16.08.1994, S. 19

²⁴⁵ NRW Befragung 6 vom 07.04.2003, Rz 233

²⁴⁶ LRV 95/83 vom 04.04.1995, Ziff. 8.6, S. 24; NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 156

Befragungen, dass heute in den Direktionen bis zu 50 % mehr Personal mit dem Rechnungswesen befasst ist. Das hat jedoch nicht in erster Linie mit der Software zu tun, sondern mit dem Entscheid, das Rechnungswesen dezentral in den Direktionen zu führen. Es hätte allerdings erwartet werden dürfen, dass diese nahe liegende Auswirkung des Entscheids erkannt wird.²⁴⁸

Feststellungen

Die vorausgesagten positiven Effekte des NRW auf den Staatshaushalt sind weitgehend ausgeblieben. Der mit dem NRW verbundene Personalaufwand ist deutlich höher als früher. Diejenigen Module und Anwendungen, von welchen substantielle Einsparungen erwartet wurden, sind auch heute noch nicht realisiert, nachdem dies gemäss Vorlage 95/83 bereits 1997 (MIS) bzw. 1999 (System in ganzer Breite operativ) hätte der Fall sein sollen.

7.3.2 Einhaltung des Verpflichtungskredits

Regierungsrat und Finanzdirektion betonen in ihren Stellungnahmen, den bewilligten Kredit abzüglich die nicht realisierten Module optische Archivierung und MIS einzuhalten.²⁴⁹

Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Abwicklung des vorliegenden Verpflichtungskredits ein erheblicher Ermessensspielraum blieb. So wurden einerseits Arbeiten, welche zunächst extern hätten vergeben werden sollen, intern erbracht und erschienen so nicht im Verpflichtungskredit. Darüber hinaus wurden projektbedingte Anpassungskosten in der Regel den jeweiligen Informatikbudgets belastet.

Die einzelnen Direktionen wurden durch die Einführung des NRW und – beispielsweise bei der späteren Migration von der Grossrechner- auf die Client-Server-Lösung – zur Beschaffung von kompatibler Hardware gezwungen, welche sie ihrem eigenen Informatikbudget belasten mussten. Dies führte allein bei der JPMD bis 1998 zu zusätzlichen Hardware-Kosten von CHF 340'000.–. Dieses Vorgehen hatte für die Direktionen zur Folge, dass die Beschaffung eigener Informatikprojekte zurückgestellt werden musste.²⁵⁰

Bei der damaligen EKD ergaben sich Zusatzkosten, weil das System nicht ohne weiteres mit den dort eingesetzten Mac-Workstations kompatibel war. Es mussten für rund

²⁴⁷ Vorstudie vom 15.03.1994, S. 9; LRV 95/83 vom 04.04.1995, S. 18, 19

²⁴⁸ NRW Befragung 8 vom 13.05.2003, Rz 186, 188 ff.; NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 168 ff.

²⁴⁹ LRV 2002/029 vom 10.09.2002, S. 17; Schreiben der Finanzdirektion vom 16.06.2003

²⁵⁰ NRW Befragung 11 vom 04.06.2003, Rz 116

CHF 150'000.– so genannte «PowerMacs» mit DOS-Karte beschafft werden. Die Gesamtkosten für die Beschaffung von Hardware im Zusammenhang mit der Einführung des NRW beliefen sich bei der EKD per 26. März 1998 auf rund CHF 240'000.–.

Diese Beispiele aus zwei Direktionen zeigen, dass das Projekt ganz unabhängig von den ohnehin nicht ausgewiesenen internen Kosten höhere Kosten verursacht hat als der Verpflichtungskredit ausweist.

7.3.3 Interne Projektkosten

Ebenfalls bereits in der Vorstudie wurden die für das Projekt anfallenden internen Kosten auf CHF 8,8 Mio. geschätzt. Für die Einführung des gesamten Projekts NRW wurde mit 88'000 Arbeitsstunden à CHF 100.– gerechnet, was etwa 50 Jahrespensen entspricht. Schon allein aus der Tatsache, dass ursprünglich mit einem Abschluss des Projekts vor der Jahrtausendwende gerechnet wurde und kein zusätzlicher Plattformwechsel vom Grossrechner auf Client-Server vorgesehen war, zeigt, dass diese Vorgabe nicht eingehalten werden konnte. Die Projektplanung beruhte auf einem positiven Ablauf und man rechnete nicht mit den in diesem Bericht beschriebenen Schwierigkeiten, deren Behebung zu einem enormen internen Aufwand führte. Bereits im Bericht Diebold, also im August 1996, wird erwähnt, dass die Projektleitung die Schätzung der internen Kosten auf CHF 12 Mio. revidiert habe.²⁵¹ Zu diesem Zeitpunkt befand man sich im Stadium der erweiterten Ersteinführung, als erst ein Teil der Verzögerungen und Probleme erkannt waren.

Auch in den Befragungen zeigte sich der enorme Aufwand, welcher mit der Einführung des NRW in den Direktionen betrieben werden musste. So mussten rund 120 Personen ausgebildet werden, die Arbeit mit dem System erwies sich zu Beginn als enorm aufwändig und führte zu verbreiteten Überstunden und Wochenendarbeit. Schwierige Einführungen, die Migration auf Client-Server, Mängelbehebung usw. haben jahrelang Kräfte gebunden.²⁵²

Wie vorstehend unter Ziff. 7.2.8.5 erwähnt, erachtete es die damalige Präsidentin der Finanzkommission als Aufgabe der landrätlichen Finanzkommission zu prüfen, ob sich der Regierungsrat hinsichtlich der internen Leistungen für das Projekt an das geschätzte Kostendach hält. Um dies überprüfen zu können, hätte der verwaltungsintern mit dem Projekt verbundene Aufwand erfasst werden müssen, was nicht geschehen ist. Dadurch ist es unmöglich, sich über die wirklichen Kosten dieses Grossprojekts ein klares Bild zu machen. Beim NRW kann mit Sicherheit festgestellt werden, dass die bis heute angefallenen

²⁵¹ Kurzaudit Diebold vom 06.08.1996, S. 1, Fn 1

²⁵² NRW Befragung 10 vom 15.05.2003, Rz 36; NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 182: «Wenn man allein die Kosten rechnen würde der Leute der Finanzkontrolle. Da kommt man auf astronomische Beträge.»

internen Kosten weit über dem ursprünglich auf CHF 8,8 Mio. veranschlagten Betrag liegen. Unter Berücksichtigung der ungefähr verdoppelten Projektdauer, des Plattformwechsels und der im Bericht geschilderten Schwierigkeiten dürften die ursprünglich angenommenen internen Kosten wohl um den Faktor 3 höher liegen als vorgesehen. Fest steht, dass es mehrere Millionen sind und fest steht auch, dass die Behauptung der Finanzdirektion, die Grössenordnung von CHF 9 Mio. für Eigenkosten dürfte auch aus heutiger Sicht stimmen²⁵³, falsch ist.

Da letztlich ohne Erfassung der internen Kosten keine Transparenz bezüglich der tatsächlichen Projektkosten hergestellt werden kann und die Projektleitung offenbar von der Erfassung des internen Aufwands absah²⁵⁴, beantragte die Finanzkontrolle den Erlass einer entsprechenden Weisung. Gemäss dieser Weisung²⁵⁵, welche am 28. Januar 1997 unterzeichnet und per 1. Januar 1997 in Kraft gesetzt wurde, sollen für Projekte mit voraussichtlichen Gesamtkosten von über CHF 200'000.– einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dabei wird insbesondere festgehalten, dass die Projektabrechnung die effektiven Gesamtkosten, welche u.a. auch den zu Vollkosten bewerteten Einsatz des eigenen Personals enthält, ausweisen muss (Weisung Ziff. 3.2 in Verbindung mit Ziff. 1.2). Soweit ersichtlich, wird dieser Weisung nicht nachgelebt.²⁵⁶

Feststellung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die in der Vorlage²⁵⁷ abgegebene Prognose, wonach die gesamten Kosten des Unterfangens weniger als 3 Jahre nach verwaltungsweiter Einführung «zurückverdient sein können und danach bleibende positive Effekte zu erwarten» seien, in einem klaren Kontrast zur Wirklichkeit steht.

²⁵³ Beantwortung der FKD eines Fragebogens der Subko vom 12.05.2003

²⁵⁴ NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 184

²⁵⁵ Weisung der Finanz- und Kirchendirektion vom 28. Januar 1997

²⁵⁶ NRW Befragung 14 vom 04.06.2003, Rz 184

²⁵⁷ LRV 95/83 vom 04.04.1995, Ziff. 6.2, S. 19

8 ESPRESSO

8.1 EINLEITUNG

8.1.1 Mitglieder der Subkommission «Espresso» (PIAS/LIAS)

Juliana Nufer, Laufen (Präsidentin, Berichterstatterin)

Christoph Rudin, Birsfelden

Roger Moll, Binningen, bis 30.06.2003

Matthias Zoller, Therwil, ab 01.07.2003

8.1.2 Auftrag der Subkommission «Espresso»

Die PUK Informatik beauftragte an der Sitzung vom 24. Oktober 2002 eine Subkommission (Subko Espresso), die Evaluation, Implementierung und Finanzierung der Software für die Personal- und Lohnadministration, demnach des Projekts «Espresso» (PIAS/LIAS), zu untersuchen.

Das Projekt Espresso (Projektname verwaltungsintern) besteht aus zwei Paketen: LIAS = Lohnadministration sowie PIAS = Personaladministration.

Beide Pakete laufen beim Anbieter I unter dem Produktnamen «HR-Access».

Die Subko konzentrierte sich bei ihren Abklärungen auf Software- und Handlingprobleme und nicht auf Hardwarefragen.²⁵⁸

Der durch die Subko Espresso erarbeitete Bericht wurde von der PUK Informatik am 10. Mai 2004 verabschiedet.

8.1.3 Vorgehen

8.1.3.1 Unterlagen

Die umfangreichen Hauptunterlagen des Projekts sind beim Personalamt und in der Finanzverwaltung archiviert. Die Subko Espresso erhielt von der Finanzverwaltung eine Zusammenstellung der vorhandenen Unterlagen und konnte gezielt die verlangten

²⁵⁸ Die Beschaffung von Hardware war bereits ein Schwerpunktthema der Finanzkontrolle (Berichte 086/1997 vom 16.01.1998, 34/1998 vom 02.07.1998 und 19.03.1999)

Unterlagen einsehen. Die Finanzkontrolle hat der Subko Espresso die relevanten Revisionsberichte²⁵⁹ zugestellt.

8.1.3.2 Gespräche und Befragungen

Durch die Dezentralisierung der Personaladministration musste die Subko Espresso bei verschiedenen Dienststellen Befragungen durchführen. Dies half, sowohl einen Überblick über die Ablösung der alten zentralen Lohnsoftware SUPIS als auch über den Umfang und den Fortschritt der zwei Projekte PIAS (Personaladministration neu und dezentral) und LIAS (Lohnadministration wie gehabt, nur z.T. dezentral) zu erhalten.

Zur Vorbereitung der Befragungen, um selbst einen Eindruck von der Programmanwendung zu bekommen und um die Probleme kennenzulernen, die im Zusammenhang mit der Einführung von Espresso entstanden sind, hat die Subko Espresso mit 16 Personen Gespräche geführt und sich die Anwendung der Programme vorführen lassen. Auf ein Wortprotokoll wurde verzichtet, der Gesprächsinhalt wurde lediglich in Aktennotizen und Mindmaps festgehalten. In diesem Rahmen hat die Subko mit folgenden Personen ein Gespräch geführt:

Espresso Gespräch Nr. 1: Abteilungsleiter Lohnbüro

Espresso Gespräch Nr. 2: Ombudsman

Espresso Gespräch Nr. 3: stv. Generalsekretär BKSD

Leiter Lehrpersonen BKSD

Leiterin Verwaltungspersonal

Espresso Gespräch Nr. 4: Roland Winkler, Leiter Finanzkontrolle

Espresso Gespräch Nr. 5: Leiter Finanzen BUD

Leiter Personaldienst BUD

Espresso Gespräch Nr. 6: Leiter Statistisches Amt

Espresso Gespräch Nr. 7: Projektleiter Bildungsgesetz

Leiter Schulinspektorat

Espresso Gespräch Nr. 8: Personalchef des Kantons

Espresso Gespräch Nr. 9: Leiter Abt. Informatik JPMD

stv. Leiter Abt. Informatik, Schulung/Projekte JPMD

²⁵⁹ Revisionsberichte der Finanzkontrolle 084/1997 vom 19.12.1997, 053/2000 vom 13.11.2000 und 029/2003 vom 31.07.2003

Espresso Gespräch Nr. 10: Leiter Kantonsspital Liestal

Leiter Informatik Kantonsspital Liestal

Anschliessend befragte die Subko neun Personen formell als Auskunftspersonen. Gestützt auf § 65 Abs. 2 lit. a des Landratsgesetzes lud die Subko den Regierungsrat ein, den Befragungen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen. Von dieser Möglichkeit machte der Regierungsrat in der Regel Gebrauch und delegierte den Generalsekretär der Finanz- und Kirchendirektion, Michael Bammatter, an die Befragungen. Die Befragungen wurden in einem Wortprotokoll festgehalten, die Befragten erhielten die Möglichkeit, dieses gegenzulesen.

Folgende Personen wurden als Auskunftspersonen befragt:

Espresso Befragung Nr. 1: Yvonne Reichlin, Finanzverwalterin (seit Dezember 2001)

Espresso Befragung Nr. 2: Martin Thomann, ehemaliger Finanzverwalter (bis November 2001)

Espresso Befragung Nr. 3: Hans Fünfschilling, alt Regierungsrat

Espresso Befragung Nr. 4: alt Landrat und ehemaliger Präsident der Personalkommission

Espresso Befragung Nr. 5: Abteilungsleiter Zentrales Lohnbüro

Espresso Befragung Nr. 6: stv. Generalsekretär BKSD

Espresso Befragung Nr. 7: Mitarbeiter A, Business Consulting Services der Lieferantin I, Zürich / Funktion Verkauf

Espresso Befragung Nr. 8: Mitarbeiter B, Business Consulting Services der Lieferantin I, Zürich / Funktion 1. Projektleiter

Espresso Befragung Nr. 9: Selbständiger Berater; externer Controller für das Projekt Espresso

Um einen Vergleich mit einem ähnlichen Projekt zu bekommen, erkundigte sich die Subko Espresso im März 2004 beim Leiter des Personalamts des Kantons Zürich über die Implementierung und Finanzierung der im Jahre 2003 dort eingeführten Software HR-Access.

8.2 VON DER STUDIE BIS ZUR PROJEKTVERGABE

8.2.1 *Auslösung des Projekts*

Die Subko Espresso konnte folgende Gründe eruieren, welche zur Ablösung der alten Lohn- und Personalsoftware SUPIS führten:²⁶⁰

Per 1. April 1998 trat das revidierte Personalgesetz in Kraft. Es folgten verschiedene Revisionen des Personaldekrets und der Personalverordnung, welche insbesondere den Einreihungsplan und die Funktionen regelten. Am 1. Januar 2001 traten schliesslich die revidierten Statuten der Pensionskasse in Kraft. Eine weitere Statutenrevision ist per 1. Januar 2005 geplant.

Die damals bevorstehende Inkraftsetzung des neuen Personalgesetzes mit Dekret und Verordnung, die in Erarbeitung befindliche Besoldungsrevision und die Dezentralisierung des administrativen Teils der Personaldienste per 1. April 1998 gaben Anlass, die administrative Bearbeitung der Personaldaten kritisch zu überprüfen. Folgende Punkte waren zu beachten:

- Externe Faktoren: Der Anbieter kündigte an, das bestehende System in naher Zukunft nicht mehr zu unterhalten. Die zusätzlich anstehenden Anforderungen in Bezug auf die Millenniumsumstellung konnte der Anbieter nicht mehr erfüllen.
- Interne Faktoren: Die Anforderungen hinsichtlich der Systemsicherheit von SUPIS (insbesondere Protokollierung von Mutationen) hätten nur mit einer Zusatzprogrammierung erfüllt werden können.
- Die mit der Personaladministration verbundenen Arbeitsabläufe mussten überprüft und verbessert werden, um möglichst optimale Strukturen herzustellen und um den Weiterausbau der Verwaltungseinheiten infolge der neuen Dezentralisierung zu vermeiden.
- Eine Vereinheitlichung des Personaladministrationssystems, die es den dezentralen Personaldiensten erlaubt, eine reibungslose und einfach zu handhabende Aktenverwaltung vorzunehmen, sollte geprüft werden.
- Es sollten Verbindungsmöglichkeiten zur Lohnapplikation geschaffen werden (Schnittstelle zu CS/2).
- Das Softwarehandling war intern von einer Person resp. einer Dienststelle abhängig.

²⁶⁰ Die Diskussion über die Ablösung von SUPIS begann etwa im Jahr 1997

- Die Besoldungsrevision, fehlende Schnittstellen zur Betriebsbuchhaltung NRW, fehlendes Personalinformationssystem sowie hohe Investitionskosten zur Bildung von Schnittstellen zu den Gemeinden²⁶¹ waren weitere Faktoren, die als Begründung für die Neuausrichtung angeführt wurden.
- Die EDV-Applikationen im Bereich Personal deckten einzelne Bereiche nicht ab, da die Spitäler Insellösungen in Betrieb hatten (und immer noch haben).

8.2.2 Vorstudie

Die Vorstudie zur Beschaffung des Lohnadministrationssystems bildete die Grundlage für das Pflichtenheft und die Evaluation. Die Vorstudie wurde durch die gleiche Firma erstellt, welche später den Auftrag erhielt (Firma I). Der eingesetzte externe Controller gab nach der Durchsicht der Vorstudie einen positiven Bericht an den Regierungsrat ab (2. Februar 1999). Einzig bei der Ablieferung der Vorstudie wurden die Termine aus verschiedenen Gründen nicht eingehalten. Infolge mangelnder oder zu spät erfolgter interner Qualitätskontrolle durch den Anbieter wurde die Vorstudie in inhaltlich teilweise unbefriedigender Form und zu wenig sorgfältig ausgearbeitet vorgelegt. Das Gesamtprojekt erlitt aber durch diesen Umstand keine Verzögerung.

8.2.3 Definition von ersten Eckwerten durch den Regierungsrat

Am 6. Januar 1998 legte der Regierungsrat das erste Mal klare Eckpunkte und den Namen «Espresso» fest.²⁶²

Projektorganisation: Steuerungsausschuss (bestehend aus Finanzdirektor und Vorsteher Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion), Projektleitung (Finanzverwalter als Vorsitzender und Personalchef) und erweiterte Projektleitung (Projektleitung, Vertreter der Direktionen sowie der Landeskanzlei, der Gerichte und der Spitäler).

Aufgaben: Personalamt und Finanzverwaltung entsenden die Fachpersonen für die Bereiche Personal- und Lohnadministration. Für technische und Informatikbelange, Systemsicherheit und Projektcontrolling zieht die Projektleitung Fachleute aus den Bereichen Informatik, Finanzkontrolle und Controlling zu. Die Vertretungen der Direktionen bzw. der Landeskanzlei und der Gerichte gewährleisten, dass die dezentrale Anwendung des neuen Systems rechtzeitig eingeleitet werden kann (einschl. Benutzerschulung). Die Spitalvertretung stellt den Einbezug ihrer Institutionen über Schnittstellen sicher.

²⁶¹ Auch im Hinblick auf die Besoldungsrevision

²⁶² RRB Nr. 25 vom 06.01.1998

Zeitplan: Die Projektleitung wird den in Frage kommenden Softwareproduzenten das Pflichtenheft Personal- und Lohnadministration im Januar 1998 vorlegen. Aus den Offerten ergibt sich die Auswahl des zu beschaffenden Programms, die dem Steuerungsausschuss im 1. Quartal 1998 vorgelegt wird.

