

Beschluss Nr. 136/2015

Schwyz, 10. Februar 2015 / ju

Reorganisation Amt für Informatik und Anpassung des Grundauftrags

Beantwortung des Postulats P 12/14

1. Wortlaut des Postulats

Am 19. November 2014 haben Kantonsrat Othmar Büeler und vier Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

"Ende August 2014 hat sich auf Einladung vom Bildungsdepartement eine interkantonale IT-Expertengruppe am „Runden Tisch“ getroffen um das Desaster rund um die Schuldatenverwaltung zu erörtern, aber insbesondere die „Lessons Learned“ aufzuzeigen. Es herrschte am Ende einstimmiger Konsens, dass im ersten E-Government Projekt des Kantons unter anderem die erfolgskritische Funktion des IT-Projektmanagements versagt hat. Eine Aussage in gleicher Zielrichtung macht die Regierung in ihrem aktuellen RRB Nr. 1103/2014 betreffend Bericht zum Totalschaden der Schuldatenverwaltung unter Punkt 3.9, Schlussfolgerungen (Knowhow in Sachen Projektmanagement).

Der Kanton ist für eine IT-Projektentwicklung in dieser Grössenordnung falsch aufgestellt. Es besteht die grosse Gefahr, dass unter diesen Voraussetzungen auch künftige Projekte wieder Schiffbruch erleiden werden. Die aktuellen Strukturen und Ressourcen im zuständigen Amt für Informatik lassen es heute nicht zu, die Departemente in ihren Informatikprojekten richtig zu unterstützen bzw. Projekte bei Bedarf erfolgreich selber zu führen. Die Departemente sind heute weitgehend auf sich selbst gestellt. Sie haben selber keine geeigneten Ressourcen und Skills, um Informatikprojekte erfolgreich zu planen und steuern. In der Konsequenz kaufen sie diese Dienstleistungen mit sehr unterschiedlichem Erfolg ein. Die Schuldatenverwaltung war diesbezüglich Lehrstückhaft.

Die Postulanten fordern deshalb die Regierung auf, das Amt für Informatik zu reorganisieren und den heutigen Grundauftrag des Amtes für Informatik zu justieren.

Folgende Rahmenbedingungen und übergeordneten Zielsetzungen sind bei der Umsetzung zu berücksichtigen:

1. Die Reorganisation hat über die Dauer von drei Jahren weitgehend kostenneutral zu erfolgen.
2. Das Amt für Informatik muss künftig in der Lage sein, die Departemente bei Bedarf in IT-Projekten fachlich nach einschlägigen Standards zu führen, nicht nur zu unterstützen.
3. Bei grösseren IT-Projekten ist eine unabhängige externe Qualitätssicherung zu prüfen.
4. Die kantonale IT-Strategie muss diesbezüglich sichtbar und transparent werden.
5. Das Schwergewicht im Grundauftrag soll zulasten des Betriebs gehen, wo ein günstigeres Outsourcing an ein Schwyzer oder Schweizer Unternehmen angestrebt werden soll.
6. Die Reorganisation und Justierung des Grundauftrags soll von der Regierung mit Unterstützung einer geeigneten, neutralen und externen Institution erfolgen.
7. Es gibt in anderen (ähnlich grossen) Kantonen bereits erfolgreiche und bedürfnisgerechte Organisationsformen für die Verwaltung der kantonalen IT, diese sind zu prüfen (u.a. Zuger Modell).
8. Erste spürbare Massnahmen müssen bereits 2015 wirksam sein.

Insbesondere muss auch geprüft werden, ob gemäss dem kantonalen Gesetz über das E-Government, Paragraf 7, Absatz 3 und 4, die vom Regierungsrat bestellten Vertreter in dieser Spezialkommission richtig besetzt sind, um künftige E-Government-Projekte erfolgreich zu begleiten.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Das Amt für Informatik (AFI) gewährleistet die zentralen Dienstleistungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Die IKT soll auftragsgemäss verfügbar sein und wirkungsorientiert weiterentwickelt werden, indem:

- Betrieb und Wartung der installierten IKT-Infrastruktur bedürfnisgerecht erfolgen und das dafür notwendige Wissen sichergestellt wird;
- die Prozesssicherheit und die Datensicherheit bei allen IKT-Themenbereichen den Anforderungen entsprechend sichergestellt werden;
- Standards auf Prozess-, Anwendungs-, Daten- und Systemebene definiert und angewendet werden.

