



Vorlage an den Landrat

betr. Postulat von Max Ribi betreffend Gesetze - Software

(Geschäftsnummer 2003/151)

Vom 5. Juni 2005

1. Einleitung

Der Landrat überwies am 15. Januar 2004 das Postulat „Komplizierte Gesetze - Komplizierte und teure Software - Teure Verwaltung, Einfache Gesetze - Einfache und billigere Software - Kostengünstigere Verwaltung“ (2003/151) von Max Ribi an den Regierungsrat. Es hat folgenden Wortlaut:

Sehr oft hört man die Entschuldigungen, dass die Software schuld sei an einer falschen Berechnung. Dann hört man auch die Klage, dass die Software angepasst werden müsse, weshalb es zu Verzögerungen käme und die Betroffenen sich in Geduld üben müssten. Das Problem bei der Umstellung auf ein neues Computerprogramm habe man unterschätzt und gute Computerspezialisten seien nicht so leicht zu finden und seien teuer. Der Landrat hat nur mürrisch einem 2. Nachtragskredit für die neue Software für die Personal- und Lohnadministration zugestimmt und danach eine parlamentarische Untersuchungskommission zur Untersuchung der Implementierung und Finanzierung von EDV-Projekten der Kantonsverwaltung eingesetzt, allerdings nicht zur Freude des Unterzeichneten.

Die Probleme mit der Computertechnik sind beim Staat und in der Privatwirtschaft anzutreffen. Computerkaufen ist nicht schwer, zum Laufen zu bringen aber sehr. Dr. Martin Thommen, früherer Leiter der Finanzverwaltung hat einmal gesagt: "Es ist einfacher die Verwaltung anzupassen als die Software; es ist billiger."

Aufgrund der Feststellungen seien die nachfolgenden Fragen und Überlegungen erlaubt:

1. Beschliesst der Landrat zu komplizierte Gesetze, die bei der praktischen Umsetzung zu viele Probleme stellen und erst noch teuer zu stehen kommen? Oder macht man sich die Schwierigkeiten beim Vollzug selber?

2. Wäre es nicht angebracht, bei der Revision von Gesetzen der praktischen Umsetzung und der Kostenfolge vermehrt Beachtung zu schenken, im Sinne von Ursache und Wirkung?
3. Wie gross schätzt man das Sparpotential nach dem Grundsatz: "Einfachere Gesetze - Einfachere und billigere Software".
4. Wäre es nicht billiger, die komplizierten Fälle einer Anwendung mathematisch begabten Mitarbeitern zu Überlassen, statt die Software für alle Eventualitäten anzupassen? Als willkommener Nebeneffekt würde die Stelle des Mitarbeiters interessanter.

Antrag: Der Regierungsrat wird gebeten, die These "Einfachere Gesetze - einfachere und billigere Software - kostengünstigere Administration" zu prüfen und dem Landrat die nötigen Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

2. Antworten des Regierungsrates

1. Beschliesst der Landrat zu komplizierte Gesetze, die bei der praktischen Umsetzung zu viele Probleme stellen und erst noch teuer zu stehen kommen? Oder macht man sich die Schwierigkeiten beim Vollzug selber?

Antwort des Regierungsrates:

Der Gesetzgeber formt Gesetze nach seinem politischen Willen. Der Vorrang der Politik ist ein elementares Merkmal unserer Demokratie und ebenso unbestritten wie unverzichtbar. Die gesetzlichen Lösungen fallen deshalb regelmässig komplizierter aus, als es die Materie eigentlich erfordern würde. Der möglichst einfache Gesetzesvollzug (insbesondere die "Software-Optimierung" der Gesetze) und die Umsetzung des politischen Willens stehen daher regelmässig in einem gewissen Spannungsverhältnis. Die Vorgaben des - politisch modellierten - Gesetzes erlauben es in der Regel nicht, ein Software-Produkt zu finden, dass alle Prämissen erfüllt. Deshalb müssen die erhältlichen Standard-Softwareprodukte angepasst werden. Je grösser das Ausmass der Besonderheiten desto umfangreichere Projekte und damit höhere Kosten werden auslöst.

Aber auch Vollzugsprobleme können Softwareprobleme verursachen. Zwar werden bei Software-Neuanschaffungen zuerst Organisationsstruktur und Arbeitsabläufe der betroffenen Dienststellen eingehend und frühzeitig analysiert. Diese Vorgehensweise schreibt die vom Regierungsrat per 1. Januar 2005 eingeführte Projektmanagementmethode „Hermes 2003“ für Informatikprojekte vor. Vor allem bei umfangreichen Projekten sind jedoch trotz seriöser Planung nicht alle Detailanforderungen im Voraus erkennbar. Es lässt sich daher nicht immer vermeiden, dass trotz umfangreicher Evaluation und Planung die Software auch in einer späteren Phase angepasst werden muss.

Softwareanpassungen können also verschiedene Ursachen haben. Sie lassen sich sowohl auf komplizierte Gesetze als auch auf Vollzugsprobleme zurückführen.

Erhebliche Synergien liessen sich aber erzielen, wenn alle Kantone gleiche oder zumindest sehr ähnliche Gesetze erlassen würden. Die Software-Hersteller würden auf diese Vereinheitlichung reagieren und Produkte anfertigen, die ohne wesentliche Anpassungen installiert werden könnten. Beispielsweise würden formal harmonisierte kantonale Steuergesetze diesen Effekt erzielen. In anderen Bereichen könnten Systemwechsel oder -vereinfachungen den Vollzug rationalisieren. Der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat im Pensionskassenbereich, die Vereinfachung des Lohnsystems oder des Finanzausgleichs würden wesentliche Einsparungen bringen.