Software: Die Software wird aufgeteilt. Für die Personaladministration wird die Produktivsetzung per Mitte 1998 und für den Lohnanteil wird die Produktivsetzung im Laufe des Jahres 1999 angestrebt.

Die Regierung beauftragte den Steuerungsausschuss, ein Standardprogramm zu beschaffen, an welchem keine Änderungen für die Kantonsverwaltung vorgenommen werden müssen. Die Anforderungen an ein zu erwerbendes Softwarepaket sollten in einem detaillierten Pflichtenheft im einzelnen ausformuliert werden, und zwar hinsichtlich der Aspekte Technik (Informatik), Personaladministration, Pensionskasse, Lohnadministration und Sicherheit. Wesentlich sei beim auszuwählenden Standardprogramm, dass die Einrichtung von Schnittstellen (z.B. von den Spitälern zur Personal- und Lohnadministration bzw. von der Lohnadministration zu FIBU/BEBU) einfach ist und die Schnittstellen verlässlich funktionieren.

Datenvolumen: Im Bereich der Personaldaten wird eine Neuerfassung der Arbeitsverträge des gesamten Verwaltungspersonals erfolgen. Im Bereich Lohn kann auf einen Übertrag von historischen Daten verzichtet werden.

Schnittstellen: Schnittstellen zur Finanzbuchhaltung und zur Betriebsbuchhaltung (Produkt der Firma W) müssen sichergestellt sein.²⁶³

Feststellungen

Erste Verspätungen und Ungenauigkeiten gab es von Anbieterseite bereits bei der Vorstudie.

Die Zeitspanne von der Offertauswahl durch den Steuerungsausschuss im 1. Quartal 1998 bis zur geplanten Produktivsetzung der Lohnadministration per Mitte 1998 war zu optimistisch berechnet.

Die Anweisung des Regierungsrates, ein Standardprogramm zu beschaffen, welches keinerlei Anpassungen notwendig macht, erwies sich als unrealistisch.

²⁶³ Vgl. RRB Nr. 25 vom 06.01.1998

8.2.4 Evaluation der Software

8.2.4.1 Pflichtenheft und Offerteinladung

Das erstellte Pflichtenheft «Human Resources Administration and Information System» vom 11. März 1998, erstellt durch den damaligen Finanzverwalter und dem damaligen Chief Controller, diente als Basis für die Offerteinholung.

Es gingen neun Offerten ein. Diese Offerten wurden durch die Projektleitung einer eingehenden Prüfung unterzogen. Anschliessend wurden die Angebote nach einem speziellen Raster bewertet und miteinander verglichen.

Folgende Bereiche wurden evaluiert:

- Anforderungen Geschäftsprozesse und Applikationsteile Personaladministration
- Anforderungen Geschäftsprozesse und Applikationsteile Lohninformationssystem
- Systemtechnik
- Sicherheit.

Vier Anbieter kamen in die engere Wahl und erhielten Mitte Mai 1998 die Gelegenheit, ihr System vor Ort vorzustellen und Zusatzfragen zu beantworten. Für die Präsentationen wurde ein Fragenkatalog mit zwölf Schwerpunktthemen erstellt, und im Anschluss wurden die Antworten bewertet und verglichen.

Schliesslich blieben die beiden Softwarepakete «O» und «HR-Access» übrig. Eines der Hauptkriterien bei der Selektion war das Vier-Augen-Prinzip. Dieses konnten nur die beiden letztgenannten Anbieter bieten. Das Projektteam hat der Regierung HR-Access vorgeschlagen, weil dieselbe Gruppe, welche HR betreute, vorher das SUPIS betreut hatte und damit die speziellen Anforderungen an das System aus eigener Erfahrung kannte.²⁶⁴

8.2.4.2 Organisation der Projektleitung für die Evaluation (damalige Funktionen)

Steuerungsausschuss: Regierungsrat Hans Fünfschilling, Vorsitz, und Regierungsrat Eduard Belser

Projektleitung: Finanzverwalter Martin Thomann sowie der Personalchef, Projektcontrolling, Fachpersonen Personaladministration und Lohn, Fachperson Sicherheit

Erweiterte Projektleitung: Projektleitung, Fachpersonen aus allen Direktionen

²⁶⁴ Pflichtenheft per 11.03.1998; Espresso EDV-Evaluation 98.22 vom 12.05.1998

Feststellungen

Im der Subko Espresso zur Verfügung gestellten Pflichtenheft wurde die Problematik der Mehrfachbeschäftigung, inkl. der Anzahl der möglichen Mehrfachanstellungen einer Person, nicht ausreichend thematisiert.

In der Vorprojektphase hätten die Direktionen und der Projektleiter bei den verantwortlichen Dienststellenleitern die nötigen Informationen bezüglich der Anwendung einholen sollen, was allerdings ungenügend erfolgte.

Die für rund die Hälfte der im Kanton abgeschlossenen Arbeitsverträge zuständige Erziehungs- und Kulturdirektion, welche sich insbesondere bei Mehrfachbeschäftigungen besonders komplexen Lohnproblemen stellen muss, war in der erweiterten Projektleitung vertreten, gab jedoch an, dass ihre Anliegen ungenügend berücksichtigt wurden.²⁶⁵

Die Beanspruchung der Projektleitung, welche die Aufgaben neben ihren alltäglichen Pflichten inkl. Projektleitung des Projekts NRW zu erfüllen hatte, war massiv. So nahm die Projektleitung zeitweilig bis zu 50 % der Arbeitszeit des Finanzverwalters in Anspruch.²⁶⁶ Dies darf nach der Meinung der Subko Espresso in einem derart grossen und strategisch wichtigen Projekt nicht vorkommen. Eine Linien-Schlüsselperson darf nicht zu 50 % für Projektleitungsarbeiten eingesetzt werden, ohne eine entsprechende Entlastung zu erfahren.

8.2.5 Die Vergabe

8.2.5.1 Entscheid

Am 26. Mai 1998 gab die Regierung mit RRB Nr. 1094 grünes Licht für die Projektleitung. Die Regierung genehmigte die Auswahl der Software HR-Access und beauftragte die Projektleitung, ihr nach den Detailverhandlungen mit dem Lieferanten I eine definitive Beschlussvorlage (einschliesslich Kostenvoranschlag) zu unterbreiten.

Die Auswahl einer Software ist verbunden mit derjenigen des Anbieters für die fachliche Unterstützung. Diese Verknüpfung war im Falle Espresso deshalb wichtig, weil von Anfang

²⁶⁵ Espresso Befragung 6 vom 30.06.2003

²⁶⁶ Espresso Befragung 2 vom 13.05.2003 und Mail an die Subkopäsidentin vom 25.05.2003

an geplant gewesen war, Eigenleistungen nur dort zu erbringen, wo dies dem Kanton sinnvoll erschien und auch möglich war.²⁶⁷

Feststellungen

Das Produkt HR-Access wurde einerseits aufgrund der Funktionalität und andererseits aufgrund der Einschätzung des Anbieters als Lösungslieferant²⁶⁸ gewählt.

Soweit erkennbar wurde die Auswahl sorgfältig und fachlich korrekt durchgeführt.

8.2.6 Zusammenarbeit mit der Lieferantin I²⁶⁹

8.2.6.1 Die schriftlichen Vereinbarungen mit der Lieferantin I

Nach dem Zuschlag wurden mit der Softwarelieferantin I ein Lizenz- und Wartungsvertrag (Oktober 1998) sowie mehrere Dienstleistungsverträge (ab November 1998) abgeschlossen. Der Anbieter verpflichtet sich in diesen Vertragsformen, im Rahmen des geschätzten Aufwands und für die geschätzte Projektdauer geeignetes Personal für die Umsetzung des Projekts zur Verfügung zu stellen. Die Verrechnung bei den Dienstleistungsverträgen erfolgte monatlich aufgrund interner Rapporte der Lieferantin I nach Aufwand, nicht nach erreichten Zielen.²⁷⁰

Ein Werkvertrag, der die Firma zu einer bestimmten Leistung verpflichtet (und folglich auch immer gewisse Reserven für auftretende Risiken im Preis beinhaltet), wurde nicht in Betracht gezogen.

Alle Verträge wurden ausschliesslich vom Projektleiter unterzeichnet.

8.2.6.2 Vertragsverhältnis

Während der ganzen Einführung des Projekts hat der Kanton mit der Lieferantin I fortlaufend Dienstleistungsverträge abgeschlossen. Ein Dienstleistungsvertrag enthält eine Anzahl Stunden, multipliziert mit dem Stundensatz, jeweils bezahlbar im Voraus.²⁷¹ Es gab Dienst-

²⁶⁷ Status-Bericht des externen Controllers vom 15.11.2001

²⁶⁸ SUPIS stammte ehemals aus der Sulzer-Informatik. Der neue Anbieter übernahm alle Fachleute, womit der Know-how-Transfer sichergestellt war.

²⁶⁹ Gemäss Bericht des externen Controllers vom 15.11.2001

²⁷⁰ Espresso Befragung 2 vom 13.05.2003, Rz 24: «Erst im nachhinein ist die volle Tragweite des Vorbehalts von dem Anbieter klar geworden, keine Garantie dafür zu übernehmen, dass die offerierte Software im Kanton Basel-Landschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt integral funktionieren werde. Der Anbieter wäre bereit gewesen, dies zu garantieren, jedoch nicht zum offerierten Preis. Diese Problematik bei Vertragsunterzeichnung unterschätzt zu haben, fällt in meine alleinige Verantwortung als Projektleiter».

²⁷¹ Espresso Befragung 1 vom 24.03.2003 und schriftliche Antwort vom 14.03.2003

leistungsverträge mit unterschiedlichen Stundenansätzen. Es galten immer die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Lieferantin I.

Ein Kostendach lehnte die Lieferantin I ab und wurde deshalb nicht Vertragsbestandteil.²⁷²

Anfang 2001 herrschte ein vertragsloser Zustand zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und der Softwarelieferantin I, da das jeweils im Voraus zu bezahlende «Stundenkontingent» des Dienstleistungsvertrags aufgebraucht und noch kein neuer Vertrag abgeschlossen war. Während der vertragslosen Zeit wurde von Seiten der Softwarelieferantin I (trotz der bestehenden Probleme in der Anwendung) kein Fachpersonal zur Verfügung gestellt.

Ab Anfang 2001 wollte die Softwarelieferantin I mit dem Kanton einen Wartungsvertrag abschliessen, wie er nach Abschluss des Projekts vorgesehen war. Der Stundenansatz eines Wartungsvertrags beträgt CHF 600.–, während er für einen Dienstleistungsvertrag CHF 220.– bis 295.– (exkl. MwSt)²⁷³ beträgt.

Ein Werkvertrag wäre für den Kanton finanziell wohl nicht günstiger gewesen, da der Aufwand im Falle eines Werkvertrags vom Anbieter vorsichtiger kalkuliert wird und eine «Risikoprämie» enthält.

Auch vor Kostenüberschreitungen schützt ein Werkvertrag nur bedingt: Der definierte Leistungsumfang wird im Laufe der Projektabwicklung periodisch überprüft und der Anbieter kann aufgrund ungenügender Spezifikationen oder zusätzlicher Anforderungen steigende Kosten geltend machen.

Auch wenn die vertraglichen Vereinbarungen beim Dienstleistungsvertrag minimal sind, so muss doch der Lieferant zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses willens und in der Lage sein, seinen Beitrag an die Realisierung der auf Risiko des Kunden zu erstellenden Lösung qualitativ und quantitativ zu leisten.

Trotz zeitweilig erheblichen Meinungsverschiedenheiten in diesem Punkt musste die Softwarelieferantin I letztlich der Tatsache Rechnung tragen, dass das Projekt speziell in der ersten Hälfte 2001 qualitativ weit von einer akzeptablen Lösung entfernt war. Ein erheblicher Mehraufwand für Korrekturen wurde deshalb nach verschiedenen Interventionen der neuen Projektleitung Espresso von der Softwarelieferantin I nicht fakturiert.

²⁷² Revisionsbericht 053/2000 vom 13.11.2000, Ziffer 1.4

²⁷³ Exkl. Kosten der Lizenzen

Feststellungen

Der Vertragsaushandlung wurde durch die Regierung nicht die notwendige und angemessene Beachtung geschenkt. Die verschiedenen Verträge wurden nicht formell durch die Regierung genehmigt.²⁷⁴

In einem solchen Beschluss hätte sich der Regierungsrat mit der Wahl des Vertragstypus' (Werkvertrag oder Dienstleistungsvertrag resp. Auftrag) und beim Dienstleistungsvertrag mit der Frage des so genannten «Kostendachs» auseinander setzen müssen, um mehr Klarheit zu schaffen.

Durch die Wahl einer anderen Vertragsart wäre das Projekt wohl nicht billiger geworden, aber das Risiko der Kostenüberschreitung wäre eingedämmt gewesen.

Der Kanton hat durch den Abschluss eines Dienstleistungsvertrags das Unternehmerisiko des Projekts weitgehend auf sich genommen, worauf er in der Landratsvorlage nicht hingewiesen hat.

Zu diesem Zeitpunkt fehlte ein Controller, der die Einholung von Nachtragsofferten, z.B. solche auf Werkvertragsbasis, forderte.

Die gewählte Form mit dem «Vorauszahlungskonto» (d.h. der Softwarelieferant arbeitet nur so viel, wie Geld auf dem Konto ist) bedingt eine straffe Projektführung und eine gute Dokumentation, andernfalls gerät eine solche Zusammenarbeit finanziell zu einem Fass ohne Boden.

8.2.6.3 Vergleich mit dem analogen Projekt im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich hat vor vier Jahren mit der Umstellung des Personal- und Lohnsystems gestartet und das System HR-Access auf den 1. Januar 2003 in seiner Verwaltung mit 60'000 Mitarbeitenden eingeführt. Dabei wurden nicht nur die Stammdateien erworben, sondern auch neue Programmteile (insbesondere für Volksschulamt, Unispitäler und Polizei) erstellt.

Das Projekt wurde ebenfalls mit einem Vertrag nach Aufwand abgewickelt, wobei auch die Offerte für einen (lediglich CHF 1 Mio. teureren) Werkvertrag vorgelegen hatte. Budgetiert

²⁷⁴ Die Subko Espresso hat lediglich RRB Nr. 1094 vom 26.05.1998 erhalten, welchem entnommen werden kann, dass die Projektleitung beauftragt wird, der Regierung nach Detailverhandlungen mit dem Produzenten eine definitive Beschlussvorlage (einschl. Kostenvoranschlag) zu unterbreiten.

waren ursprünglich CHF 6 Mio., inzwischen hat die Umstellung annähernd CHF 20 Mio. verschlungen.

Probleme entstanden u.a. bei den Lohnausweisen, da die Software nicht genügend Kapazität zur Herstellung dieser Mengen aufwies. Zudem wurde der Projektleiter der Herstellerfirma mehrfach ausgewechselt.²⁷⁵

8.3 LANDRATSVORLAGEN

Nach Meinung des damaligen Regierungsrates Hans Fünfschilling wäre eine Vorlage an den Landrat gemäss Finanzhaushaltsgesetz nicht nötig gewesen, da es sich um eine Ersatzinvestition gehandelt habe. Die Regierung habe sich für eine Vorlage entschieden, da diese Software direktionsübergreifend habe implementiert werden müssen und es dazu eine breite politische Abstützung brauchte.²⁷⁶

8.3.1 Vorlage Nr. 1 an den Landrat (LRV 1998/150 vom 25. August 1998): Software für die Personal- und Lohnadministration «Espresso»

Mit der Regierungsvorlage «Software für die Personal- und Lohnadministration / Antrag auf Bewilligung eines Verpflichtungskredites», LRV 1998/150 vom 25. August 1998, wurde dieses Geschäft dem Parlament mit einem Kreditantrag über CHF 2,4 Mio. unterbreitet und vom Landrat so genehmigt (LRB 1614 vom 15. Oktober 1998).

Aus dieser Vorlage gehen die Begründungen für das «Warum», «Wie» und «Was neu» klar hervor. Die Finanzkommission hat in ihrem Bericht vom 27. September 1998 speziell darauf aufmerksam gemacht, dass die Spitäler unbedingt in das Projekt eingebunden werden müssen.

Die Regierung hat in der Vorlage in den Fussnoten jeweils auf die Art der Dezentralisierung aufmerksam gemacht, und das Vier-Augen-Prinzip war bereits Gegenstand dieser Vorlage an den Landrat.

Die Regierung wusste ebenfalls bereits zu diesem Zeitpunkt, dass es keine Standardprodukte («Stangenware») für die Verwaltung gibt und spezielle Anpassungen nötig waren.²⁷⁷

²⁷⁵ Gemäss telefonischer Auskunft des Personalamtes des Kantons Zürich (Aktennotiz vom 05.03.2004)

²⁷⁶ So noch explizit in RRB Nr. 1094 vom 26.05.1998, Seite 5; ebenso Espresso Befragung 3 vom 23.05.2003

²⁷⁷ Espresso EDV-Evaluation 98.22 vom 12.05.1998

8.3.1.1 Zielsetzungen

In der Landratsvorlage wurden die Zielsetzungen gemäss RRB Nr. 1094 vom 26. Mai 1998 übernommen:

- Es war eine Lösung zu suchen, die standardmässig, also ohne besondere Anpassungen, für die gesamte Kantonsverwaltung anwendbar ist.
- Es war ein Programm zu finden, das bausteinartig strukturiert ist und der Kantonsverwaltung die Wahl lässt, alle Module zu benützen oder einzelne wegzulassen, damit unter Kosten-/Nutzenerwägungen ein optimales Vorgehen gewählt werden kann.
- Der Teil Personaladministration sollte zügig umgesetzt werden können, damit die dezentralisierten Personaldienste möglichst rasch ein Standardsystem zur Verfügung haben.
- Die Lohnadministration sollte wie bisher gestaltet werden. Dieser Teil der EDV-Lösung sollte gleichzeitig bearbeitet, aber nicht parallel eingeführt werden.
- Das Programm sollte bereits bei anderen Kantonsverwaltungen im Einsatz stehen, damit die Tauglichkeit für die Bewältigung der Komplexität im Lohnbereich, wie sie der öffentlichen Verwaltung eigen ist, hätte nachgewiesen werden können.
- Die Forderung nach einem ausreichenden internen Kontrollsystem musste erfüllt sein (u.a. Vier-Augen-Prinzip, Aufzeichnung aller Datenänderungen).
- Die anzuschaffende Software musste eine moderne EDV-Basis aufweisen (Client-Server-Architektur).

8.3.1.2 Generelle Bemerkungen zum Mengengerüst

Monatlich müssen bis zu 8'500 Löhne im LIAS verarbeitet werden, was einen Eindruck von der zu verarbeitenden Datenmenge vermittelt.

Mit dem PIAS müssen rund 11'000 Personaldossiers verwaltet werden.

8.3.1.3 Systemwahl und Projektabwicklung

Die Regierung hatte sich bereits aufgrund einer Analyse der Projektgruppe für ein System entschieden. Welches System ging aus der Vorlage 1998/150 jedoch nicht hervor.

Ebenfalls wurden in Bezug auf die Projektleitung und Projektabwicklung keine konkreten Aussagen gemacht.

Die Finanzkommission beharrte darauf, dass die Spitäler ebenfalls in dieses System miteinbezogen werden.²⁷⁸

8.3.1.4 Zeitplan und Systemeinführung

Für die Personaladministration (PIAS) wurde eine Pilotdirektion vorgesehen, welche wenige Monate nach der Kreditbewilligung auf einer Pilotbasis arbeiten sollte. Ab dem Jahr 2000 sollte die Personaladministration in Betrieb genommen werden.

