

8 ESPRESSO

8.1 EINLEITUNG

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

Juliana Nufer, Laufen (Präsidentin, Berichterstatterin)

Christoph Rudin, Birsfelden

Roger Moll, Binningen, bis 30.06.2003

Matthias Zoller, Therwil, ab 01.07.2003

8.1.2 Auftrag der Subkommission «Espresso»

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

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

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

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

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

8.1.3 Vorgehen

8.1.3.1 Unterlagen

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

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

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

8.1.3.2 Gespräche und Befragungen

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

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

Espresso Gespräch Nr. 1: Abteilungsleiter Lohnbüro

Espresso Gespräch Nr. 2: Ombudsman

Espresso Gespräch Nr. 3: stv. Generalsekretär BKSD

Leiter Lehrpersonen BKSD

Leiterin Verwaltungspersonal

Espresso Gespräch Nr. 4: Roland Winkler, Leiter Finanzkontrolle

Espresso Gespräch Nr. 5: Leiter Finanzen BUD

Leiter Personaldienst BUD

Espresso Gespräch Nr. 6: Leiter Statistisches Amt

Espresso Gespräch Nr. 7: Projektleiter Bildungsgesetz

Leiter Schulinspektorat

Espresso Gespräch Nr. 8: Personalchef des Kantons

Espresso Gespräch Nr. 9: Leiter Abt. Informatik JPMD

stv. Leiter Abt. Informatik, Schulung/Projekte JPMD

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

Espresso Gespräch Nr. 10: Leiter Kantonsspital Liestal

Leiter Informatik Kantonsspital Liestal

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

Folgende Personen wurden als Auskunftspersonen befragt:

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

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

Espresso Befragung Nr. 3: Hans Fünfschilling, alt Regierungsrat

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

Espresso Befragung Nr. 5: Abteilungsleiter Zentrales Lohnbüro

Espresso Befragung Nr. 6: stv. Generalsekretär BKSD

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

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

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

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

8.2 VON DER STUDIE BIS ZUR PROJEKTVERGABE

8.2.1 *Auslösung des Projekts*

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

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

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

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

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

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

8.2.2 Vorstudie

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

8.2.3 Definition von ersten Eckwerten durch den Regierungsrat

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

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

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

²⁶¹ Auch im Hinblick auf die Besoldungsrevision

²⁶² RRB Nr. 25 vom 06.01.1998

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

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

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

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

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

Feststellungen

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

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

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

²⁶³ Vgl. RRB Nr. 25 vom 06.01.1998

8.2.4 Evaluation der Software

8.2.4.1 Pflichtenheft und Offerteinladung

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

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

Folgende Bereiche wurden evaluiert:

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

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

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

8.2.4.2 Organisation der Projektleitung für die Evaluation (damalige Funktionen)

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

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

Erweiterte Projektleitung: Projektleitung, Fachpersonen aus allen Direktionen

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

Feststellungen

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

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

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

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

8.2.5 Die Vergabe

8.2.5.1 Entscheid

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

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

²⁶⁵ Espresso Befragung 6 vom 30.06.2003

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

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

Feststellungen

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

Soweit erkennbar wurde die Auswahl sorgfältig und fachlich korrekt durchgeführt.

8.2.6 Zusammenarbeit mit der Lieferantin I²⁶⁹

8.2.6.1 Die schriftlichen Vereinbarungen mit der Lieferantin I

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

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

Alle Verträge wurden ausschliesslich vom Projektleiter unterzeichnet.

8.2.6.2 Vertragsverhältnis

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

²⁶⁷ Status-Bericht des externen Controllers vom 15.11.2001

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

²⁶⁹ Gemäss Bericht des externen Controllers vom 15.11.2001

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

²⁷¹ Espresso Befragung 1 vom 24.03.2003 und schriftliche Antwort vom 14.03.2003

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁷² Revisionsbericht 053/2000 vom 13.11.2000, Ziffer 1.4

²⁷³ Exkl. Kosten der Lizenzen

Feststellungen

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

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

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

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

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

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

8.2.6.3 Vergleich mit dem analogen Projekt im Kanton Zürich

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

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

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

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

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

8.3 LANDRATSVORLAGEN

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁷⁷ Espresso EDV-Evaluation 98.22 vom 12.05.1998

8.3.1.1 Zielsetzungen

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

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

8.3.1.2 Generelle Bemerkungen zum Mengengerüst

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

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

8.3.1.3 Systemwahl und Projektabwicklung

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

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

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

8.3.1.4 Zeitplan und Systemeinführung

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

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

8.3.1.5 Projektkosten, Einsparungspotential, Ertragssteigerungspotential

In der Landratsvorlage wurden folgende Kosten veranschlagt:

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

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

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

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

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

8.3.1.6 Bemerkung zur Landratsvorlage

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

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

²⁷⁹ Espresso Befragung 3 vom 23.05.2003

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

Kosten für interne Kommunikation fehlten in der Vorlage.

