

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 Projekt- abwicklung 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