Die Vorbereitungen für den Bereich Lohn (LIAS) dauerten etwas länger, weil kein Pilotbetrieb möglich war, sondern gleich ein Parallelbetrieb des ganzen Systems über einige Monate erfolgen musste. Die Einführung war für das Jahr 2001 geplant.

8.3.1.5 Projektkosten, Einsparungspotential, Ertragssteigerungspotential

In der Landratsvorlage wurden folgende Kosten veranschlagt:

Fremdkosten:	CHF 1,4 Mio.
Zusatzprogrammierungen:	CHF 0,9 Mio.
Reserve:	<u>CHF 0,1 Mio</u>
Total:	<u>CHF 2,4 Mio.</u>

Dazu wurden Unterhaltskosten von jährlich CHF 0,06 Mio. erwähnt.

Da vor allem Stabsleute der Direktionen für dieses Projekt im Einsatz standen, wurde von Beginn weg auf eine interne Kostenerfassung und -verrechnung verzichtet.²⁷⁹ Die Eigenleistungen wurden demnach nicht einberechnet.

In der Vorlage wurden keine Aussagen zum Einsparungspotential resp. über Mehraufwendungen durch die Dezentralisierung gemacht.

Als Ertragssteigerung wurden in der Vorlage lediglich mehr «Auswertungen» und optimierte Abläufe versprochen.

8.3.1.6 Bemerkung zur Landratsvorlage

In der Vorlage wurden so genannte Risikofaktoren in den Fusszeilen aufgezeigt.

²⁷⁸ Bericht 98/150 der Finanzkommission an den Landrat vom 27.09.1998

²⁷⁹ Espresso Befragung 3 vom 23.05.2003

Es wurde keine Aussage in Bezug auf die internen Personalressourcen gemacht.

Kosten für interne Kommunikation fehlten in der Vorlage.

Die Gesamtinvestitionskosten, also Fremdleistungen und Eigenleistungen, sind aus der Vorlage nicht ersichtlich.

Ebenfalls ist schwierig zu erkennen, wie hoch die laufenden Kosten (Fremdleistungen und Eigenleistungen) in Zukunft sein werden.

Aufgrund der nachstehenden Aussagen muss die Subko Espresso davon ausgehen, dass in den angegebenen Kosten die Spitäler *nicht* einkalkuliert waren, obwohl deren Einschluss ursprünglich vorgesehen war:

- Im *Pflichtenheft* an die Offertsteller waren die Spitäler klar Bestandteil der Ausschreibung.
- In der *Vorlage* äusserte sich die Regierung nur über die «Ausdehnung auf die Spitäler» und über «Einbeziehen» und «Sicherstellung von Schnittstellen».
- Die *Finanzkommission* drängte darauf, auch die Spitäler mit einzubeziehen, hat aber die Kostenfolgen nicht thematisiert.
- Im *Finanzkommissionsbericht* wird bei den generellen Bemerkungen kritisiert, dass in der Vorlage kein Einsatz der neuen Software an den Spitälern vorgesehen ist.²⁸⁰

Feststellungen

Obwohl die Finanzkommission festgestellt hatte, dass die Vorlage keinen Einsatz der neuen Software in den Spitälern beinhaltet, wurde ihr Antrag auf Einbezug der Spitäler vom Landrat angenommen, ohne dafür zusätzliches Geld zu sprechen (LRB 1614 vom 15. Oktober 1998).

Aus heutiger Sicht der Subko Espresso hätte diese Vorlage nochmals an die Regierung zurückgewiesen werden müssen, um die Kosten bei Einbezug der Spitäler neu zu berechnen.

Ebenfalls hat sich in dieser Vorlage ein Fehler bei den zu erwartenden Kosten eingeschlichen, indem die Kostenzusammenstellung in der Begründung der Vorlage um

²⁸⁰ Bericht 98/150 der Finanzkommission an den Landrat vom 27.09.1998 und Protokoll der Landratsdebatte vom 15.10.1998

CHF 130'000.– höher ist als der im Entwurf des Landratsbeschlusses beantragte Kredit.

**8.3.2 Vorlage Nr. 2 an den Landrat (LRV 2000/001 vom 4. Januar 2000):
Software für die Personal- und Lohnadministration «Espresso» –
Zusatzkredit CHF 0,7 Mio.**

8.3.2.1 Ausgangslage und Begründung

- Der Projektstand erreichte per Ende Dezember 1999 50 % erledigte Arbeit (bei aufgelaufenen Kosten von rund CHF 2,2 Mio.).
- Allein die zu erwartenden externen Kosten wurden aber bereits auf CHF 3,1 Mio. geschätzt.
- Zusätzliche Lizenzkosten zur Sicherstellung von Schnittstellen von anderen Softwarepaketen zum neuen HR-Access waren aufgelaufen.
- Das Erstellen, Bereinigen und Umsetzen der detaillierten Spezifikationen für den Projektteil Personalverwaltung verursachte mehr Aufwand als angenommen.
- Die Datenmigration bereitete bei der Parametrisierung unerwartete Probleme, d.h. einzelne Datenfelder, welche einem falschen Datenfeld zugeordnet wurden, mussten mühsam aussortiert und von Hand korrigiert werden.
- Ebenfalls wurde ein externer Controller beigezogen, der direkt an den Steuerungsausschuss (Regierung) berichtete und dessen Aufwand nicht budgetiert war.

8.3.2.2 Bemerkungen aus den Befragungen

Aus den Befragungen des externen Controllers ging klar hervor, dass zum Zeitpunkt der ersten Zusatzkreditvorlage erst das Projekt PIAS (Personaladministrationssystem) überblickbar war. Das LIAS (Lohnadministrationssystem) stand zu diesem Zeitpunkt noch in der Pilotphase und die Umsetzung der anstehenden Besoldungsrevision war noch eine Knacknuss. Es war also absehbar, dass weitere Mehrkosten zu erwarten sind.²⁸¹

²⁸¹ Espresso Befragung 9 vom 28.01.2004

Feststellungen

Die Finanzkommission hat sich die Frage gestellt, ob das Projekt gestoppt werden muss. Sie sprach sich dagegen aus, weil das Projekt schon zu weit fortgeschritten war und keine schnell einsetzbare Alternative zur Verfügung stand.²⁸²

In der Landratsdebatte zur ersten Zusatzkreditvorlage wurde von keiner Seite gerügt, dass in der Hauptvorlage keine grossen Reserven eingebaut worden waren. Der Landrat hat den Zusatzkredit samt Begründung akzeptiert (LRB 439 vom 6. April 2000).

8.3.3 Vorlage Nr. 3 an den Landrat (LRV 2001/166 vom 19. Juni 2001): Software für die Personal- und Lohnadministration «Espresso» – Kreditüberschreitung in der Höhe von CHF 0,6 Mio.

8.3.3.1 Ausgangslage und Begründung

Die Datenmigration bereitete insbesondere bei der Parametrisierung weiterhin Probleme, was mehr Arbeit bedeutete.

Die Umsetzung der Besoldungsrevision und die separaten Abrechnungsläufe für die Lehrer etc. haben zu Problemen und neuen Kosten geführt.

Die Projektleitung hat den ganzen Aufwand unterschätzt.

8.3.3.2 Bemerkungen aus den Befragungen

Zum Zeitpunkt der Unterrichtung des Landrats über die neuerliche Kreditüberschreitung ist nun das Modul LIAS voll in der Umsetzung. Auch hier zeigt sich, dass die Umsetzungsprobleme infolge fehlender Testläufe nach aussen wirken, indem ein Teil der Angestellten falsche Lohnabrechnungen und falsche Lohnzahlungen erhält. In absoluten Zahlen ausgedrückt: Von 8'500 Löhnen waren deren 170 mit Fehlern behaftet (= 2 %).²⁸³

Die Testläufe im LIAS waren ursprünglich eingeplant. Wegen mangelnder Ressourcen (insbesondere bezüglich Zeit und Personal) hatte die Projektleitung aber auf diese Testläufe verzichtet.²⁸⁴

²⁸² Bericht der Finanzkommission 2000/001 vom 17.02.2000

²⁸³ Espresso Befragung 5 vom 17.06.2003

²⁸⁴ Aussage des externen Controllers

Feststellungen

Die Vorlage war für die Parlamentarier/innen kaum nachvollziehbar und deshalb eine Zumutung. Wer sich nicht intensiv mit diesem Projekt befasste, kam nicht darauf, dass es sich nun hauptsächlich um die Umsetzung der 2. Phase, nämlich um das LIAS (Lohninformationssystem), handelte.

Mit LRB 1284 vom 8. November 2001 nahm der Landrat nach § 26a Abs. 2 FHG Kenntnis von der Überschreitung des ersten Zusatzkredits.

8.4 PROJEKTORGANISATION, PROJEKTVERLAUF UND IMPLEMENTIERUNG

8.4.1 Interne Projektorganisation

Gemäss Aussage von alt Regierungsrat Hans Fünfschilling bestand auf dem damals ausgetrockneten Personalmarkt keine Aussicht, einen Projektleiter zu «normalen» Ansätzen zu erhalten, zumal die Verwaltung in Konkurrenz zu zahlreichen Firmen stand, welche ebenfalls Projektleiter suchten.²⁸⁵ So entschloss sich die Regierung, Martin Thomann auch mit der Projektleitung Espresso zu betrauen, dies neben der Projektleitung NRW. Zeitweise war Martin Thomann zu 50 % nur mit dem Projekt Espresso beschäftigt.²⁸⁶

8.4.2 Prüfberichte der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle erstellte regelmässig Revisionsberichte und machte darin auf die bestehenden Mängel aufmerksam. Sie verhielt sich neutral und überwachte den Prozess, so dass allfällige Probleme frühzeitig aufgedeckt wurden.

Schwerpunktmässig befasste sich die Finanzkontrolle mit dem Risikomanagement, mit der Sicherheit (Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips), mit der Einhaltung des internen Kontrollsystems (IKS) sowie mit Abweichungen zum Vertrag mit der Lieferantin und mit der Pendenzenliste. Sie beanstandete insbesondere, dass mit der Lieferantin I nur ein Dienstleistungsvertrag (einfacher Auftrag) abgeschlossen wurde und bei der Migration der Daten von LIAS keine Testläufe gefahren wurden.

Die Finanzkontrolle erstellte am 19. Dezember 1997 einen Spezialbericht Nr. 084/1997 betreffend Anforderungsprofil an die Ordnungsmässigkeit des neuen Lohn- und Personalinformationssystems. Dieser Bericht war einer der entscheidenden Gründe dafür, dass

²⁸⁵ Espresso Befragung 3 vom 23.05.2003

²⁸⁶ Espresso Befragung 2 vom 13.05.2003

anstehende Anpassungen bei der bestehenden SUPIS-Software damals überdacht und berechnet wurden.

Aus dem Revisionsbericht Nr. 034/1998 «Schwerpunktprüfung Beschaffungswesen» (betrifft vor allem Hardware-Beschaffung) konnte die Subko Espresso ableiten, dass das Evaluationsverfahren noch nicht nach den neuen Submissionsrichtlinien erfolgte. Die Projektleitung erhielt für die Umsetzung des Submissionsgesetzes betreffend Erstellung von übergeordneten Beschaffungsrichtlinien von Hardware einen Aufschub bis 30. September 1998. Diese Richtlinien wurden nach Anmahnung in der Folgerevision vom 19. März 1999 rückwirkend per 1. Januar 1999 für alle Direktionen in Kraft gesetzt.

Dieser Revisionsbericht enthält bezüglich Espresso lediglich eine Randbemerkung; er ist jedoch von grundsätzlicher Bedeutung, weil bei den meisten Informatikprojekten zwangsläufig neue Hardware beschafft werden muss und ein zentraler Einkauf sehr wichtig ist.

Am 13. November 2000 erstellte die Finanzkontrolle erneut einen Revisionsbericht (Nr. 053/2000) zum Thema LIAS Einführung per 1. Januar 2001. Bei der Revision verfuhr sie nach COBIT-Standards²⁸⁷ und hielt folgende Hauptergebnisse fest:

- Das Projekt wurde nicht nach der vom Regierungsrat vorgeschriebenen Projektführungsmethode PASS abgewickelt, sondern es wurde situativ nach Lösungen gesucht.
- Die Detailspezifikation kann als gut bezeichnet werden.
- Die Revisionsanforderungen an das neue System wurden erfüllt.
- Es besteht ein zweckmässiges Notfallprozedere.
- Es wurde anwenderseitig zu wenig mit Teilprojektgruppen gearbeitet, um die Anwenderbedürfnisse zu ermitteln.
- Den Schulungsbedarf hat man trotz Erfahrung aus dem Projekt NRW massiv unterschätzt.
- Der Zuweisung der Zuständigkeiten und Verantwortungen wurde zu wenig Beachtung geschenkt.
- Der Anbieter hat ein Kostendach abgelehnt.²⁸⁸

²⁸⁷ Control Objectives for Information and related Technology (techn. Revisionshilfsmittel für Informatikprojekte)

²⁸⁸ Revisionsbericht Nr. 053/2000 der Finanzkontrolle vom 13.11.2000, Ziff. 1.4

8.4.3 Projektrisiken

Im Revisionsbericht Nr. 053/2000 vom 13. November 2000 zum LIAS wies die Finanzkontrolle auf drei Hauptrisiken im Projekt LIAS hin, welche erstmalig und kumuliert im Januar 2001 eintraten:

- Die Risiken von LIAS selbst (Migration und Programmierung);
- Die Risiken der Besoldungsrevision;
- Die Risiken der Dezentralisierung.

Als weitere Risiken wurden von der Finanzkontrolle genannt:

- Die personellen Klumpenrisiken (Ausfallrisiko – das für die erfolgreiche Realisierung notwendige fachtechnische Wissen ist auf wenige Schlüsselpersonen beschränkt).
- Die Risiken des Schnittstellenhandlings und Datentransfers (Auszahlungsstelle PAY-COM, Schnittstelle FIBU/BEBU, Pensionskasse und Gemeinderückbelastungen).
- Das Kommunikations- bzw. Konfliktrisiko infolge von Interessenkollisionen und unterschiedlicher Verständnisebenen.

8.4.4 Optik einiger Anwender/innen

Zum Zeitpunkt der Gespräche im Frühjahr 2003 bot sich der Subko Espresso folgendes Bild:

Die *Erziehungs- und Kulturdirektion* gab an, zu wenig in die Evaluation der Softwarelösung einbezogen worden zu sein und kaum Gelegenheit gehabt zu haben, ihre spezifischen Bedürfnisse anzumelden.²⁸⁹ Die Lohnabrechnungen der Gymnasien werden nicht im LIAS abgewickelt.²⁹⁰

PIAS: Der ganze Ablauf zur Vertragserstellung ist sehr aufwändig und papierintensiv (4 Seiten = 1 Vertrag). Es findet keine Kontrolle der Arbeitszeiten der Lehrer/innen an den Schulen statt.

Für die *Bau- und Umweltschutzdirektion* war die Dezentralisierung der Lohnverwaltung kein Problem.²⁹¹ 800 Personen werden mit 150 Stellenprozenten verwaltet. Negativ wird

²⁸⁹ Espresso Gespräch 3 vom 09.12.2002

²⁹⁰ Espresso Gespräch 7 mit dem Schulinspektorat vom 10.02.2003

²⁹¹ Espresso Gespräch 5 vom 27.01.2003

vermerkt, dass Espresso keine Führungskennzahlen liefert²⁹², dafür ist nun eine Eigenentwicklung mit dem Namen «Fee» entstanden.

Das *Statistische Amt* wurde nicht in das Projekt Espresso mit einbezogen.²⁹³ Dieser Umstand erstaunte die Subko Espresso, da ja allgemein bekannt ist, dass das Statistische Amt Zugriff auf Datenbanken braucht und es keinen Sinn macht, wenn das Amt die Daten doppelt erfassen muss. Im 2001 wurde das Amt dann doch noch beigezogen, um die Schnittstellen zu definieren.

Nach Angaben des Direktionsinformatikers der *Justiz- Polizei- und Militärdirektion* ist die Dezentralisierung – nach anfänglichen Startschwierigkeiten, die vor allem durch Know-how-Mangel entstanden – die richtige Organisationsform. Es sei aber laufende Schulung nötig.

Spitäler/Psychiatrische Dienste: Wie in der Vorlage verlangt, haben die Spitäler lediglich Schnittstellen zum HR-Access sichergestellt. Die Spitäler mit total rund 3'000 Mitarbeitenden führen eine eigene Lohnbuchhaltung (Hospis Personal) und Personaladministration (Hospis Finanz).

Feststellungen

Im Projekt haben spürbare Kommunikationsprobleme bestanden. Diese äusserten sich im Kontakt zur Lieferantin I, finanzverwaltungsintern (zwischen Projektleitung und Lohnbüro) sowie zwischen Projektleitung und Anwendern.

8.4.5 Projektdokumentation / Personalhandbuch

Die Projektdokumentation ist in 13 Ordnern enthalten und die Dokumente sind chronologisch abgelegt. Für die Ablage waren bis am 30. November 2001 der damalige Finanzverwalter Martin Thomann und anschliessend seine Nachfolgerin verantwortlich. In diesen Ordnern sind die Originalverträge mit der Lieferantin I abgelegt.

Beim Personalamt befindet sich eine chronologische Ablage (Kopien) von der Produktevaluation bis zur Produktivsetzung der Teile PIAS und LIAS. Seit 1. Januar 2000 beschränkt sich das Nachführen auf die Ablage von Sitzungsprotokollen u.ä.

Das Personalhandbuch umfasst ca. 460 Seiten. Es enthält ein Glossar, das Begriffe erklärt, Checklisten, Gesetze und Verordnungen, Ausbildungsprogramme etc. Für Führungs-

²⁹² Im Angebot des Anbieters war «Budget/Kontrolle» enthalten. Dieses Modul wurde aber vom Projektleiter gestrichen.

²⁹³ Espresso Gespräch 6 vom 03.02.2003

personen, welche sich mit Personalthemen auseinandersetzen, ist es sehr gut aufgebaut. Das Handbuch ist auf CD-ROM vom Personalamt erhältlich.

8.4.6 Probleme und Mängel

8.4.6.1 Projektleiterwechsel durch die Informatikfirma

Auch die Lieferantin I litt unter dem damals ausgetrockneten Arbeitsmarkt, weshalb wohl die personellen Ressourcen nicht ausreichend waren. Während des ganzen Projekts fanden auf Seiten der Lieferantin I fünf Projektleiterwechsel statt. Diese Wechsel waren mit grossem zusätzlichem Aufwand für die Einarbeitung verbunden. Ab 1. Dezember 2001 wurde eine neue, mit der Anwendung unerfahrene Person als Projektleiter eingesetzt. Diese Person musste zuerst das Know-how für die HR-Access-Lösung erarbeiten.

Interventionen auf oberer Ebene führten dazu, dass I wohl Besserung versprach, doch gemäss alt Regierungsrat Hans Fünfschilling war die Situation im Informatikbereich damals geprägt von grossem Personalmangel, unter dem auch renommierteste Firmen litten.²⁹⁴

Das von der Lieferantin I zur Verfügung gestellte Personal arbeitete zu Beginn der System-einführung zum Teil nicht immer zur vollen Zufriedenheit. Es zeigte sich, dass dieses Personal noch nicht auf dem neuen System HR-Access geschult war und sich zuerst einarbeiten musste, was sich auf die Produktivität auswirkte.²⁹⁵

8.4.6.2 Knappe Personalressourcen

Die personellen Ressourcen waren auch auf Kantonsseite knapp. Dies äusserte sich darin, dass Pendenzenlisten nicht immer zeitgerecht nachgeführt werden konnten, dass Tests von neuen Programmteilen und damit die notwendigen Rückmeldungen an I nur mit zeitlicher Verzögerung stattfanden.