Mögliche Verbesserungen im Vollzug sind sicherlich ein wichtiges Argument in der politischen Diskussion, in der Regel aber nicht matchentscheidend. Politische Ansichten und das Bestreben, eine gerechte und ausgewogene Lösung zu finden, werden wesentlich höher gewichtet.

2. Wäre es nicht angebracht, bei der Revision von Gesetzen der praktischen Umsetzung und der Kostenfolge vermehrt Beachtung zu schenken, im Sinne von Ursache und Wirkung?

Antwort des Regierungsrates:

Bei der Vorbereitung einer Gesetzesrevision müssen alle wesentlichen Aspekte angemessen berücksichtigt werden. Dem Regierungsrat obliegt die Aufgabe, alle Faktoren möglichst umfassend zu erarbeiten, transparent darzulegen und sie aus seiner Sicht zu gewichten. Teil dieser Vorbereitungsarbeiten ist die Analyse der Auswirkungen auf den Gesetzesvollzug (und damit auch die Auswirkungen im IT-Bereich).

Der Informatikbereich hat in den vergangenen Jahrzehnten stets an Bedeutung gewonnen. Dementsprechend haben sich auch die Kosten und Risiken entwickelt. Dieser Trend ist ungebrochen. Der Regierungsrat erachtet es als richtig, dass die Auswirkungen auf den Informatikbereich vermehrt beachtet werden. Mit der Projektmanagementmethode „Hermes 2003“ besteht ein taugliches Werkzeug, die dafür erforderliche Sensibilität zu erhöhen¹. Gleichzeitig soll dieses Anliegen instrumentalisiert werden, indem Ausführungen über allfällige Auswirkungen im Informatikbereich zwingender Bestandteil von Landratsvorlagen werden. Daher soll die „Checkliste“ für Landratsvorlagen in § 58 der Geschäftsordnung des Landrates² entsprechend ergänzt werden.

¹ Hermes „2003“ ist nicht nur bei reinen Informatikprojekten, sondern auch für Informatikteile von anderen Projekten zu verwenden.

² Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats); SGS 131.1.

3. *Wie gross schätzt man das Sparpotential nach dem Grundsatz: "Einfachere Gesetze - Einfachere und billigere Software".*

Antwort des Regierungsrates:

Wie bereits erwähnt gibt es einige Rechtsnormen, die verhältnismässig kompliziert ausgestaltet sind und deren Vereinfachung wesentliche Einsparungen bringen könnten. Die exakte Bezifferung dieser Einsparungen ist aber äusserst schwierig, da sie direkt vom Rationalisierungsgrad der Gesetze abhängig ist und im Zusammenhang mit der erhältlichen Standard-Software eruiert werden müsste. Das Einsparungspotential ist also ganz wesentlich vom - ständig ändernden - Marktangebot abhängig. Zudem ist es ohne weiteres möglich, dass selbst geringfügige Gesetzesanpassungen erhebliche Softwareanpassungen und damit finanzielle Konsequenzen auslösen könnten.

Das Sparpotential hängt also von Faktoren ab, die sehr unbeständig und kaum vorhersehbar sind. Aus diesen Gründen wäre eine Bezifferung des Sparpotentials von *"Einfachere Gesetze - Einfachere und billigere Software"* unseriös.

4. *Wäre es nicht billiger, die komplizierten Fälle einer Anwendung mathematisch begabten Mitarbeitern zu überlassen, statt die Software für alle Eventualitäten anzupassen? Als willkommener Nebeneffekt würde die Stelle des Mitarbeiters interessanter.*

Antwort des Regierungsrates:

Bevorzugt wird die möglichst kostengünstige und effiziente Variante. D.h. für regelmässig wiederkehrende Fälle wird eine Software-Lösung erarbeitet. Hingegen ist die Programmierung von selten eintretenden Spezialfällen meistens nicht sinnvoll. In der Regel werden solche Spezialfälle von den Mitarbeitenden ohne oder nur mit geringer Softwareunterstützung gelöst. Allerdings ist dabei zu beachten, dass auch Spezialfälle statistisch ausgewertet werden und im Gegensatz zu den Normfällen manuell in Datenbanken eingegeben werden müssen. Dieser allfällige Mehraufwand muss mit berücksichtigt werden. Der Entscheid über die manuelle oder softwaregestützte Lösung wird anhand einer Ablaufanalyse getroffen.

3. Antrag

1. Dem Landrat wird beantragt, die Änderung des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates gemäss Beilage 1 zu genehmigen.
2. Es wird weiter beantragt, das Postulat Ribi (2003-151) als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 5. Juli 2005

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Der Präsidentin: Schneider-Kenel

der Landschreiber: Mundschin

Entwurf Landratsbeschluss

betreffend Ergänzung beziehungsweise Änderung des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates vom 21. November 1994

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft, gestützt auf § 70 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984³ beschliesst:

I.

Das Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates vom 21. November 1994 vom 21. November 1994⁴ wird wie folgt geändert:

§ 58 Buchstabe h

Ausführungen über allfällige Auswirkungen im Informatikbereich.

II.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES

die Präsidentin:

der Landschreiber:

³ GS 29.276, SGS 100

⁴ GS 32.77, SGS 131.1