



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	VERFAHRENSGRUNDSÄT ZE 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