8.4.6.3 Fehlende Testplattform, fehlende Zeit, mangelnde Koordination

Gemäss dem ehemaligen Finanzverwalter und Projektleiter standen vier Plattformen zur Verfügung (Produktion, Test, Schulung, Entwicklung).²⁹⁶ Ein Mangel habe darin bestanden, dass Test- und Entwicklungsplattform nicht an jedem Tag den gleichen Programmierungsstand aufwiesen. Die Lieferantin I hatte viele Umprogrammierungen vorgenommen – zum Teil in die Standards hinein. Dazu kam, dass ein Projektverantwortlicher von I darüber keine

²⁹⁴ Espresso Befragung 3 vom 23.05.2003

²⁹⁵ Schriftliche Aussagen Yvonne Reichlin vom 16.03.2004

Notizen erstellt hatte, so dass seine Kollegen nach dessen Ablösung beim Übergang vom Projektstadium in die laufende Anwendung die vom verantwortlichen Projektleiter vorgenommenen Änderungen an den Standards rekonstruieren mussten. Dieser Missstand wurde leider erst später vom Projektleiter des Kantons festgestellt.

Eine Testplattform und die Zeit fehlten, so dass Programmteile unzureichend ausgetestet in den produktiven Betrieb implementiert wurden.²⁹⁷ Die von I gelieferten Programmteile produzierten oftmals neue Fehler, deren Behebung wiederum Zeit in Anspruch nahm (bei I in Form von Nachprogrammierungen, im Lohnbüro in Form von Bereinigungen).

8.4.6.4 Interner Widerstand

Bei vielen Anwendern war Widerstand gegenüber der Dezentralisierung des Lohnwesens und auch gegenüber dem neuen Lohn- und Personaladministrationssystem LIAS und PIAS zu spüren. Dies war wohl auch bedingt durch die fehlende Vorbereitung und das mangelnde Ausbildungskonzept und äusserte sich in einzelnen Fällen in der Weigerung, die neuen Informatikplattformen PIAS und LIAS zu nutzen. Dieser Umstand zeigte die Notwendigkeit der Mitarbeiterschulung zur Durchsetzung der Einführung dieses Systems.

Die Subko Espresso hat die Benutzeroberfläche eingesehen und festgestellt, dass nur Personen mit einer fundierten Schulung dieses System bedienen sollten. Es ist sehr komplex und die Anwender/innen müssen die kompletten Zusammenhänge einigermaßen verstehen, um die Notwendigkeit der verlangten Eingaben zu erkennen.

8.4.6.5 Schnittstelle Spitäler

Die Integration der Spitäler fand nicht in der anfänglich gewünschten Form statt. Die Begründung war, dass die Software die Ansprüche insbesondere im Zusammenhang mit den Krankenkassenabrechnungen nicht abdeckt. Die Projektleitung vergewisserte sich, dass die EDV in den Kantonsspitalern und in der Psychiatrischen Klinik anstandslos funktionierte und nicht zu Reklamationen Anlass gab. Somit bestand nach Auffassung des Projektleiters keine Dringlichkeit, den regierungsrätlichen Beschluss forciert durchzusetzen.²⁹⁸

Feststellungen

²⁹⁶ Espresso Befragung 2 vom 13.05.2003

²⁹⁷ Schriftliche Aussagen von Yvonne Reichlin vom 21.03.2003

²⁹⁸ Espresso Befragung 2 vom 13.05.2003

Auf dem Arbeitsmarkt wurde nicht aktiv nach einer Projektleitung gesucht. Einem Dienststellenleiter, welcher bereits in ein anderes grosses Informatikprojekt involviert war, ein grosses Projekt zusätzlich zu übertragen, ohne ihn von seiner übrigen Tätigkeit temporär zu entlasten, muss klar als Führungsfehler bezeichnet werden.

Die Spitäler wurden ohne vorherige Information der Finanzkommission vom Projekt ausgeklammert, obwohl die Finanzkommission und der Landrat darauf gedrängt hatten, die Spitäler in das Projekt einzuschliessen und dies auch entsprechend dem Bericht der Finanzkommission vom 27. September 1998 mit LRB 1614 vom 15. Oktober 1998 einstimmig genehmigt wurde.

8.4.7 Externe Projektorganisation

Der Kanton hatte keine Verbindlichkeit und kein klares Anforderungsprofil für die Projektleitung auf Seiten der Lieferantin I vereinbart.

Die Projektleitung der Lieferantin musste, wie erwähnt, mehrmals neu besetzt werden. Insbesondere unterschiedliche Auffassungen der verschiedenen, mit dieser Aufgabe betrauten Personen über die Rolle des Projektleiters führten dabei zu erheblichen Reibungsverlusten und auch Meinungsverschiedenheiten mit der kantonalen Projektleitung Espresso, was der Effizienz der Projektabwicklung nicht förderlich waren.

Feststellungen

Spätestens nach der zweiten Auswechslung des Projektleiters durch die Softwarelieferantin I hätte der Kanton reagieren und ihr schriftlich ankünden müssen, dass allfällige Mehraufwendungen durch «Einarbeiten» des neuen Projektleiters nicht Bestandteil des Vertrages sind.

8.4.8 Externes Controlling

Der Regierungsrat hatte aufgrund der negativen Erfahrungen bei der Einführung von NRW einen externen Projektcontroller engagiert. Während der Integrationsphase informierte dieser Regierung und Steuerungsausschuss regelmässig über den Stand des Projekts. Der externe Controller hatte keine Weisungsbefugnis. Er durfte nur auf Probleme aufmerksam machen.

8.4.9 Auswirkungen der organisatorischen, technischen und fachtechnischen Mängel auf den Projektverlauf

Die knappen personellen Ressourcen führten dazu, dass der festgelegte Prozessablauf zwischen Kunde und Auftragnehmer nicht immer sauber eingehalten werden konnte. Vielfach unterblieb die Dokumentation der implementierten Programmteile auf Seiten der Lieferantin I. Sie hat die Versionen der Software zeitweise nicht nachgeführt, so dass sich die Entwicklungsplattform von der produktiven Version unterschied.

Das Projekt Espresso wurde nicht nach IFA PASS abgewickelt, sondern es wurde situativ nach Lösungen gesucht.²⁹⁹ So sind mehrere Projektphilosophien aufeinandergeprallt.

Entscheidenden Einfluss auf die Qualität des ganzen Projekts hatte auch die Tatsache, dass für die Realisierung des ersten Teils (PIAS) sehr viel Geld ausgegeben und Zeit verbraucht wurde. Dieser Umstand bewirkte, dass beim Start des LIAS Geld z.B. für Parallelläufe fehlte.³⁰⁰

8.4.10 Wartungsvertrag

Am 30. November 2001 wurde vom Projektleiter ohne schriftlichen Regierungsratsbeschluss ein Wartungsvertrag (mit höherem Kostensatz) mit der Lieferantin I abgeschlossen. Der Verpflichtungskredit (inkl. Zusatzkredite) war zu diesem Zeitpunkt bereits ausgeschöpft.

Nach der Projektübergabe an die neue Finanzverwalterin wurden nochmals Verhandlungen mit I aufgenommen, da nach Abschluss des Wartungsvertrages noch unvollendete Programmierarbeiten zum Vorschein kamen. Es wurde eine Pendenzenliste der seitens der Lieferantin I nicht erledigten Programmierarbeiten ermittelt. Die Finanzverwalterin konnte mit diesem Vorgehen eine für beide Seiten akzeptable Lösung in Form einer Kulanzleistung aushandeln.

Feststellungen

Mit Erstaunen stellte die Subko Espresso fest, dass mit dem Softwarelieferanten I ein Wartungsvertrag abgeschlossen wurde, ohne dass sichergestellt war, dass alle Pendenzen seitens der Lieferantin I aufgearbeitet und durch die Projektleitung überprüft waren.

²⁹⁹ Revisionsbericht Nr. 053/2000 der Finanzkontrolle vom 13.11.2000, Ziff. 1.4

³⁰⁰ Espresso Befragung 5 vom 17.06.2003

8.5 PROJEKTSTAND MITTE 2003

8.5.1 *Sicht der Finanzkontrolle*

Die Finanzkontrolle hat das Projekt hinsichtlich Projektorganisation, -planung und Änderungswesen geprüft. Sie erwähnte in ihrem Bericht 029/2003 vom 31. Juli 2003, dass zu jenem Zeitpunkt nur noch eine einzige Pendenz mit der Lieferantin I bestand. Hingegen waren noch Pendenzen aus dem Betrieb offen, welche der Projektleitung bekannt waren.

Als Risiken werden aufgeführt:

- Spezielle Anforderungen des kantonalen Besoldungssystems führten dazu, dass die angepasste Standardsoftware HR-Access inzwischen als Individualsoftware betrachtet werden muss. Entsprechend nahm die Software an Komplexität zu und wird in der Wartung teurer.
- Die Abhängigkeit von der Lieferantin muss als Risiko betrachtet werden. Da die bestehende Software als Individualsoftware gekennzeichnet werden muss, ist nicht sichergestellt, dass die Lieferantin immer die nötigen Wissensträger verfügbar hat. Die Lieferantin kann nicht Personal auf «Vorrat» bereit halten, ohne dafür entschädigt zu werden.
- Der Wissensstand der internen Mitarbeitenden ist in der Praxis aufgebaut worden. Eine technische HR-Access-Schulung hat noch nicht stattgefunden. Obwohl neue Wünsche im Betrieb ordentlich über ein Änderungsverfahren abgewickelt werden, können die finanziellen und systemseitigen Konsequenzen nur schwer abgeschätzt werden.
- Die fehlende Testumgebung führt zu einem erhöhten Risiko.
- Die Schulung ist sowohl zentral als auch dezentral geregelt: Die Superuser der Direktionen werden durch das Lohnbüro geschult (zentral, in der ERFA-Gruppe). Weitere Anwender/innen werden dann durch die Superuser geschult (dezentral). Sofern sich Personen nicht an die beschriebenen Geschäftsprozesse halten, wird die Datenqualität erheblich beeinträchtigt, was wiederum zu Problemen und Inkonsistenzen in den betrieblichen Abläufen führt. Durch ein Kontrollsystem oder intensivere Schulung könnten solche Fehler vermieden respektive reduziert werden.
- Die Lieferantin I führt für die Standardsoftware HR-Access eine Softwareversionierung. Bei der Individualsoftware des Kantons gibt es seitens I kein dokumentiertes Änderungs-

verfahren. Beim Betrieb ist eine pragmatische Lösung für Anlieferungen von neuer Software zu implementieren.³⁰¹

8.5.2 *Releasewechsel / Testumgebung*

Bevor (voraussichtlich 2007) ein Releasewechsel vorgenommen wird (z.B. im Zusammenhang mit E-Government), muss das bestehende System funktionieren, ansonsten nicht auf den neuen Release gewechselt werden sollte.³⁰²

Feststellungen

Für Espresso muss in beiden Bereichen (PIAS/LIAS) eine Testumgebung geschaffen werden. Speziell die Implementierung der neuen Pensionskassendaten muss vorab auf einer Probe-Plattform getestet werden.

8.6 FINANZIERUNG

8.6.1 *Kosten und Wirtschaftlichkeit inkl. Auswirkungen auf den Staatshaushalt*

8.6.1.1 *Personaleinsatz*

Im Rahmen einer Prozessanalyse wurde die Anzahl Stellen, welche sich mit der Lohnadministration befassen, erhoben. Es handelt sich um 51 Personen, deren Pensen insgesamt 19,4 Vollstellen ausmachen. Die Personen, welche mit PIAS arbeiten, dürften in den meisten Fällen identisch mit denjenigen sein, welche mit LIAS arbeiten.

Die gewünschten Angaben zum Personalaufwand für das komplette Softwarepaket konnten bislang nicht erbracht werden. Die Angaben zum LIAS konnten einer vorangegangenen Prozessanalyse, welche die FKD in Auftrag gegeben hat, entnommen werden. Eine Studie für die dezentrale Personaladministration wurde bis heute nicht in Auftrag gegeben und daher konnte das Personalamt keine Angaben beibringen.

³⁰¹ Vgl. zum Ganzen den Revisionsbericht Nr. 29/2003 der Finanzkontrolle vom 31.07.2003

³⁰² Espresso Befragung 5 vom 17.06.2003

8.6.1.2 Betriebskosten

FKD	HR-Access 2003
Wartungsvertrag	CHF 225'000
Dienstleistungsvertrag	CHF 140'000
Lizenzen	CHF 60'000
Servermigration	CHF 50'000 (1 x)
Personal FKD Informatik (190 Stellenprozente)	CHF 228'000
Personal Lohnbüro	CHF 120'000
Total Betriebskosten ohne andere Direktionen	CHF 823'000

Feststellungen

Durch das neue Softwarepaket erhielt der Kanton eine neue Lohnadministration und ein Personaladministrationssystem, welche mehr Möglichkeiten als die alte Lohnsoftware SUPIS bieten.

Gleichzeitig mit der Einführung von Espresso fand eine Dezentralisierung der Personaladministration statt.

Mit Espresso wird auch der Grundstein für das Personalcontrolling gelegt, wobei die Extraktion und Aufbereitung der Daten noch nicht gelöst ist.³⁰³

³⁰³ Schriftliche Feststellung des Personalchefs vom 28.05.2004: «Espresso verwaltet die relevanten Personaldaten. Die Schwierigkeit besteht darin, die für das Personalcontrolling erforderlichen Daten aus dem Espresso zu extrahieren und statistisch aufzubereiten. Die Extraktion und die Aufbereitung bedingen einen erheblichen manuellen Aufwand, da sie nicht automatisiert stattfinden. Der Stand von Espresso entspricht nicht einem gängigen, zeitgemässen Personalinformationssystem hinsichtlich benutzerfreundlichem Reporting. Dies generiert Zusatzaufträge für das Lohnbüro, die Direktionsinformatik und aufwändige Datenverarbeitung mit anderen Hilfsmitteln.»

8.6.2 Einhaltung der Verpflichtungskredite

In der Vorlage der Regierung (LRV 2002/212) vom 10. September 2002 betreffend die Motion der FDP-Fraktion «Wie steht es mit der EDV im Kanton wirklich?», Tabelle 2.1.4 auf S. 24, präsentiert die Regierung die nachfolgende Abrechnung der aufgelaufenen Kosten. Zum Vergleich: Die Lohnsoftware SUPIS, die ab 1990 eingeführt wurde, kostete rund CHF 2'800'000.–.

Kostenkategorie	Verpflichtungskredite	Zusatzkredite	abzurechnende Kosten
Hardware	CHF 100'000		CHF 26'753
Lizenzen	CHF 400'000		CHF 452'024
Dienstleistungen	CHF 80'000		CHF 39'000
Informatik-Schulung			CHF 23'237
Realisierung, Schulung	CHF 950'000	CHF 1'300'000	CHF 3'111'060
Rückbelastung	CHF 900'000		
Reserve	CHF 100'000		
Externe Leistungen (Unterstützung Projektleitung und Schulung)			CHF 120'000
Total ausgewiesene Kosten (LRV 1998/150)	CHF 2'530'000		
Beschlossene Kredite	CHF 2'400'000	CHF 1'300'000	
Total Kredite	CHF 3'700'000		CHF 3'772'074
Anteil Wartungsvertrag für Produktivsetzung	---		CHF 145'000

8.6.3 Interne Projektkosten

Die internen Projektkosten wurden bei diesem Projekt nicht ausgewiesen resp. waren nicht Bestandteil des Verpflichtungskredites.

Eine nachträglich erstellte Hochrechnung ergab, dass innerhalb der Projektdauer von 4 Jahren ca. CHF 1,2 Mio. Eigenleistungen durch Stabspersonal erbracht wurden.³⁰⁴

³⁰⁴ Kostenzusammenstellung vom 16.03.2004 durch FKD, Yvonne Reichlin

Feststellungen

Trotz zweimaliger Überschreitung der gesprochenen Kredite konnte das bewilligte Budget nicht eingehalten werden und wurde um über CHF 200'000.– überschritten.

Eigenleistungen sind dabei ebensowenig berücksichtigt wie die Tatsache, dass die Fehlerbehebung und somit die Fertigstellung des Projekts im Rahmen eines Wartungsvertrags erfolgte, der in der Projektabrechnung nicht enthalten ist, sondern unter den laufenden Kosten verbucht wurde. Somit fehlt eine korrekte Schlussabrechnung.

Die Schwierigkeiten scheinen noch nicht bereinigt, zu deren Behebung fallen laufend weitere Kosten an.

9 GEOGRAPHISCHES INFORMATIONSSYSTEM GIS

9.1 EINLEITUNG

9.1.1 Mitglieder der Subkommission GIS

Olivier Rügsegger, Allschwil (Präsident, Berichterstatter)

Patrizia Bognar-Ackermann, Arisdorf

Urs Baumann, Reinach

9.1.2 Aufgabe der Subkommission GIS

Die PUK beauftragte an ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2002 eine Subkommission, sich näher mit dem Projekt GIS zu befassen.

Den von der Subko GIS erarbeiteten Bericht verabschiedete die PUK an der Sitzung vom 27. Juni 2003. Per 30. Juni 2003 schieden alle drei Subkommissionsmitglieder aus dem Landrat aus. Am 18. Dezember 2003 informierten der damalige Projektleiter GIS und der Leiter GIS Entwicklung und Support die PUK Informatik über den Stand des Projekts und demonstrierten das Parzellen-Informationssystem «PARZIS».

9.1.3 Vorgehen

Die Einführung eines Geographischen Informationssystems (GIS) stellt die Verwaltung vor eine schwierige Aufgabe, geht es doch darum, aus zahlreichen Dienststellen Daten zusammenzuziehen, diese zu verwalten und in geeigneter Form verknüpft mit Daten weiterer Dienststellen wiederum vielen Dienststellen zu Verfügung zu stellen. Sowohl organisatorisch als auch technisch handelt es sich dabei um eine anspruchsvolle Koordinationsaufgabe.

Das Projekt GIS befindet sich mitten in der Realisierungsphase. Seit Ende März 2003 läuft die Intranet-Applikation «PARZIS» auf dem Kantonsnetz, welche Daten aus dem GIS-Datenbestand (Geo Data Warehouse) benutzerfreundlich in einem Webbrowser anzeigt. Es kommen immer weitere Daten dazu, immer mehr Dienststellen können die Applikation verwenden. Für eine Evaluation des Betriebes war es bei Abschluss der Arbeit der Subko GIS im Juni 2003 noch zu früh, ebenso können noch keine Aussagen über die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Produkt gemacht werden.

Die Subko GIS führte am 5. Dezember 2002 mit dem Präsidenten der GIS-Kommission resp. Vorsteher des GIS-Ausschusses (vgl. nachstehend Ziff. 9.4.1.1/9.5) und dem stellvertre-

tenden Leiter der Fachstelle GIS ein Gespräch über den Projektfortschritt. Nach Beizug der Akten und aufgrund des Aktenstudiums und dieses Gesprächs befasste sich die Kommission näher mit dem Datenaustausch. Aus weit über 20 Dienststellen sollen Daten ins zentrale GIS Data Warehouse geliefert und von ebenso vielen Dienststellen wieder bezogen werden. Die Subko GIS führte eine schriftliche Umfrage bei acht Dienststellen zum Thema «Datenlieferung ins GIS» durch. Dabei interessierte sie sich vor allem für die definierte Schnittstelle «INTERLIS» und für die Auswirkungen, die die Festsetzung dieser Schnittstellen auf die jeweiligen Dienststellen hatte.

Folgende Dienststellen wurden befragt:

Direktion	Dienststelle, ev. Abteilung	Daten
BUD	Amt für Raumplanung – Kantonsplanung	Richtpläne
BUD	Amt für Raumplanung – Lärmschutz	Lärmdaten
BUD	Bauinspektorat	Baugesuche
BUD	Lufthygieneamt	Emmissionen/Immissionen Luft
BUD	Sicherheitsinspektorat	Transportrisiko
BUD	Tiefbauamt – Verkehrstechnik	Verkehrsdaten
VSD	Forstamt beider Basel	Walddaten
VSD	Kantonales Laboratorium	chem. Wasserqualität

Auf diese schriftliche Befragung hin fasste die Subko GIS mittels mündlicher Befragung eines Verantwortlichen für das GIS bei der BUD und des Leiters Zentrale Dienste des Bauinspektorats nach.