Darüber hinaus unterstützt das AFI die Departemente und Ämter bei der Durchführung von IKT-Projekten. Heute werden die Mitarbeitenden des AFI immer dann in IKT-Projekte anderer Ämter einbezogen, wenn technische Fragestellungen beantwortet werden müssen oder ein interner Betrieb vorgesehen ist. In der Regel übernimmt dann das AFI innerhalb eines Projektstabes die Rolle des Teilprojektleiters IKT.

Die Postulanten fordern eine Reorganisation des AFI und eine Justierung seines Grundauftrags. Als Teilaspekt der Reorganisation wird die Erhöhung der Anzahl Projektleiterstellen zulasten des Betriebs verlangt.

Das AFI ist bis heute historisch bedingt eine klassische Betriebsstelle. Früher war es Teil des Personalamtes und hiess Dienststelle IT-Betrieb. Im Jahr 2003 initiierte die Regierung ein Projekt zur Überprüfung der Informatik der Kantonsverwaltung mit dem Ziel, eine auf die Verwaltungsprozesse abgestimmte IKT-Strategie zu erarbeiten und die IKT-Kompetenz auf der strategischen Ebene zu stärken. Diese Strategie ist nach wie vor gültig und aktuell. Sie gab letztlich den Anstoss zum Aufbau des Bereiches IT-Entwicklung / Organisation. Indes liessen die finanziellen und personellen Rahmenbedingungen die Anstellung von zusätzlichen Projektleitern nicht zu.

2.2 Outsourcing

Ein weiterer Teilaspekt des Postulates betrifft den Betrieb, bei dem ein substanzielles Outsourcing von Dienstleistungen angestrebt und somit eine Senkung der entsprechenden Kosten erreicht werden soll.

Das AFI verfolgt seit Jahren das Ziel, seine Leistungen stets kostengünstig und effizient anzubieten. Zu diesem Zweck nimmt es auch am interkantonalen Kennzahlenvergleich teil. Dieser wird seit 2005 jährlich von der Schweizerischen Informatikkonferenz durchgeführt. Der Vergleich bestätigt denn auch regelmässig, dass die Informatikausgaben des Kantons Schwyz auf unterdurchschnittlichem Niveau liegen. So beliefen sich die Informatikkosten im Jahr 2013 auf rund Fr. 92.-- pro Einwohner (Durchschnitt von 23 Kantonen: Fr. 136.--); der Anteil des Informatikaufwandes an der Staatsrechnung belief sich im selben Jahr auf 1.21% (Durchschnitt von 23 Kantonen: 1.70%).

Im Rahmen einer von der Staatswirtschaftskommission geforderten Prüfung zu strategischen Handlungsoptionen liess das AFI im Jahr 2011 seine IKT-Infrastruktur-Kosten von der Luzerner Beratungsfirma Rohde Consulting untersuchen und mit aktuellen Benchmarks vergleichen. Die Untersuchung wies für die intern erbrachten Leistungen ein zusätzliches Einsparungspotenzial von 19% aus, was rund Fr. 200 000.-- bedeutete. Im Laufe dieser Untersuchung wurden auch 21 einzelne Informatik-Dienstleistungen identifiziert. Davon wurden acht effektiv extern erbracht, was einem Outsourcinggrad von 38% entspricht. Damit liegt das AFI im allgemeinen Trend: gemäss einer im Jahr 2011 durchgeführten Studie der Firma CSP zu IKT-Trends in der öffentlichen Verwaltung werden rund 60% der IKT-Leistungen intern und zentral erbracht.

Die öffentliche Verwaltung ist aufgrund der ihr letztlich von Gesetzes wegen zugeordneten Aufgaben und Leistungserwartungen kein klassischer Produktionsbetrieb, der sich auf einige wenige Standardanwendungen fokussieren kann. Neben der Basisumgebung müssen eine Vielzahl von Fachanwendungen angeboten und betrieben werden. Diese hohe Spezialisierung und Heterogenität mindert gleichzeitig auch die Chancen eines umfassenden Outsourcings und letztlich hat ein Outsourcing immer auch erhebliche personalrelevante Konsequenzen zur Folge, welche gebührend berücksichtigt werden müssen.