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

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

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

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

Feststellungen

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

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

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

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

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

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

8.3.2.1 Ausgangslage und Begründung

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

8.3.2.2 Bemerkungen aus den Befragungen

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

²⁸¹ Espresso Befragung 9 vom 28.01.2004

Feststellungen

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

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

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

8.3.3.1 Ausgangslage und Begründung

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

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

Die Projektleitung hat den ganzen Aufwand unterschätzt.

8.3.3.2 Bemerkungen aus den Befragungen

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

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

²⁸² Bericht der Finanzkommission 2000/001 vom 17.02.2000

²⁸³ Espresso Befragung 5 vom 17.06.2003

²⁸⁴ Aussage des externen Controllers

Feststellungen

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

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

8.4 PROJEKTORGANISATION, PROJEKTVERLAUF UND IMPLEMENTIERUNG

8.4.1 Interne Projektorganisation

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

8.4.2 Prüfberichte der Finanzkontrolle

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

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

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

²⁸⁵ Espresso Befragung 3 vom 23.05.2003

²⁸⁶ Espresso Befragung 2 vom 13.05.2003

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

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

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

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

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

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

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

8.4.3 Projektrisiken

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

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

Als weitere Risiken wurden von der Finanzkontrolle genannt:

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

8.4.4 Optik einiger Anwender/innen

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

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

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

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

²⁸⁹ Espresso Gespräch 3 vom 09.12.2002

²⁹⁰ Espresso Gespräch 7 mit dem Schulinspektorat vom 10.02.2003

²⁹¹ Espresso Gespräch 5 vom 27.01.2003

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

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

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

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

Feststellungen

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

8.4.5 Projektdokumentation / Personalhandbuch

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

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

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

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

²⁹³ Espresso Gespräch 6 vom 03.02.2003

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

8.4.6 Probleme und Mängel

8.4.6.1 Projektleiterwechsel durch die Informatikfirma

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

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

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

8.4.6.2 Knappe Personalressourcen

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

8.4.6.3 Fehlende Testplattform, fehlende Zeit, mangelnde Koordination

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

²⁹⁴ Espresso Befragung 3 vom 23.05.2003

²⁹⁵ Schriftliche Aussagen Yvonne Reichlin vom 16.03.2004

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

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

8.4.6.4 Interner Widerstand

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

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

8.4.6.5 Schnittstelle Spitäler

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

Feststellungen

²⁹⁶ Espresso Befragung 2 vom 13.05.2003

²⁹⁷ Schriftliche Aussagen von Yvonne Reichlin vom 21.03.2003

²⁹⁸ Espresso Befragung 2 vom 13.05.2003

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

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

8.4.7 Externe Projektorganisation

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

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

Feststellungen

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

8.4.8 Externes Controlling

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

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

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

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

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

8.4.10 Wartungsvertrag

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

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

Feststellungen

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

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

³⁰⁰ Espresso Befragung 5 vom 17.06.2003

8.5 PROJEKTSTAND MITTE 2003

8.5.1 *Sicht der Finanzkontrolle*

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

Als Risiken werden aufgeführt:

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

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

8.5.2 *Releasewechsel / Testumgebung*

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

Feststellungen

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

8.6 FINANZIERUNG

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

8.6.1.1 *Personaleinsatz*

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

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

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

³⁰² Espresso Befragung 5 vom 17.06.2003

8.6.1.2 Betriebskosten

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

Feststellungen

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

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

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

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

8.6.2 Einhaltung der Verpflichtungskredite

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

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

8.6.3 Interne Projektkosten

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

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

³⁰⁴ Kostenzusammenstellung vom 16.03.2004 durch FKD, Yvonne Reichlin

Feststellungen

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

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

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