Am 31. März 2003 konnte die Subkommission GIS Einblick in die Intranet-Applikation PARZIS gewinnen und sich von deren Funktionalitäten überzeugen lassen.

9.2 ALLGEMEINES ZUM GEOGRAPHISCHEN INFORMATIONSSYSTEM (GIS)

9.2.1 Ziele des GIS

Ziel ist es, ein Informationssystem aufzubauen, um «lagebezogene Daten in grafischer und beschreibender Art zu speichern, zu verwalten, zu verknüpfen und auszuwerten».³⁰⁵ Das Geographische Informationssystem (GIS) soll Geodaten von verwaltungsweitem Interesse bereitstellen. Das Projekt GIS³⁰⁶ umfasst aber auch die Geodatenerhebung und -verwaltung innerhalb der kantonalen Verwaltung und der Gemeinden, sowie die Bereitstellung von

³⁰⁵ «GIS-Landratsbeschluss: Wirkung und Auswirkungen in der Verwaltung» – Folien des Projektleiters zur Präsentation vor der Subko GIS vom 05.12.2002; Ausführungen des Projektleiters anlässlich der PUK-Sitzung vom 18.12.2003

³⁰⁶ LRV 2000/091 vom 18.04.2000

Technologien, um diese Daten verwaltungsweit für die entsprechenden Bedürfnisse zu nutzen.³⁰⁷

Über 70 % der Daten von Bund, Kanton, Gemeinden sowie von Ver- und Entsorgungswerken haben einen räumlichen Bezug, also eine Referenz zu einem Ort dieser Erde. Als Grundlage dazu dienen Landkarten oder grossmassstäbliche Pläne (z.B. der Grundbuchvermessung). Das GIS soll Verbindungen zwischen all diesen Daten herstellen, der Schlüssel dieser Verknüpfungen liegt dabei in der räumlichen Position der zu verknüpfenden Daten (z.B. Koordinaten).

9.2.2 Was ist GIS?

Eine gewöhnliche Landkarte ist auf ihre Art bereits ein (analoges) «geographisches Informationssystem». Sie bildet räumliche Informationen wie beispielsweise das Strassennetz, Siedlungen, Höhenlinien und andere Sachdaten ab. Eine analoge Karte lässt sich von Hand analysieren: Man kann Distanzen und Flächen bestimmen (mit dem Massstab oder einem Messrädchen), aufgrund der Höhenlinien Profile zeichnen und somit beispielsweise die Steigung einer Strasse bestimmen.

Mit einem computergestützten GIS sind jedoch noch zusätzliche, komplexere Analysen möglich. Mittels «Computer Aided Design» (CAD) werden Pläne in digitalisierter Form gezeichnet. Mit dem GIS, dem Verarbeitungstool dieser Karten, können rasch Auswertungen über grössere Gebiete erstellt werden, diese können tabellarisch, aber auch inferenzstatistisch ausgewertet werden. Computergestützte Informationssysteme sind flexibler gegenüber zeitlichen und räumlichen Veränderungen; analoge Karten müssen bei Veränderung immer erst neu kopiert und verteilt werden. Zudem lassen sich mit einem EDV-GIS Daten unterschiedlicher thematischer Herkunft mit geringem Aufwand in räumlichen Zusammenhang stellen, ohne dass zuerst Karten in unterschiedlichen Massstäben aus anderen Amtsstellen gesucht werden müssen (z.B. Neubauquartiere und ihre Distanz zur nächsten ÖV-Haltestelle). Dank dieser Eigenschaften können mit einem GIS während einer Entscheidungsfindung verschiedene Varianten studiert werden.

Ein Geographisches Informationssystem besteht (funktional betrachtet) aus Daten, Anwendungen (den inhaltlichen Ebenen der Daten), Software und Hardware. Damit können raum-

³⁰⁷ Bericht des GIS Ausschusses VSD/BUD vom 28.12.2000 (65.10.130): *Erläuternde Ergänzungen zur Landratsvorlage GIS. Beantwortung der Fragen der BPK*

bezogene Daten digital erfasst und redigiert, verwaltet (organisiert und gespeichert), analysiert und modelliert sowie graphisch und tabellarisch präsentiert werden.³⁰⁸

9.2.3 Verwendung des GIS

Die Anwenderinnen und Anwender des GIS werden in drei Zielgruppen unterteilt³⁰⁹, in

- a) die Erzeuger/innen, welche die Geodaten modellieren, erfassen, bearbeiten, nachführen und auswerten;
- b) die Nutzer/innen, welche komplexe Abfragen auf die Geodaten erstellen, räumliche Analysen durchführen, die Daten aggregieren und kombinieren, sowie
- c) die Betrachter/innen, die gut aufbereitete Geodaten abfragen und anschauen.

Die grösste Gruppe bildet in der kantonalen Verwaltung die Gruppe der Betrachterinnen und Betrachter. Sie sollen, ohne Fachkenntnisse der Geo-Informatik, zur Erfüllung ihrer heutigen Aufgabe aktuelle Karten, Pläne und Listen verschiedener Fachbereiche von ihrem Arbeitsplatz-PC aus konsultieren können.

Der GIS-Ausschuss nennt in seinem erläuternden Bericht zur Landratsvorlage³¹⁰ neun Beispiele von Anwendungen des Geographischen Informationssystem, zwei davon sollen hier wiedergegeben werden:

- Ein Hauseigentümer möchte seinen Dachstock ausbauen und erkundigt sich beim Bauinspektorat, ob dies überhaupt möglich ist. Die Auskunftsperson des Bauinspektorats gibt die Gemeinde sowie die Adresse des anfragenden Hauseigentümers in die Intranet³¹¹-Applikation des GIS BL ein und schaltet den Nutzungsplan dazu. Per Mausklick in die erscheinende Bauzone der betreffenden Parzelle gelangt sie auf das korrespondierende Zonenreglement und kann die entsprechende Information erteilen. Der Hauseigentümer hätte aber über die Internet-Applikation des GIS diese Auskunft selbst einholen können.

Analog geht das Bauinspektorat auch bei der Prüfung von Baugesuchen vor, wobei nebst dem Zonenplan noch weitere Thematiken zugeschaltet werden können.

- Der Bauverwalter einer Gemeinde muss für den Gemeinderat eine Übersicht aller hängigen Baugesuche erstellen. Über einen Internet-Browser navigiert er auf die Seite des GIS BL, wo er mittels Passwort-Identifizierung die Baugesuche seiner Gemeinde abfragen kann. Das Ergebnis wird auf einer Karte und einer separaten Liste dargestellt.

In beiden Fällen handelt es sich um typische Betrachter-Aufgaben. Zur Illustration der Aufgaben eines Anwenders/einer Anwenderin noch folgendes Beispiel:

³⁰⁸ nach Bill, Ralf & Fritsch, Dieter (1994). *Grundlagen der Geo- Informationssysteme : Band I. Hardware, Software und Daten*. 2. Auflage. Heidelberg: Wichmann

³⁰⁹ Bericht des GIS Ausschusses VSD/BUD vom 28.12.2000 (65.10.130): *Erläuternde Ergänzungen zur Landratsvorlage GIS. Beantwortung der Fragen der BPK*

³¹⁰ Bericht des GIS Ausschusses VSD/BUD vom 28.12.2000 (65.10.130): *Erläuternde Ergänzungen zur Landratsvorlage GIS. Beantwortung der Fragen der BPK*

³¹¹ Intranet ist das verwaltungsinterne Netz – im Gegensatz zum Internet, dem weltweiten Netz

- Mitarbeiter/innen der Abteilung Kantonsplanung und der Abteilung Öffentlicher Verkehr müssen den Regionalplan Siedlung den aktuellen Gegebenheiten anpassen. Dazu starten sie auf ihrem PC ein GIS-Programm mit Analysefunktionalität. Über das Metadatensystem des Data Warehouses³¹² laden sie sich die relevanten und aktuellen Datensätze hinzu: Die Nutzungszonen, den bestehenden Regionalplan Siedlung, das Strassennetz, das Liniennetz mit Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, die aktuelle Verkehrsstatistik des Individualverkehrs sowie die aktuelle Luftschadstoffbelastung. Sie lassen sich um die bestehenden Haltestellen einen Einzugsbereich berechnen und sehen nun sehr schnell die schlecht erschlossenen Gebiete und die möglichen Konfliktpunkte. Vor dem Bildschirm besprechen sie anhand dieser dargestellten Datensätze, wo für die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs neue Schwerpunkte gesetzt werden sollen. Als Entwurf zeichnen sie diese in die Karte ein, speichern sie auf ihrem PC ab und verwenden sie anschliessend für die weitere Vernehmlassung.

9.2.4 Rationalisierungspotential

Das Vermessungs- und Meliorationsamt (VMA) zeigte in seinem Bericht an den Regierungsrat vom 1. Juli 1996 verschiedene Mechanismen auf, wie die Einführung von GIS die Prozesse in der Verwaltung rationalisieren kann. Auf eine Quantifizierung wurde zum damaligen Zeitpunkt bewusst verzichtet, da die zusammenspielenden Faktoren in ihren Zusammenhängen «kaum oder nur unter massivem Aufwand abzuschätzen sind».³¹³

Anstelle einer Quantifizierung zeigt der Bericht anhand von Beispielen aus den Bereichen Suche, Auswertung, Ablage/Archivierung und grafische Darstellung auf, wie die Rationalisierung aussehen könnte. Würden die beschriebenen Rationalisierungsmassnahmen richtig eingesetzt, so sei es einleuchtend, «dass alle Geschäftsvorgänge und operativen Abläufe zwangsläufig schneller erledigt werden können». Die feststellbaren Auswirkungen seien entweder «mehr Leistungskapazität bei gleichem Personalbestand oder weniger Personal für die gleichbleibende Leistung». Durch den Einsatz von Expertensystemen würden sich noch weitere Rationalisierungspotentiale öffnen, dies wirke sich auf die Kapazitätserhöhung, auf raschere Verfahrensabläufe, auf den Personalbestand und die Organisationsform aus. «Neustrukturierungen in den Direktionen dürften unumgänglich werden, wobei die Zahl der Dienststellen verringert werden kann, weil die Sachkompetenz dank der informatiktechnischen Entscheidungs-/Beurteilungshilfen wieder zusammengefasst werden kann.»³¹⁴

Der Regierungsrat nahm an seiner Sitzung vom 5. November 1996 von diesem Bericht Kenntnis und stellte fest: «Dadurch wird innerhalb der Verwaltung ein Rationalisierungspotential geschaffen, welches in Zukunft unbedingt genutzt werden muss.»³¹⁵

³¹² Das Data Warehouse ist ein zentrales Datengefäss und verwaltet die freigegebenen Daten.

³¹³ «Landinformationssystem (LIS) für die Verwaltung und die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft», Studie des Vermessungs- und Meliorationsamtes vom 01.07.1996

³¹⁴ vgl. zum Ganzen: «Landinformationssystem (LIS) für die Verwaltung und die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft», Studie des Vermessungs- und Meliorationsamtes vom 01.07.1996

³¹⁵ RRB Nr. 2850 vom 05.11.1996

Im Zusammenhang mit dem Verpflichtungskredit für die zentralen GIS-Projekte (LRB 1013) beauftragte der Landrat am 26. April 2001 den Regierungsrat, «dass mit der Einführung des GIS BL die Art der Aufgabenerfüllung und die Organisation im Zusammenhang mit dem Umgang mit geographischen Daten in der Verwaltung überprüft und an die effiziente Nutzung des GIS angepasst werden».³¹⁶

Den Auftrag zur Nutzung dieser Rationalisierungsmöglichkeiten erteilte der Regierungsrat am 8. April 2003: «Die BUD/VSD werden beauftragt, eine Arbeitsgruppe zur Nutzung der Rationalisierungseffekte aus dem GIS-Projekt einzusetzen. Dem Regierungsrat wird bis Ende 2003 ein Bericht über die konkrete Umsetzung unterbreitet».³¹⁷ Es wurde in Aussicht gestellt, dass durch die Rationalisierung der Arbeitsmethodik Konto 301.20 ab 2005 um CHF 163'000, ab 2007 um weitere CHF 225'000 entlastet wird.³¹⁸ Insgesamt sah die FKD das Rationalisierungspotential durch das Projekt GIS in einer Reduktion von ca. 200 Stellen. Der Stellenabbau betreffe dabei primär die Bau- und Umweltschutzdirektion BUD.³¹⁹

Feststellungen

Die angekündigten Rationalisierungsmassnahmen, die mit dem Projekt GIS angeblich getroffen werden könnten, sind noch nicht beurteilbar. Die Einsetzung einer Arbeitsgruppe wird begrüsst, doch vermisst die Subko GIS zum Zeitpunkt ihrer Untersuchung Konzepte über eine Anpassung im strukturellen Aufbau der betroffenen Dienststellen und der durch eine GIS-Einführung veränderten Arbeitsabläufe. Solche Konzepte müssten vor Projektstart erarbeitet werden.

9.3 GIS BASEL-LANDSCHAFT IM DETAIL

9.3.1 Die zentralen Komponenten des GIS

Die zentralen GIS-Komponenten schaffen die Grundlage für den weiteren Gebrauch der GIS-Daten und bilden Ausgangspunkt für den weiteren Ausbau des GIS BL in den Direktionen und Dienststellen.

³¹⁶ LRV 2000/091 vom 18.04.2000; LRB 1013 vom 26.04.2001

³¹⁷ RRB Nr. 568 vom 08.04.2003

³¹⁸ Beilage 1 zum RRB Nr. 568 vom 08.04.2003, Seite 6, Rubrik 2230

³¹⁹ Beilage 2 zum RRB Nr. 568 vom 08.04.2003, Seite 2, Rubrik 2230

9.3.1.1 Geo Data Warehouse

Das Geo Data Warehouse ist der eigentliche Datenspeicher des GIS-Projekts. Er stellt sämtliche freigegebenen Informationen zur Verfügung. Die Daten stammen aus den jeweiligen (dezentralen) Produktionssystemen und werden regelmässig über eine vordefinierte Schnittstelle ins Geo Data Warehouse übernommen.

9.3.1.2 Meta-Informationssystem

Meta-Informationen beschreiben die Fach- und Verwaltungsdaten bezüglich Inhalt, Struktur, Aufbau, Aktualität, Genauigkeit, Gültigkeit, etc. Sie bilden das Qualitätssicherungssystem und stammen von den jeweiligen Einspeiserinnen und Einspeisern der GIS-Daten.

9.3.1.3 Internet-GIS

Die GIS-Anwendungen und der Datenvertrieb sollen, soweit datenschützerisch unbedenklich, öffentlich über das Internet laufen (dieses Projekt wurde aus Budgetgründen zurückgestellt).

9.3.1.4 Bereich Standards

Gemäss LRV 2000/091 bedingt «die Umsetzung der GIS-Ziele die verwaltungsweite Standardisierung der Datenhaltung und der zur Anwendung gelangenden Werkzeuge. Die Standardisierung erfolgt auf möglichst tiefem Niveau, damit bestehende Werkzeuge insbesondere bei den Produktionssystemen aufrecht erhalten werden können. Es wird Aufgabe der GIS Fachstelle sein, die nötigen Standards zusammen mit den involvierten Partnern zu definieren und durch den GIS Ausschuss oder die GIS Kommission bestätigen zu lassen.»³²⁰

9.3.1.5 Auswertungssysteme

Mit benutzerfreundlichen GIS-Clients sollen verschiedene Geodaten-Ebenen miteinander verschnitten werden. Damit können gezielt Fragen innerhalb der verschiedenen Verwaltungstätigkeiten beantwortet werden (vgl. Kap. 9.2.3).

³²⁰ LRV 2000/091 vom 18.04.2000

9.3.1.6 PARZIS

PARZIS steht für Parzellen-Informationssystem und bildet das erste verwaltungsweite GIS-Auswertungssystem, welches auf dem Geo Data Warehouse aufbaut.³²¹ Es soll gezielte und breitgefächerte Auskunft über die Rechtsverhältnisse, die Nutzung, die Topologie, die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen und die Dienstbarkeiten an den einzelnen Grundstücken ermöglichen. Dabei steht eine anwenderorientierte Selektion im Vordergrund, die es erlaubt, tätigkeitsbezogene Abfragen durchzuführen.

9.3.1.7 Schnittstellen zum EDV-Grundbuch

Das Teilprojekt EDV-Grundbuch realisiert die Schnittstellen zwischen Grundbuch, Amtlicher Vermessung und dem Kataster für öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen.

Die für alle GIS-Anwendungen benötigten Grundlagendaten (vgl. Abb. 1) liefern die Übersichts- und Grundbuchpläne der amtlichen Vermessung sowie die Landkarten des Bundesamtes für Landestopographie. Vielerorts lagen diese Daten zum Zeitpunkt der landrätlichen GIS-Vorlage bereits digital vor (z.B. Grundstücksgrenzen).³²² Der im Jahre 1993 von den eidgenössischen Räten eingeführte Standard der Amtlichen Vermessung (AV 93) führte zu einer raschen Zunahme der digitalen Informationen; die Kantone müssen die Realisierung innerhalb von 40 Jahren abgeschlossen haben. In einer ersten Etappe hat der Kanton Basel-Landschaft die computergerechte Erfassung aller Grundbuchpläne in Angriff genommen, die jetzt für das GIS zu Verfügung stehen. Die Daten stehen in einer vektoriellen Form zu Verfügung – im Vergleich zu Rasterdaten (aus Scans, Beispiel Abb. 2) kann mit diesen Daten weitergerechnet werden.



Abb. 1: Beispiel Vektordaten: Grundlagenkarte Abb. 2: Beispiel Rasterdaten: Orthophoto

³²¹ Im Info-Heft 136 vom September 2003 stellte die GIS-Fachstelle auf Seite 3 ff. die Möglichkeiten von PARZIS vor.

³²² LRV 2000/091 vom 18.04.2000

Zahlreiche Amtsstellen haben für einzelne Aufgaben bereits vor Einführung des GIS computergestützte Inventare und Kataster aufgebaut.³²³ In vielen Fällen handelt es sich dabei um so genannte Insellösungen, die nicht dem directionsübergreifenden Konzept von GIS entsprechen. Ziel muss es also auch sein, die Daten dieser Insellösungen mit den zentral verwalteten Grundlagendaten (z.B. Grundbuch) zu verknüpfen.

Bereits im Jahre 1986 beauftragte die Finanz- und Kirchendirektion das Vermessungsamt, eine Studie «Grund und Boden»³²⁴ zu verfassen, welche als Konzept für das koordinierte informatiktechnische Vorgehen dienen sollte. Für diese Studie wurden damals 17 Dienststellen in der kantonalen Verwaltung «über ihre Bedürfnisse zwecks Ausübung ihrer Tätigkeit befragt»³²⁵. Es zeigte sich, dass viele Anforderungen und Bedürfnisse beim Aufbau eines GIS (früher LIS: Landinformationssystem) koordiniert werden müssen, was sich in der organisatorischen Struktur (vgl. Kap. 9.5) niederschlug. Tabelle 1 zeigt beispielhaft, von wem die verschiedenen GIS-Daten genutzt werden.