2.3 Zuger Modell

Das im Postulat erwähnte Zuger Modell sieht vor, dass für die Durchführung von Projekten zur Einführung von Fachanwendungen die Departemente und Ämter verantwortlich sind. Sie sind Auftraggeber der Projekte, definieren den Projektauftrag, stellen den Vorsitz im Projektausschuss und besetzen die Rolle des Gesamtprojektleiters. Der Auftraggeber stellt sicher, dass diese Person genügend Kapazität für die Leitung des Projekts mitbringt und die notwendige Erfahrung in der Leitung von Projekten besitzt. Verfügt ein Departement oder ein Amt nicht über geeignete personelle Ressourcen, kann es den Projektleiter für IKT-Projekte beim AFI beziehen. Das Zuger Modell verlangt deshalb, dass im AFI ein Pool mit erfahrenen Projektleitern in Festanstellung eingerichtet wird.

Grundsätzlich unterscheidet sich dieses Modell von der Schwyzer Praxis vor allem im fehlenden Projektleiterpool. Das Vorhalten einer Gruppe von Projektleitern bedingt aber auch, dass jeder einzelne genügend ausgelastet ist. Wenn man die letzten paar Jahre als Massstab nimmt, dann kann bezweifelt werden, ob immer genügend IKT-Projekte zur Umsetzung anstehen werden, was wiederum die Gefahr erhöht, dass entweder Projekte nur angegangen werden, weil gerade Personal dafür zur Verfügung steht, oder dass eine erhöhte Fluktuation mangels Auslastung entsteht. Diese möglichen negativen Effekte sind aus finanz- und personalpolitischen Gründen zu verhindern.

2.4 Kosten

Gemäss Rahmenbedingungen der Postulanten soll die Reorganisation und Justierung des Grundauftrags mit Unterstützung einer geeigneten, neutralen und externen Institution erfolgen. Eine erste unverbindliche Offertanfrage bei einem externen Beratungsbüro ergab, dass sich eine solche Unterstützung im Bereich von Fr. 100 000.-- bis Fr. 150 000.-- bewegen wird. Diese Kosten sind zurzeit in keinem Voranschlag eingestellt. Zudem sind mit diesem finanziellen Mehraufwand auch nicht zu unterschätzende personelle und technische Mehraufwände verbunden.

2.5 Fazit

Die vom Postulat geforderten Veränderungen werfen vor allem in den Bereichen Personal und Betrieb grundsätzliche Fragen auf, die abgeklärt werden müssen. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass der Kanton Schwyz im Bereich Informatik über ein Leistungsangebot verfügt, das den interkantonalen Vergleich nicht zu scheuen braucht. Er ist aber auch überzeugt, dass Weiterentwicklung und Innovation auf verschiedene Arten zu realisieren sind. Gerade in Zeiten von Finanzknappheit gilt es, ständig in allen Bereichen die Frage nach Effektivität und Effizienz der bestehenden Angebote zu stellen und entsprechende Justierungen vorzunehmen.

Insbesondere die letztlich drängende Frage nach dem Aufbau von eigenen Projektmanagement-Kompetenzen muss vertieft und vor dem Hintergrund der künftigen Bedürfnisse und allfälliger Projekte beurteilt werden. Es bleibt vorderhand offen, ob hierbei die Strategie eines externen Einkaufs solcher Kompetenzen nicht zielgerichteter und somit auch finanziell und personell sinnvoller ist. Eine gleichzeitige Überprüfung soll die Projektorganisationsstrategie des Kantons erfahren, nicht zuletzt bei IKT-Projekten oder Projekten mit erheblichem Einfluss auf die IKT und IKT-relevante Bestandteile.

Der Regierungsrat ist deshalb bereit, auch die Organisationsform des AFI zu überprüfen und generell eine Auslegeordnung bezüglich Projektmanagement-Kompetenzen vorzunehmen. Er wird seine Erkenntnisse und die daraus abzuleitenden Massnahmen in einem Bericht zusammenfassen und dem Kantonsrat vorlegen. Zudem sind darin Ansätze der rechtlichen und organisatorischen Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und Dritten aufzuzeigen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Amt für Informatik.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