Tabelle 1: Produkte auf der Basis des Grunddatensatzes³²⁶

Benutzer	Plan für das Grundbuch	Basisplan in bel. Massstab	Übersichtsplan	Leitungskataster	Werkleitungen	Perspektivische	Höhenkurvenplan	Zonenplan	Baulandreserven	Schutzgebiete/-objekte	Zivilschutzplan	Forstwirtschaftsplan	Meliorationsplan	Ärmempfindliche Gebiete	Grund- und Quellwasser	Fruchtfolgeflächen	Stadt-/Touristenplan	Bodenbedeckung	Bodennutzung	Parzellen/Grundeigentum	Steuerwerte
Grundbuch	X			X														X		X	
Raumplanung		X	X	X		X	X	X	X	X				X		X		X	X	X	
Zivilschutz		X	X	X							X										
Militär	X	X	X	X		X	X			X				X							
Umweltschutz		X	X	X		X	X	X		X				X		X					
Strassenbau	X	X	X	X		X	X							X	X			X	X		
Bahnen	X	X	X	X		X	X		X	X				X	X					X	
Landwirtschaft		X	X	X			X	X		X			X		X	X		X		X	
Forstwirtschaft		X	X				X					X						X	X	X	
Denkmalpflege		X	X							X									X		
Statistik		X							X							X		X	X		
Ver-/Entsorgung	X	X	X	X	X		X	X							X			X	X		
Meliorationswesen	X	X	X	X			X	X		X					X	X				X	
Steuerverwaltung	X							X												X	X
Tourismus		X	X	X						X							X				
Bauverwaltung	X	X	X	X		X	X	X	X	X				X	X	X	X		X	X	

³²³ «Landinformationssystem (LIS) für die Verwaltung und die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft», Studie des Vermessungs- und Meliorationsamtes vom 01.07.1996

³²⁴ Konzept zum EDV-Projekt «Grund und Boden» – Bericht des kantonalen Vermessungsamtes vom 28.01.1987

³²⁵ «Landinformationssystem (LIS) für die Verwaltung und die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft», Studie des Vermessungs- und Meliorationsamtes vom 01.07.1996

³²⁶ «GIS-Landratsbeschluss: Wirkung und Auswirkungen in der Verwaltung» – Folien des Projektleiters zur Präsentation vor der Subko GIS vom 05.12.2002

Gemeindeverwaltung	X	X	X	X				X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	
Feuerwehr		X	X	X																	
Ingenieure, Architekten	X	X	X	X		X	X	X	X	X					X	X		X			

9.3.2 Weitere Daten im GIS

Nebst den Grunddatensätzen existieren in der Verwaltung, aber auch bei Externen weitere Geodatenansammlungen, die ins GIS integriert werden sollen. Diese Daten befinden sich dezentral auf den Produktionssystemen der einzelnen Dienststellen. Diese speisen regelmässig ihre Daten, sofern sie aufgenommen werden sollen, ins zentrale Geo Data Warehouse ein. Da die Daten in verschiedensten Formaten vorliegen, über einen bestimmten räumlichen Ort jedoch einen Bezug zueinander haben, muss eine Schnittstelle definiert werden, wie die dezentralen Daten ins zentrale Geo Data Warehouse eingespielen werden müssen (vgl. Kap. 9.5.1).

Zwischen den Gemeinden und der kantonalen Verwaltung besteht im Bereich der Geodaten bereits eine enge Zusammenarbeit (die Gemeinden liefern beispielsweise die Nutzungspläne). Kanton und Gemeinden nutzen gegenseitig Daten. Die Gemeinden sind mit zwei Sitzen in der GIS-Kommission vertreten, die sich mit den GIS-Standards und den Schnittstellen befasst (vgl. Kap. 9.5). Für die Koordination und die Beratung gemeinsamer Interessen setzte der Regierungsrat am 19. November 2001 eine paritätische Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Gemeinden und der Bauverwalterkonferenz sowie aus Mitgliedern der kantonalen Verwaltung ein.³²⁷

Die Leitung der zentralen GIS-Projekte (Geo Data Warehouse, PARZIS, GIS am Arbeitsplatz und GIS im Internet; vgl. Kap. 9.3.1) liegt bei der GIS-Fachstelle. Sie stellt die Grundlagendaten bereit, betreibt das Geo Data Warehouse, evaluiert Produkte und Schnittstellen, begleitet GIS-Fachprojekte in den Direktionen und ist verantwortlich für das konzeptionelle Datenmodell.³²⁸

³²⁷ RRB Nr. 1837 vom 19.11.2001

³²⁸ Bericht der GIS-Kommission BL an den Regierungsrat vom 19.10.1998: «Strategische Informatik-Planung für das geographische Informationssystem Basel-Landschaft (GIS BL)»

Übersicht datenliefernde Stellen:³²⁹

<i>Direktion Dienststelle/Abteilung</i>		<i>Daten</i>
VSD	Forstamt beider Basel Kantonales Laboratorium Landw. Zentrum Ebenrain Vermessungs- und Meliorationsamt Vermessungs- und Meliorationsamt	Walddaten chem. Wasserqualität Bodenqualität Daten Amtliche Vermessung (AV) Orthophotos
BUD	Amt für industrielle Betriebe Amt für Raumplanung - Zentrale Dienste Amt für Raumplanung - Kantonsplanung Amt für Raumplanung - Natur- und Landschaft Amt für Raumplanung - Lärmschutz Amt für Umweltschutz & Energie - Umweltschuttlabor Amt für Umweltschutz & Energie - Umweltschuttlabor Amt für Umweltschutz & Energie - Abwasser Amt für Umweltschutz & Energie - Wasser Amt für Umweltschutz & Energie - Abfall Bauinspektorat Lufthygieneamt Sicherheitsinspektorat Tiefbauamt - Verkehrstechnik Tiefbauamt - Ausbau & Unterhalt Tiefbauamt - Wasserbau	Daten Abwasserbehandlung Richtpläne Richtpläne Daten Naturschutz Lärmdaten Bodenbelastung Wasserbelastung Gewässerschutz Gewässerschutz Altlasten und Deponien Baugesuche Emissionen/Immissionen Luft Transportrisiko Verkehrsdaten Strassenunterhalt Gewässerkataster
EKD	Amt für Kultur - Römerstadt Amt für Kultur - Archäologie	Archäologie Archäologie
EXTERN	Gemeinden Gemeinden Gemeinden Gemeinden	Nutzungspläne Leitungskataster Genereller Entwässerungsplan GEP Lärmempfindlichkeitsstufen
	Bund Bund Bund	Digitale Landeskarten (Pixelkarten) Geometriedaten SBB Daten Bundesamt für Statistik

Feststellungen

Mit dem GIS hat der Landrat ein strategisches Informatikprojekt bewilligt. Die Möglichkeiten des GIS sind vielfältig und noch lange nicht ausgeschöpft. Mit der Aufschaltung von GIS im Internet wird dieses Projekt auch ausserhalb der Verwaltung und der Gemeinden auf grosses Interesse stossen. Aber nur wenn der Datenschutz, der Datenzugang und die allfällige Entschädigung für die Nutzung rechtlich klar geregelt sind, können die Möglichkeiten des GIS optimal ausgenutzt werden.

9.4 PROJEKTVERLAUF**9.4.1 Chronologie (Auszug)****9.4.1.1 Zentrales GIS-Projekt**

10.06.1985 RRB Nr. 1320: Schaffung der Stelle «Projektleiter Basisinformationen Grund und Boden» mit dem Ziel der Konzeption und Realisation eines Grundstück- oder Landinformationssystems.

³²⁹ «GIS-Landratsbeschluss: Wirkung und Auswirkungen in der Verwaltung» – Folien des Projektleiters zur Präsentation vor der Subko GIS vom 05.12.2002

28.01.1987	Das kantonale Vermessungsamt (KVA) BL erstellt ein Konzept zum EDV-Projekt «Grund und Boden». Grundlage bilden nebst der eigenen Arbeit Studien der ETH sowie Konzepte anderer Kantone. Dem Bericht angehängt ist ein erstes Verzeichnis der möglichen Datenfelder der verschiedenen Ämter/Dienststellen.
1989	Bericht des Regierungsrates (LRV 89/9) an den Landrat betreffend Kreditbegehren für den Weiterausbau der technisch orientierten Datenverarbeitung vom 10.01.1989; Bericht der Finanzkommission vom 01.09.1989; mit LRB 1346 vom 28.09.1989 bewilligt der Landrat den beantragten Verpflichtungskredit von CHF 4,84 Millionen.
13.11.1990	RRB Nr. 3618: «Organisation, Aufbau und Betrieb eines Landinformationssystems» Der Regierungsrat beschliesst, die Aufsicht über den Aufbau und den Betrieb des Landinformationssystems für die Verwaltung einer Arbeitsgruppe zu übertragen, die sich aus den beteiligten Amtsstellen und dem Rechenzentrum zusammensetzt. Vorsitzender ist der Kantonsgeometer.
05.11.1996	RRB Nr. 3618: «Geographisches Informationssystem (GIS) Basel-Landschaft: Kommission für die Organisation, den Aufbau und den Betrieb.» Für den Aufbau, die Organisation und den Betrieb eines GIS wird eine verwaltungsinterne Kommission eingesetzt. Die Leitung wird dem Vermessungs- und Meliorationsamt übertragen. Diese Kommission setzt sich aus maximal zwei Vertreter/innen pro Direktion sowie aus zwei Gemeindevertreter/innen zusammen. Die Kommission hat dem Regierungsrat bis zum 1. Juli 1997 Bericht zu erstatten.
19.10.1998	Bericht der GIS-Kommission BL an den Regierungsrat: «Strategische Informatik-Planung für das geographische Informationssystem Basel-Landschaft (GIS BL)».
2000/2001	Bericht des Regierungsrates (LRV 2000/091) an den Landrat betreffend Aufbau des Geographischen Informationssystems (GIS) für die Verwaltung und die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft; Bericht der Bau- und Planungskommission vom 10.04.2001; mit LRB 1013 vom 26.04.2001 nimmt der Landrat die Planung der weiteren GIS-Entwicklung zur Kenntnis, genehmigt einen Verpflichtungskredit von CHF 2,8 Millionen zur Realisierung der zentralen strategischen Projekte und beauftragt den Regierungsrat, mit der Einführung des GIS BL die Art der Aufgabenerfüllung und die Organisation im Zusammenhang mit dem Umgang mit geographischen Daten in der Verwaltung zu überprüfen und an die effiziente Nutzung des GIS anzupassen.
06.07.2001	Grobkonzept «Realisierung LRV GIS BL» des GIS-Ausschusses.
19.11.2001	RRB Nr. 1837: «GIS Basel-Landschaft: Bildung der Arbeitsgruppe Gemeinden-Kanton (AGK)». Für die Koordination und Beratung gemeinsamer Interessen zwischen Gemeinden und Kanton im Bereich GIS wird eine paritätische Arbeitsgruppe eingesetzt.
18.07.2002	Projektbericht «Projektfortschritt Realisierung Landratsvorlage GIS BL, Stand Juli 2002» der GIS-Fachstelle zuhanden des GIS-Ausschusses und des Controllers.
13.08.2002	RRB Nr. 1250: «GIS BL: Geodaten-Standard INTERLIS». Der Regierungsrat beschliesst einen Standard für die Dokumentation und den Austausch von Geodaten in der kantonalen Verwaltung.
Oktober 2002	Entwurf «Gesetz über die Geoinformationen»
2003	Testbetrieb PARZIS im Intranet (4 Wochen), Aufschaltung von PARZIS als operatives System

9.4.1.2 Vermessung, Teilprojekte GIS

30.04.1996	RRB Nr. 1208: «Landinformationssystem BL: Gebäudedatenbank/Gebäudenumerierung». Die Numerierung wird beschlossen.
------------	---

23.09.1997	RRB Nr. 2234: «Geographisches Informationssystem (GIS): Einheitliche Strassenidentifikation».
17.12.2001	Vorstudie «Gebäudedatenbank BL» des Vermessungs- und Meliorationsamtes.
05. 11. 2002	RRB Nr. 1784: «Gemeinsame Nutzung und Nachführung der digitalen kommunalen Nutzungspläne zwischen Kanton und Gemeinden».
laufend	Datenaktualisierungen Geo Data Warehouse, Wartung, Pflege und Optimierung der Komponenten.
seit April 2003	Schulung

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des GIS-Berichts im Juni 2003 geplant:

04–07/2003	Integration weiterer Datensätze: Naturschutz-Inventare, Baugesuche, Trinkwasser
ab 07/2003	Realisierung Meta-Informationssystem
ab 09/2003	Konzept Datenvertrieb
ab 06/2003	Realisierung Gebäudedatenbank (ausserhalb LRV GIS)
ab 07/2003	Integration weiterer Datensätze: Bodenkarte, Grundwasserschutzzonen, Kantonsstrassen, Gewässernetz, weitere Raumplanungsdaten.

Feststellungen

Die jahrelange Arbeit am Projekt GIS zeigt klare Ergebnisse. Das Projekt Geographisches Informationssystem wird strukturiert geführt. Sämtliche angeforderten Dokumentationen wurden der Subko GIS umgehend zu Verfügung gestellt. Der gewonnene Einblick in die bereits aufgeschaltete, anwenderfreundliche Intranet-Applikation hat die Subko GIS davon überzeugt, dass das Projektteam auf gutem Weg ist, die gesetzten Ziele erreichen zu können.

9.4.2 Finanzen / Controlling

Das unabhängige Controlling Organ, die Firma X AG aus R, hat seinen ersten Bericht am 30. Januar 2003 an die Bau- und Planungskommission abgeliefert. Dieser «Bericht zum Stand der Realisierung GIS Basel-Landschaft» konnte insbesondere feststellen, dass alle Jahresziele des Grobkonzeptes erreicht wurden und das Budget in allen Teilprojekten eingehalten und zum Teil unterschritten wurde.

Den grössten Betrag an externen Kosten hat im Gesamtprojekt die digitale Datenerfassung verschlungen. Die Subkommission GIS befasste sich in der Untersuchung aber primär mit den zentralen GIS-Projekten und nicht mit der Datenerfassung.

*Externe Kosten Projekt GIS:*³³⁰**Datenerfassung digital**

1984/1990	Pflanzensoziologie	1,5 Mio.
1994	landwirtschaftliche Bodenkarte	2,5 Mio.
1996–2002	Grundbuchvermessung	7,4 Mio.
1996–2001	elektronisches Grundbuch	3,4 Mio.
ab 1990	Nutzungsplanung	0,7 Mio.
ab 1990	Flora und Fauna	0,2 Mio.
	DATENERFASSUNG	15,7 Mio.
1990–1995	Ausbau technische EDV	4,2 Mio.
1996–2001	Hard-/Software	1,0 Mio.
	TOTAL EXTERNE KOSTEN	20,9 Mio.
2002–2004	Realisierung GIS	2,9 Mio.
	TOTAL	23,8 Mio.

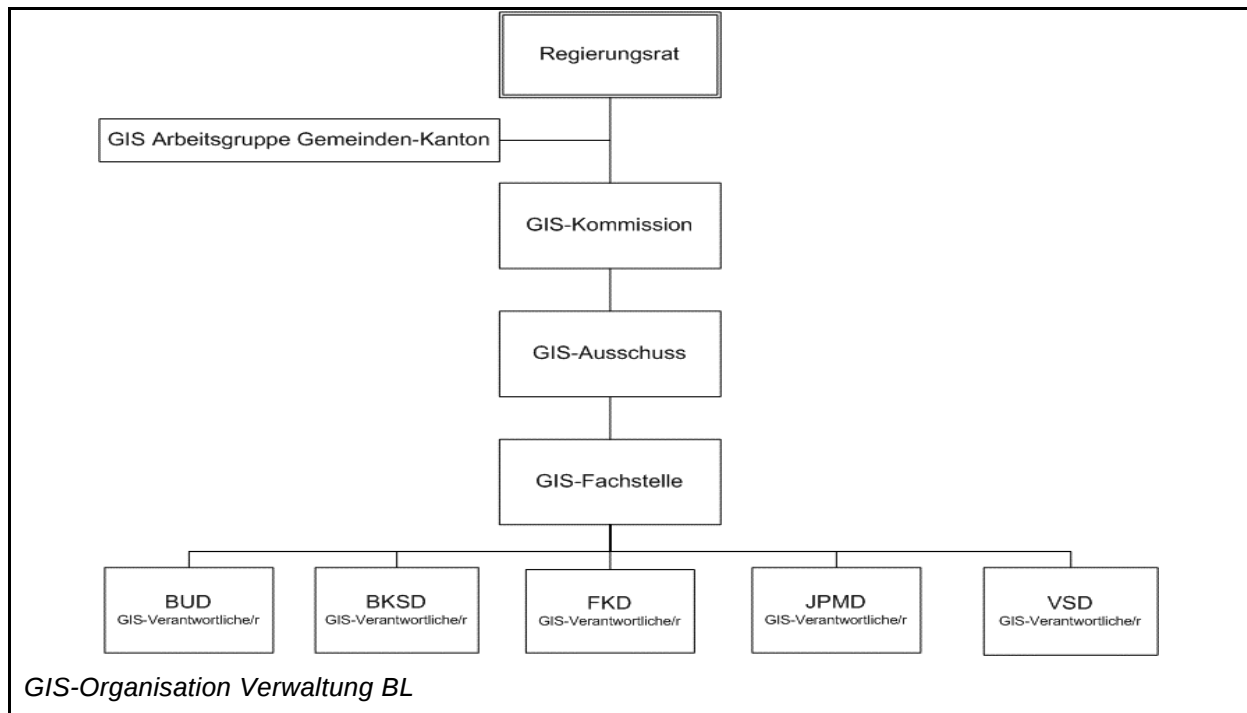
Feststellungen

Das Projekt hat die vorgesehenen Zeitrahmen bis anhin eingehalten, die wichtigsten Komponenten konnten realisiert werden.

Aus den Abklärungen der Subko GIS, aber auch aus dem Controlling-Bericht geht hervor, dass das vorgegebene Budget bis zum Abschluss der Arbeit der Subko GIS im Juni 2003 eingehalten wurde.

³³⁰ Gemäss Folie zu den Ausführungen des Projektleiters anlässlich der PUK-Sitzung vom 18.12.2003

9.5 PROJEKTORGANISATION



Am 5. November 1996 setzte der Regierungsrat in Kenntnis des Berichts des Vermessungs- und Meliorationsamtes (VMA) vom 1. Juli 1996³³¹ eine verwaltungsinterne Kommission für den Aufbau, die Organisation und den Betrieb eines Geographischen Informationssystems ein.³³² Diese setzt sich aus höchstens zwei Mitgliedern pro Direktion sowie zwei Vertreterinnen oder Vertretern der Gemeinden zusammen. Die Leitung dieser GIS-Kommission wird dem VMA übertragen. Die Kommission wird beauftragt, zuhanden des Regierungsrates einen Bericht über verschiedene zentrale Fragen des GIS zu erstellen: Organisations- und Leitungsstruktur mit Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen, GIS-Standards, Personalbedarf, Einbezug der Gemeinden, Kostenbeteiligungen der Datenbezüger/innen u. v. m.

Im daraufhin von der GIS-Kommission erstellten Bericht «Strategische Informatikplanung GIS BL»³³³ fordert die GIS-Kommission die Einsetzung eines GIS-Ausschusses, der die Leitung des Projekts übernimmt. Die Kommission sei zu gross und zu heterogen. Der GIS-Kommission wird die Aufgabe der Koordination des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen den Direktionen, den Gemeinden und den Privaten übertragen. Ebenso fordert die GIS-Kommission in ihrem Bericht, dass sowohl Präsident als auch Vizepräsident der GIS-Kommission vom neu zu gründenden GIS-Ausschuss gestellt werden. Die

³³¹ «Landinformationssystem (LIS) für die Verwaltung und die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft», Studie des Vermessungs- und Meliorationsamtes vom 01.07.1996

³³² RRB Nr. 2850 vom 05.11.1996

³³³ Bericht der GIS-Kommission BL an den Regierungsrat vom 19.10.1998: «Strategische Informatik-Planung für das geographische Informationssystem Basel-Landschaft (GIS BL)»

Fachstelle GIS, welche für den Aufbau und den Betrieb des Geographischen Informationssystems sorgt, wird dem VMA unterstellt. Sie realisiert das Data Warehouse und zentrale Projekte wie die Metadatenbank.

Der Regierungsrat folgt den Vorschlägen der GIS-Kommission und unterbreitet am 18. April 2000 dem Landrat die Vorlage GIS BL (LRV 2000/091). Darin wird ausgeführt: «Die Umsetzung der in der SIP/GIS BL (Strategische Informatikplanung) empfohlenen Organisation wurde bereits eingeleitet. Damit ist die Realisierung der anstehenden GIS-Projekte organisatorisch abgesichert.»³³⁴

Am 19. November 2001 ergänzt der Regierungsrat die GIS-Projektorganisation mit der Arbeitsgruppe Gemeinden – Kanton (AGK)³³⁵, die sich insbesondere mit der gegenseitigen Benützung von Datensätzen, deren Standards und deren Abgeltung befassen soll.

9.5.1 Schnittstellendefinition

Wichtigstes Ziel des GIS ist es, die über viele Dienststellen gestreut vorhandenen raumbezogenen Informationen auf einen einheitlichen Nenner zu bringen und diese Daten möglichst vielen interessierten Benutzerinnen und Benutzern zugänglich zu machen.³³⁶ Um die Kompatibilität der Datensammlungen sicherzustellen hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 13. August 2002³³⁷ auf Vorschlag der GIS-Kommission und der Arbeitsgruppe Gemeinden – Kanton die Datenschnittstelle INTERLIS als Datenaustausch- und Dokumentationsstandard für Geodaten in der kantonalen Verwaltung definiert.

INTERLIS ist eine Beschreibungssprache und ein Austauschmechanismus für Geodaten. Diese systemunabhängige Lösung hat den Vorteil, dass sie bei den verschiedenen Datenproduzentinnen und -produzenten innerhalb der Verwaltung, aber auch bei den Gemeinden und bei privaten Ingenieur- und Geometerbüros in verschiedenen Informatiksystemen eingesetzt werden kann.

INTERLIS ist als offizielle Schweizer Norm (SN 612030) vom Bund verbindlich vorgeschrieben.³³⁸ Die Schnittstelle ist ein Produkt der neuen amtlichen Vermessung AV 93. «Die guten gesamtschweizerischen Erfahrungen lassen es als ratsam erscheinen, INTERLIS auch für Dokumentationen und den Austausch von Geodaten anderer Fachbereiche

³³⁴ LRV 2000/091 vom 18.04.2000

³³⁵ RRB Nr. 1837 vom 19.11.2001

³³⁶ RRB Nr. 1250 vom 13.08.2002

³³⁷ RRB Nr. 1250 vom 13.08.2002

³³⁸ Art. 42 der technischen Verordnung des VBS vom 10. Juni 1994 über die amtliche Vermessung (TVAV; SR 211.432.21)

verbindlich zu erklären.»³³⁹ Auch andere Kantone haben INTERLIS als Standard für den gesamten Geodaten-Austausch in der Verwaltung deklariert. Betroffen von der Einführung dieses Standards sind im Kanton Basel-Landschaft insgesamt 23 Dienststellen. Die Kosten für den Kauf von Software-Werkzeugen und für die Schulung werden der laufenden Rechnung belastet. *«Einem kleinen finanziellen Mehraufwand durch die Einführung von INTERLIS steht also durch die zukünftigen Zeitersparnisse beim reibungslosen Datenaustausch ein mehrfacher Gegenwert gegenüber.»*³⁴⁰ Für die meisten Geodaten-Anwendungen stand die Schnittstelle jedoch bereits zu Verfügung.

Durch die Vorgaben des Bundes war die Wahl von INTERLIS einfach. Der grosse Vorteil liegt auch in der Systemneutralität. Es ist die Wahl der Bearbeitenden, mit welchem System sie die Geodaten erstellen wollen. Diese Geodaten werden dann in ein INTERLIS-Format exportiert, zu einer anderen Stelle übermittelt, dort mit einem Konverter ins lokale System importiert und bearbeitet. Die Wahl des Bearbeitungssystems ist also frei, definiert ist einzig der Beschreibungs- und Kommunikationsstandard.

9.5.2 Organisation dezentraler GIS-Projekte: Beispiel BUD

Die Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) ist die vom Projekt GIS am meisten betroffene Direktion. Das Bedürfnis, räumliche Daten darzustellen, sei in allen Dienststellen der BUD gross.³⁴¹

Beispiele von GIS-Projekten in der BUD:³⁴²

Dienststelle	GIS-Projekte
Bauinspektorat	Baugesuchsverwaltung (BBGIS)
Tiefbauamt	Gewässer- und Strassennetz
Raumplanung	digitalisierter Zonenplan Landschaft, Zonenplan Siedlung

Nebst der aktiven Mitarbeit der BUD in der GIS-Kommission, wo die Interessen der BUD in die Realisierung des GIS und in die Fachstelle eingebracht werden, schuf die BUD eine eigene GIS-Koordinationsstelle und den GIS-Lenkungsausschuss.³⁴³ Die neu geschaffene Koordinationsstelle koordiniert die spezifischen GIS-Projekte der BUD, baut und unterhält die Infrastruktur, modelliert die Daten für die Integration ins Geo Data Warehouse, kümmert sich

³³⁹ RRB Nr. 1250 vom 13.08.2002

³⁴⁰ RRB Nr. 1250 vom 13.08.2002

³⁴¹ BUD, Informatik: *Grobkonzept GIS in der BUD* vom 04.01.2002

³⁴² Protokoll der Sitzung des BUD-Lenkungsausschusses vom 31.05.2002

³⁴³ BUD, Informatik: *Grobkonzept GIS in der BUD* vom 04.01.2002

um den Zugang zu den Daten sowie um die Ausbildung und unterstützt die Dienststellen bei Projekten mit GIS-Daten. Die Stelle ist in der Direktionsinformatik angesiedelt. Der Lenkungsausschuss GIS fällt Entscheidungen über die strategische Ausrichtung des GIS in der BUD und setzt, vor allem bei der Budgetierung, Prioritäten bei der Datenerfassung. Er sorgt dafür, dass die Möglichkeiten des GIS in den Dienststellen zur Bewältigung der täglichen Arbeiten optimal genutzt werden können. Der Lenkungsausschuss setzt sich aus fachlich kompetenten und entscheidbefugten Vertretern aller Dienststellen zusammen.

9.6 BEWERTUNG DER PROJEKTORGANISATION

Die Projektleitung ging nicht nach der im Kanton vorgeschriebenen Methode³⁴⁴ für die Abwicklung von Informatikprojekten vor.³⁴⁵ Die Projektorganisation war dennoch klar strukturiert, die betroffenen Dienststellen und Gemeinden (sowohl als Datenlieferantinnen als auch als -bezügerinnen) wurden frühzeitig in das Projekt einbezogen. Dies trug dazu bei, die schwierige Koordination von Bedürfnissen der zahlreichen beteiligten Stellen erfolgreich zu vollziehen. Die Dienststellen wurden dabei so gut wie möglich involviert, aber nur so wenig wie nötig beansprucht. Das Beispiel der vom Bund vorgegebenen Datenschnittstelle INTERLIS zeigt aber auch, dass die optimalen äusseren Rahmenbedingungen zur erfolgreichen Zusammenarbeit der verschiedenen betroffenen Stellen beigetragen haben. Die mit beinahe 20 Jahren für ein EDV-Projekt sehr lange Projektdauer hat auch dazu beigetragen, dass eine klare Organisation mit entsprechendem Know-how aufgebaut werden konnte, welche das Vertrauen der verschiedenen Dienststellen genoss.

Bei dieser Organisationsstruktur wurde ganz bewusst eine Kumulation verschiedener Ämter beim früheren Leiter des Vermessungs- und Meliorationsamtes (VMA) vorgenommen. Dieser war sowohl Präsident des GIS-Ausschusses, der GIS-Kommission als auch der Arbeitsgruppe Gemeinden – Kanton (AGK). Die GIS-Fachstelle ist dem VMA unterstellt. Mit der Wahl des Leiters des VMA in den Landrat per 1. Juli 2003 musste dieser aus Gründen der Gewaltentrennung von seiner Funktion als Dienststellenleiter VMA zurücktreten. Er blieb indessen bei der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion als akademischer Mitarbeiter bei der Fachstelle GIS bis zu seiner Pensionierung am 31. Mai 2004 weiterhin beschäftigt.³⁴⁶ In dieser Funktion wurde ihm die Leitung der verwaltungsinternen GIS-Kommission und des GIS-Ausschusses übertragen, und auch in der AGK arbeitete er weiterhin mit.

³⁴⁴ Gemäss RRB 94/1995 wäre dies IFA PASS gewesen.

³⁴⁵ So der Projektleiter ausdrücklich anlässlich der PUK-Sitzung vom 18.12.2003

³⁴⁶ E-Mail des Projektleiters an Olivier Rügsegger vom 16.06.2003

Der Rücktritt des Leiters des VMA kurz vor Ende des Projekts kam zu einem ungünstigen Zeitpunkt. Mit der Weiterbeschäftigung konnte zumindest in Bezug auf das Projekt GIS eine gewisse Kontinuität erhalten bleiben, das Know-how ging dadurch nicht verloren. Die grosse Ämterkumulation hätte aber bei einem «echten» Abgang zu grösseren Schwierigkeiten geführt.

Feststellungen

Die Kumulation verschiedener Aufgaben bei einer Person ermöglicht wohl eine effiziente Verknüpfung von Wissen und Erfahrung, birgt indessen auch die mit dieser einseitigen Abhängigkeit einhergehenden typischen Gefahren.

10 TRIBUNA

10.1 EINLEITUNG

10.1.1 Mitglieder der Subkommission Tribuna

Etienne Morel (Präsident, Berichterstatter)

Helen Wegmüller

Regula Meschberger

10.1.2 Auftrag der Subkommission Tribuna

Tribuna ist der Name der Informatiklösung für die Geschäftskontrolle und die Buchhaltung der Gerichte und richterlichen Behörden. Aufgrund der vorhandenen Unterlagen konnte sich die PUK Informatik kein Bild von der Implementierung des Projekts Tribuna machen, welches sie wegen der grossen Zahl, der unterschiedlichen Interessen und der dezentralen Organisation der Anwender/innen als bedeutend erachtete.³⁴⁷ So beauftragte die PUK am 19. August 2003 eine Subkommission (Subko Tribuna), eine Umfrage bei den Anwenderinnen und Anwendern durchzuführen. Der von der Subko Tribuna erarbeitete Bericht wurde von der PUK Informatik anlässlich der Sitzung vom 29. März 2004 verabschiedet.

10.1.3 Vorgehen

Bei einem Treffen mit dem Direktionsinformatiker der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion und dem Projektleiter des Tribuna wurden die Mitglieder der Subko in die kantonale Informatik und das Projekt Tribuna eingeführt und mit Unterlagen zum Projekt bedient. Bei weiteren Gesprächen³⁴⁸ wurde den Mitgliedern der Subko ein Einblick in das Funktionieren der Applikation gewährt.

Die Subko Tribuna beschloss aufgrund der vermuteten grösseren Ergiebigkeit, die Anwender und Anwenderinnen einzeln und mündlich zu befragen.

³⁴⁷ Bericht der zentralen Dienste der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion vom 10.02.2003

³⁴⁸ Insbesondere bei den Statthalterämtern Sissach und Arlesheim

Gespräche mit Anwenderinnen und Anwendern:

Tribuna Gespräch 1: Projektleiter Tribuna

Direktionsinformatiker JPMD

Tribuna Gespräch 2: Statthalteramt Sissach, Anwenderkoordination Tribuna

Tribuna Gespräch 3: Amtsinformatiker Statthalteramt Arlesheim

Statthalter Arlesheim

Tribuna Gespräch 4: Statthalteramt Liestal

Tribuna Gespräch 5: Kantonsgericht

Der Subko Tribuna erschien es wichtig, die Statthalterämter weitgehend abzudecken, da sie als Hauptanwender und Auslöser des Projekts Tribuna im Kanton Basel-Landschaft gelten können. Zudem war es auch sinnvoll, ein Gespräch beim Kantonsgericht zu führen, weil sich dieses zurzeit in der Einführungsphase der Applikation befindet.³⁴⁹ Weitere Gespräche erübrigten sich angesichts der eindeutigen Befragungsergebnisse.

10.2 ERGEBNIS

10.2.1 Grundsätzliches

Im Allgemeinen wurde die Notwendigkeit der Einführung von Tribuna von allen Befragten unterstrichen. Durch die Applikation seien Riesenfortschritte für die Geschäftsführung erzielt und die Erwartungen im Bereich Effizienzsteigerung voll erfüllt worden. Die bisherigen EDV-Lösungen seien von Amt zu Amt verschieden und zudem anwenderunfreundlich gewesen.³⁵⁰

Die neue Applikation sei ein wichtiges, auf die Bedürfnisse der Anwender/innen zugeschnittenes Führungsinstrument, welches die Übersicht über alle Fälle ermögliche. Zudem müssten die Daten jetzt nur noch einmal erfasst werden.

Von allen Befragten gerühmt wurde der Aufbau des Systems in Modulen, die ein hohes Ausbau- und Anpassungspotential implizieren.

³⁴⁹ Die Einführung soll bis August 2004 an allen Bezirksgerichten erfolgen.

³⁵⁰ Das Statthalteramt Arlesheim betrieb mit «Justitia» bis 1999 eine eigene EDV-Lösung, welche zwar immer noch funktionsfähig wäre, aber aufgrund der Millenniumsanpassungen und deren zu hohen Kosten zugunsten von Tribuna aufgegeben werden musste. Andere Statthalterämter arbeiteten mit bekannten Textverarbeitungsprogrammen.

10.2.2 Organisation

Das Projektmanagement wurde nach der IFA-PASS-Methode vorgenommen. Die Organisationsstruktur ist klar und übersichtlich.

Erste Instanz bei Anwenderproblemen ist der Amtsinformatiker, der diese Funktion – ausser beim Statthalteramt Arlesheim – in einem Teilpensum ausführt.³⁵¹

Eine Mitarbeiterin des Statthalteramtes Sissach ist für die Koordination der Anwenderanliegen gegenüber der Lieferantin D und der Tribuna-Allianz³⁵² zuständig und bemüht sich um die Bewahrung der Einheitlichkeit der Anpassungen unter den Statthalterämtern. Sie vertritt die Anwender/innen des Kantons Basel-Landschaft auch in der Tribuna-Allianz.

Zudem besteht auch eine Arbeitsgruppe Tribuna, die sich aus einem Vertreter aus jedem Amt, einem Vertreter des Besonderen Untersuchungsrichteramts (BUR) und einem Vertreter der Lieferantin D zusammensetzt. Das Funktionieren dieser Arbeitsgruppe erfolgt über elektronischen Austausch.

Der Subko Tribuna fiel auf, dass die Anwenderkoordinatorin in der oben beschriebenen Organisationsstruktur eine starke Rolle innehat. Aus den Gesprächen wurde klar, dass ihre Arbeit geschätzt wird und auch sehr wichtig ist. Ohne ihre Tätigkeit wäre ein Wildwuchs der Extrawünsche und der uneinheitlichen Terminologie zwischen den verschiedenen Statthalterämtern absehbar.

Gelobt in der Organisationsstruktur wird die so genannte Tribuna-Allianz, eine Zusammenarbeit von 15 Kantonen, die alle die Applikation Tribuna in einer bestimmten Form verwenden. Die Allianz ermöglicht den beteiligten Kantonen eine starke Vertretung gegenüber dem Lieferanten einerseits und dem Bund andererseits. Der Austausch unter den Kantonen wird als wertvoll empfunden, da er das Übernehmen von erprobten Lösungen ermöglicht und das Aufteilen der Entwicklungskosten zur Folge hat. Dank der Allianz ist die Kontinuität der Applikation gesichert.

³⁵¹ Der Amtsinformatiker von Arlesheim belegt eine 100%-Stelle.

³⁵² Ein Zusammenschluss von 15 Kantonen, welche Tribuna anwenden

10.2.3 Lieferantin

Die Lieferantin D wird aufgrund der hohen Schulungs- und Unterstützungsqualität positiv erwähnt. Besonders die Effizienz der Schulung³⁵³ und die Anwenderdokumentation werden gelobt.³⁵⁴ Die Firma habe ein offenes Ohr für gewünschte Anpassungen, die in den meisten Fällen, wenn nicht sofort machbar, im Zuge einer neuen Version berücksichtigt würden.

Auch die Stabilität der Lieferfirma wird hervorgehoben. Diese ist gänzlich eigenfinanziert. Der Firmeninhaber wird als engagiert und zuvorkommend bezeichnet.³⁵⁵ Es ist davon auszugehen, dass – sollte die Firma dennoch einmal in Schwierigkeiten geraten – die beteiligten Kantone ohne grosse finanzielle Risiken «einsteigen» könnten.

10.2.4 Anwender/innen

Bei den Anwendern und Anwenderinnen sei Tribuna unbestritten. Für ältere Benützer sei die neue Applikation gewöhnungsbedürftig gewesen und anfangs z.T. auf Widerstand gestossen. Neue Mitarbeitende bekundeten keinerlei Schwierigkeiten.³⁵⁶ Die Anwenderfreundlichkeit von Tribuna hätte schliesslich dazu geführt, dass alle schnell produktiv arbeiten konnten.

In den Gesprächen wurde erwähnt, dass gewisse Mitarbeitende noch heute gewohnheitsbedingt mit dem Textverarbeitungsprogramm Aufgaben verrichten, die sie mit Tribuna lösen könnten. Ausserdem wird behauptet, dass von den verschiedenen Anwendern nicht alle Optionen der Applikation genutzt würden.³⁵⁷ Negativ aufgefallen ist der Subko Tribuna ebenfalls die Erwähnung der teils existierenden schlechten Datenqualität aufgrund fehlerhafter Datenerfassung. Diese hat jedoch nichts mit der Anwendung zu tun, sondern kann nur auf unzureichende Sorgfalt der Mitarbeitenden bei der Eingabe und mangelnde Qualitätskontrolle durch die Leitung zurückgeführt werden.³⁵⁸

10.2.5 Kantonsgericht

Beim Gespräch mit einem Mitarbeiter des Kantonsgerichts wurde der Subko Tribuna ein Einblick in die Einführungsphase der Applikation Tribuna gewährt. Die Subko ist von der durchdachten, sehr straff organisierten Einführung überzeugt. Die Dokumentation zur

³⁵³ Die Schulung erfolgt an einem Tag, an dem auch der Datentransfer vorgenommen wird. Am folgenden Tag soll produktiv gearbeitet werden können.

³⁵⁴ Tribuna Gespräche 2, 4 und 5

³⁵⁵ So insbesondere vom Kantonsgericht

³⁵⁶ Tribuna Gespräch 2

³⁵⁷ Tribuna Gespräch 4

³⁵⁸ Tribuna Gespräch 2

Einführung der Anwendung ist hervorragend. Der Miteinbezug der Benutzer/innen sowohl während der Analysephase als auch während der Konzeptphase wurde gewährleistet. Die Software wurde weitgehend nach Wunsch der Anwender/innen konfiguriert. Der Widerstand der Anwenderinnen und Anwender gegenüber der neuen Lösung scheint minim zu sein.

Wiederum gelobt wird die Qualität und Effizienz der Schulung.

Als Projektrisiken werden unvorhergesehene Ressourcenmängel an Zeit und Geld erwähnt.

Der Entscheid des Kantonsgerichts zur Einführung von Tribuna war ein Vernunftentscheid, nachdem die Statthalterämter bereits damit arbeiteten.

Nach einem Evaluationsverfahren wurde mit der Informatik der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion JPMD eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen bezüglich Support für das Kantonsgericht. Diese Dienstleistungen werden zu einem Preis von CHF 440'000.– pro Jahr für total 230 Arbeitsplätze erbracht. Vorher wurde der Support durch die Finanz- und Kirchendirektion FKD geleistet zu einem Preis von CHF 600'000.– pro Jahr für rund 100 Arbeitsplätze.

Mit den Leistungen der Informatikabteilung der JPMD ist die Verwaltung des Kantonsgerichts sehr zufrieden.

Feststellungen

Sowohl die Einführung der Applikation als auch deren Betrieb wurden bei den Anwendern positiv aufgenommen. Deren Bedürfnisse wurden bei der Einführung und bei Anpassungen berücksichtigt.

Die Anwendung überzeugt die Benutzer/innen in Bezug auf ihre enorme Effizienzsteigerung für alltägliche Arbeiten. Die interne Organisation funktioniert und wird von den Anwendenden verstanden. Die Lieferantin D scheint bei den Anwendern und Anwenderinnen für ihre guten Dienstleistungen in Support und Schulung bekannt zu sein.

Die Tatsache, dass verschiedene Anwender und Anwenderinnen nicht alle Optionen der Applikation nützen, kann möglicherweise mit der gewohnheitsbedingten Arbeitsweise in Zusammenhang gebracht werden, da dies bei neuen Mitarbeitenden nicht der Fall ist. Auf kontinuierliche Schulung muss deshalb Wert gelegt werden.

11 SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft kann einerseits auf die stets wachsenden Möglichkeiten der Informationstechnologie zurückgreifen und wird andererseits zunehmend von ihr abhängig. Die Möglichkeiten bieten ein grosses strategisches Potential; jedoch ist eine directionsübergreifende und kantonsweit geltende Strategie für die Nutzung dieses Potentials nicht erkennbar. Die Risiken, die durch diese Abhängigkeit entstehen, sind weitgehend bekannt und können eingedämmt werden, sofern sie ernst genommen werden.

Nachdem der Kanton seine Informatikdienstleistungen seit den 60er-Jahren mit zentralen Anwendungen auf Grossrechnern erbrachte, kamen ab den 90er-Jahren zunehmend Arbeitsplatzgeräte zum Einsatz, die vielfältige individuelle Lösungen ermöglichten, was schliesslich auch zur Dezentralisierung der Informatikdienste führte. Trotz dieser Dezentralisierung darf der «gemeinsame Nenner» der kantonalen Informatikdienste nicht verloren gehen: Einheitliche Grundsätze und Standards, eine einheitliche Strategie, die koordinierte Planung und Beschaffung sowie eine transparente Informationspolitik sind unabdingbar für directionsübergreifende Informatikprojekte und für den langfristig nutzbringenden Einsatz der Informationstechnologie im Kanton. Dafür sind geeignete Mittel zu schaffen.

Der Landrat hat in den letzten zehn Jahren Verpflichtungskredite von mehr als 70 Millionen Franken für neue Informatikprojekte bewilligt, die laufenden Kosten für die Informatik betragen gegen 40 Millionen Franken pro Jahr. Der Landrat hat diese Vorlagen, auch wenn es um Nachtragskredite ging, stets sehr wohlwollend aufgenommen und sehr viel Vertrauen in die Verantwortungsträgerinnen und -träger gesetzt. Dagegen hat die Regierung nicht immer offen über bestehende und bekannte Schwierigkeiten und Risiken informiert. Kritische Anfragen im Parlament wurden tendenziell sehr allgemein und beschwichtigend beantwortet, im Sinne von «Problem erkannt, Schwierigkeiten behoben oder Massnahmen eingeleitet, wir haben alles im Griff». Ähnlich hat die Regierung auch auf die Empfehlungen der GPK in Bezug auf das NRW im Jahr 1998 reagiert.

Die finanziellen Auswirkungen eines Projekts sind dem Landrat nach bestem Wissen und Gewissen zum Zeitpunkt der Behandlung der Vorlage offen zu legen – auch wenn Gefahr besteht, dass ein Projekt abgelehnt oder zurückgewiesen wird. Wenn sich in einem Grossprojekt ernsthafte Probleme abzeichnen, so ist der Landrat aktiv darüber zu informieren.

Der Einbezug des Landrats muss bei Informatikprojekten verbessert, die Stellung des Parlaments verstärkt werden.

Für die termin- und budgetkonforme Umsetzung von Projekten der Informatik ist insbesondere eine nach den Regeln der Kunst durchgeführte Projektorganisation und -leitung massgebend. Informatikprojekte müssen nach einer einheitlichen und systematischen Management-Methode abgewickelt werden. Das Personal ist auf geeignete Weise in Informatikprojekte einzubeziehen. Die Regierung hat in der Vergangenheit die Wichtigkeit des Projektmanagements bei der Umsetzung von Informatikprojekten verkannt, respektive bei der Besetzung von Schlüsselstellen zu wenig auf die mögliche Überlastung von einzelnen Personen und auf mögliche Machtkumulationen geachtet. «Hohes Tempo, High Risk und Prototyping»³⁵⁹ ist als Projektansatz zu vermeiden.

Ebenso ist der Vertragsausgestaltung mit den Anbietern mehr Gewicht beizumessen. Die Verträge müssen nach den individuellen Erfordernissen des konkreten Projekts ausgestaltet werden, die finanziellen Verpflichtungen klar kalkulierbar sein.

Durch den zunehmenden Einsatz von Mitteln der Informatik und durch die Vernetzung nimmt die Menge der verfügbaren Daten stetig zu. Mit der zunehmenden Datenmenge und neuen Einsatzbereichen der Informatik verschärfen sich auch die Probleme im Zusammenhang mit dem Datenschutz, der Datensicherheit und dem Datenzugang. Dem ist bei allen Informatikanwendungen und bei allen neuen Projekten die nötige Beachtung zu schenken und es sind adäquate Lösungen zu suchen.

Der Bericht des Regierungsrates «Wie steht es mit der EDV im Kanton wirklich?» gibt zwar eine Übersicht über die Organisation der Informatikdienste, über die laufenden und geplanten Informatikprojekte des Kantons und informiert über technische und finanzielle Aspekte dieser Projekte. Ansatzweise werden Verbesserungen bei der Projektumsetzung aufgezeigt. Eine wirklich selbstkritische Auseinandersetzung mit den bekannten Problemen (insbesondere NRW und Espresso) oder gar eine politische Analyse der direktionsübergreifenden Bedeutung und der Ziele der Informationstechnologie fehlt indessen weitgehend. So erweist sich der Beschluss des Landrats, eine PUK Informatik einzusetzen, im Nachhinein gesehen, als ein richtiger Entscheid.

Die Aufgabe, welche der PUK Informatik gestellt wurde, geht an die Leistungsgrenze eines nebenamtlichen Gremiums. Schon deshalb wäre eine aktivere Unterstützung durch die Verwaltung dienlich gewesen. Dennoch versuchte die PUK Informatik, mit ihren Abklärungen zu Erkenntnissen zu gelangen, die Verbesserungen für die Zukunft ermöglichen. Der Bericht der PUK ist keine fachtechnische Analyse der Informatik des Kantons, sondern versucht,

³⁵⁹ NRW Befragung 6 vom 07.04.2003, Rz 276; vgl. 7.2.8.5, letzter Absatz

punktuell einen vertieften Einblick in die Verwaltungstätigkeit zu gewähren und die Erkenntnisse politisch umzusetzen.

Die Empfehlungen und Postulate der PUK Informatik zielen darauf ab, dass sowohl die Regierung als auch das Parlament aus Fehlern Konsequenzen ziehen können. Lernprozesse und der bewusstere Umgang mit den Mitteln der Informatik sollen gefördert werden.

Der Dank richtet sich an alle, die die Arbeit der PUK Informatik unterstützt haben und unterstützen.

12 EMPFEHLUNGEN DER PUK INFORMATIK

12.1 ZUR RISIKOABSCHÄTZUNG UND ZUR INFORMATIONSPOLITIK

1. Die Planung von Grossprojekten der kantonalen Informatik und die damit verbundenen Kreditvorlagen an den Landrat dürfen nicht auf ausschliesslich optimistischen Ablaufprognosen beruhen. Interne und externe Risiken sind offen zu legen.
2. Es sind Massnahmen aufzuzeigen, wie die Risiken minimiert oder verhindert werden können. Für die Durchführung dieser Massnahmen sind genügend Ressourcen einzuplanen
3. Der innerbetriebliche Informationsfluss ist zu verbessern. Entscheide, Weisungen, Richtlinien, Standards und Regeln sind den in ein Projekt involvierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekanntzugeben und zentral an einer Fundstelle im Intranet zugänglich zu machen.

12.2 ZUR PROJEKTPLANUNG, -ORGANISATION UND -KOORDINATION

4. Politische, verwaltungsorganisatorische und technische Projekte sind langfristig zu planen und zeitlich optimal aufeinander abzustimmen.
5. Direktionsübergreifende Projekte sind unter frühzeitigem und permanentem Einbezug der einzelnen Direktionen zu planen und zu realisieren. Die federführende Direktion ist zu bezeichnen.
6. Bei der Durchführung von Projekten ist das bestehende Umfeld vorweg in technischer, organisatorischer, finanzieller und personeller Beziehung zu analysieren und es sind die sich daraus für das Projekt ergebenden Konsequenzen zu ziehen bzw. Massnahmen zu ergreifen.
7. Es ist eine Analyse der durch die Einführung von strategischen Informatikprojekten betroffenen Arbeitsabläufe in den verschiedenen Dienststellen durchzuführen; sowohl Prozesse als auch Organisationsstruktur sind vor der Einführung anzupassen.
8. Die interne und die externe Projektleitung müssen im Voraus klar bestimmt, ihre Aufgaben und ihre Verantwortung müssen klar definiert und zugewiesen, die Gesamtverantwortung festgelegt sein.

9. Die Projektleitung ist für die Dauer ihres Projekteinsatzes im nötigen Umfang von ihrer angestammten Funktion zu entlasten. Grossprojekte dürfen nicht «nebenbei» geführt werden.
10. Durch den Einbezug erfahrener Anwender/innen bereits während der Analyse- und Konzeptphasen ist sicherzustellen, dass deren Know-how aus der Praxis zweckdienlich genutzt und berücksichtigt wird.
11. Die Finanzkontrolle soll nicht in Projekte eingebunden werden, wenn dadurch ihre angestammte Tätigkeit als unabhängige Prüferin tangiert wird.
12. Vorgegebene Standards sind zu beachten; Regierungsratsbeschlüsse zur Projektabwicklung sind durchzusetzen.
13. Über den Projektverlauf ist entsprechend den Anforderungen der vom Regierungsrat vorgeschriebenen Projektmanagementmethode eine strukturierte Dokumentation anzulegen, welche über Entwicklung und Stand von Projekten jederzeit Auskunft gibt.
14. Zu Projektbeginn erarbeitete Zielvorgaben und Kriterien sind einzuhalten. Erweisen sie sich im weiteren Projektverlauf als falsch, sind sie im Rahmen der Projektorganisation stufengerecht zu revidieren und zu dokumentieren.
15. Vergabeentscheide bei strategischen Projekten dürfen nur dann unter Zeitdruck gefällt werden, wenn der Zeitdruck objektiv auch tatsächlich gegeben ist und die massgebenden Entscheidungsgrundlagen transparent und dem Entscheidungsorgan vollständig kommuniziert sind.

12.3 ZUR AUSARBEITUNG DES PFLICHTENHEFTS

16. Datenvolumen sowie Art und Aufbau des Management-Informationssystems müssen im Pflichtenheft des spezifischen Projekts behandelt und berücksichtigt werden.
17. Alle Systeme sind auf ihre Schnittstellenmöglichkeiten zu überprüfen, um eine optimale Datenintegration zu ermöglichen und somit Doppelerfassungen zu vermeiden und Kosten zu minimieren.

12.4 ZUR PERSONAL- UND AUSBILDUNGSPOLITIK

18. Bei der Besetzung von Schlüsselfunktionen ist darauf zu achten, dass Wissen und Erfahrung zwar ideal vernetzt sind, jedoch unnötige Machtkumulationen und/oder

Abhängigkeiten von einzelnen Personen – und damit einhergehend deren Überlastung – vermieden werden können.

19. Es ist innerhalb der Verwaltung eine Kompetenzgruppe Projekte aufzubauen und zu fördern. Insbesondere sind innerhalb der Verwaltung genügend potentielle Projektleiter/innen in den Bereichen Projekt- und Qualitätsmanagement, Führung und Organisation aus- und fortzubilden – und zwar in der vom Regierungsrat vorgegebenen Methode.
20. Die vom Projekt betroffenen Anwender/innen sind so vorzubereiten und auszubilden, dass sie die Zusammenhänge sehen und ihre eigene Funktion im Gesamtzusammenhang begreifen.

12.5 ZUM VERTRAGSABSCHLUSS

21. Die Grundsätze des Projektmanagements und die Regierungsratsbeschlüsse sind auch bezüglich Vertragsgestaltung zu beachten und umzusetzen. Der vertraglichen Vereinbarung für die Abwicklung eines Projekts und für die Zusammenarbeit mit dem Vertragspartner kommt hohe Bedeutung zu. Dementsprechend sind die notwendigen Ressourcen für juristische Begleitung einzuplanen und einzusetzen. Das entsprechende Fachwissen ist verwaltungsintern zu fördern.
22. Die Regierung soll die IT-Verträge nach einheitlichen Kriterien prüfen lassen, die Unterschriftskompetenz regeln, resp. bedeutende Verträge in einem Beschluss (RRB) selbst genehmigen – auch wenn eine Landratsvorlage besteht. Vereinbarungen/Vorverträge mit Lieferanten sind mit der Vorbehaltsklausel zu versehen, dass die Verträge erst nach Kreditsprechung durch den Landrat verbindlich werden.
23. Im Vertrag müssen auch die Anforderungen an die Projektleitung des Softwarelieferanten und dessen Pflichten definiert sein. Pflichtenhefte sind zum integrierenden Bestandteil der Verträge zu erklären.

12.6 ZUR KOSTENKONTROLLE

24. Die Eigenleistungen müssen projektweise erfasst werden und auswertbar sein.
25. Die Weisung betreffend «Verfahren und finanzielle Abwicklung von Projekten» der Finanzdirektion vom 28. Januar 1997 ist durchzusetzen.

13 POSTULATE

13.1 VERFAHRENSPOSTULAT BETREFFEND INHALT VON LANDRATS-VORLAGEN

Landratsvorlagen zu Informatikprojekten müssen Auskunft geben über:

- Federführende Direktion, Projektleitung und Steuerungsausschuss
- Zusammenstellung der Vollkosten, samt Nachweis der eigenen Personalressourcen
- Projektterminplan mit Anfangs-, Endtermin und Meilensteinen
- Begründung der Evaluation
- Kommunikationskonzept (intern u. extern)
- Ausbildungskonzept
- Projektcontrolling (intern/extern)
- Risiken und Umgang mit Risiken

In diesem Sinne ist § 58 der Geschäftsordnung des Landrats zu ergänzen.

13.2 POSTULAT ERFAHRUNGSGRUPPEN

Die Regierung wird eingeladen, den Erfahrungsaustausch mit Anwenderinnen und Anwendern derselben Software sicherzustellen – auch ausserkantonale. Dadurch soll die Verwaltung zusammen mit anderen Partnern grösseres Gewicht bei Verhandlungen mit der Hersteller-, resp. der Vertriebsfirma erhalten. Beispielsweise soll die Finanzdirektion mit dem Personalamt des Kantons Zürich in Verbindung treten, um die offenen und künftigen Fragen und Probleme im Zusammenhang mit HR-Access zu erörtern.

13.3 POSTULAT DATENSCHUTZ

Die Regierung wird beauftragt, ein Datenschutzkonzept für Informatikprojekte zu erarbeiten, mit einer rechtlichen Grundlage den Persönlichkeits- und Datenschutz für alle Informatikanwendungen zu klären und zu garantieren, den frühzeitigen Beizug von Datenschutzfachleuten bei allen Informatikprojekten sicherzustellen und einen Leitfaden für Projektleiter/innen und Anwender/innen auszuarbeiten.

13.4 POSTULAT DATENZUGANG / GEBÜHREN FÜR DIE DATENNUTZUNG

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Nutzungsmöglichkeiten von Daten innerhalb der Verwaltung und durch die Öffentlichkeit zu klären und eine rechtliche Grundlage für den Datenzugang zu schaffen. Gleichzeitig wird die Regierung beauftragt, die Gebühren für den Zugang zu elektronischen Daten einheitlich zu regeln und dazu gemäss § 5 Finanzhaushaltsgesetz ein Gebührenkonzept und eine rechtliche Grundlage zu erarbeiten.

13.5 POSTULAT INFORMATIKLEITBILD

Die Regierung wird beauftragt, ein Informatikleitbild auszuarbeiten, in dem sie Ziele, Grundsätze und Strategie für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie in der kantonalen Verwaltung und deren mittel- und langfristige Entwicklung festlegt.

13.6 POSTULAT INFORMATIKORGANISATION UND -KOORDINATION

Die Regierung wird beauftragt,

- die heutige dezentrale Organisation der Informatik zu überprüfen ,
- die Mittel und Möglichkeiten der koordinierten Informatikplanung, -konzeption und -strategie der gesamten kantonalen Verwaltung zu verbessern,
- die direktionsübergreifende Gesamtverantwortung für die kantonale Informatik zu klären und festzulegen;
- dementsprechend die Informatikverordnung zu revidieren.

13.7 POSTULAT BETREFFEND VERBESSERUNG DER GESAMTSCHWEIZERISCHEN INFORMATIKKOORDINATION

Die Regierung wird beauftragt, sich in den Fachdirektoren-Konferenzen für eine verstärkte Koordination bei Evaluation und Implementierung der Informatikanwendungen mit dem Bund und zwischen den Kantonen einzusetzen. Die kantonalen Projektleitungen sind zu verpflichten, mit Partnerinnen aus anderen Kantonen und des Bundes zusammenzuarbeiten. Vor Beschaffungen ist beim Bund und bei anderen Kantonen abzuklären, ob bereits Erfahrungen mit der Anwendung und den potentiellen Lieferanten vorliegen.

14 ANTRÄGE DER PUK INFORMATIK

Die Parlamentarische Untersuchungskommission Informatik (PUK Informatik) hat den vorliegenden Schlussbericht anlässlich ihrer Sitzung vom 15. Juni 2004 mit 8 : 0 Stimmen, einstimmig und ohne Enthaltungen verabschiedet und beantragt dem Landrat, wie folgt zu beschliessen:

1. Vom Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission Informatik vom 15. Juni 2004 wird Kenntnis genommen.
2. Den 25 Empfehlungen wird zugestimmt und der Regierungsrat wird beauftragt, dem Landrat bis 31. Mai 2005 über die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen Bericht zu erstatten.
3. Die Postulate
 - a. 2004/193 Verfahrenspostulat betreffend Inhalt von Landratsvorlagen
 - b. 2004/194 Postulat Erfahrungsgruppen
 - c. 2004/195 Postulat Datenschutz
 - d. 2004/196 Postulat Datenzugang/Gebühren
 - e. 2004/197 Postulat Informatikleitbild
 - f. 2004/198 Postulat Informatikorganisation und -koordination
 - g. 2004/199 Postulat betreffend Verbesserung der gesamtschweizerischen Informatikkoordinationwerden an die Regierung überwiesen.
4. Die Motion 2002/029 der FDP-Fraktion betreffend «Wie steht es mit der EDV im Kanton wirklich?» wird als erledigt abgeschrieben.

Birsfelden, 15. Juni 2004

Namens der PUK Informatik:

Christoph Rudin, Präsident