

**Beschluss Nr. 56/2015**

Schwyz, 20. Januar 2015 / ah

**Eine kantonale IT-Plattform**

Beantwortung der Interpellation I 14/14

**1. Wortlaut der Interpellation**

Am 18. Juli 2014 haben die Kantonsräte Christoph Weber und Gian Reto Lazzarini folgende Interpellation eingereicht:

*"Im Kanton Schwyz betreiben die Gemeinden, die Bezirke und der Kanton verschiedene Rechenzentren und die Gemeinwesen nutzen verschiedene Softwareplattformen. Die Anforderungen hinsichtlich Sicherheit und Kompetenzen steigen ständig.*

*Es stellt sich die Frage, ob eine einheitliche Softwarelösung (ERP) oder ob ein zentrales Rechenzentrum als Dienstleistungszentrum für die verschiedenen öffentlichen Körperschaften nicht effizienter und sicherer wäre.*

*Gemeinden und Bezirke könnten sich auf freiwilliger Basis einer kantonalen IT Lösung anschliessen. Wichtig in diesem Zusammenhang wäre ein pragmatisches Vorgehen, um einem solchen Ansatz zum Erfolg zu verhelfen.*

*Wir bitten um die Beantwortung folgender Fragen:*

- 1. Welche ERP Systeme werden derzeit von den Gemeinden, den Bezirken und dem Kanton eingesetzt?*
- 2. Könnte eine zentrale Beschaffung in den Bereichen ERP respektive Office Kosten einsparen respektive die Prozesse vereinfachen?*
- 3. Wäre ein kantonales Rechenzentrum ein denkbarer Ansatz, um die Informatik insgesamt kostengünstiger (effizienter) und sicherer anzubieten?*
- 4. Ist Cloud-Computing ein geeigneter Ansatz, um effizienter arbeiten zu können? Welche Strategie hat der Kanton diesbezüglich?"*

## 2. Antwort des Regierungsrates

### 2.1 Allgemeine Bemerkungen

Aufgrund des stetig zunehmenden Datenaustausches zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden sowie den massiv erhöhten Anforderungen an die Daten- und Informatiksicherheit ist die Frage nach einer verstärkten IT-Zusammenarbeit im Kanton Schwyz gerechtfertigt. Gerade in wirtschaftlich herausfordernden Zeiten und bei zunehmendem Kostendruck steigen auch die Bedeutungen von Optimierungen, Effizienzsteigerung sowie strategischen Optionen für Zentralisierungen im Bereich der IT. In diese Richtung geht etwa das bevorstehende Projekt eSteuern, das die Harmonisierung der Organisation und eine Konzentration der Prozesse und der Software im Steuerwesen zum Ziel hat. Wie hoch zum Beispiel der Zentralisierungsgrad für die Gemeinwesen sein soll, wird von Fall zu Fall unterschiedlich sein. Die Kosten sind zudem nur eine von mehreren wichtigen Leitplanken, an denen sich der Zentralisierungsgedanke orientieren muss. Ebenso wichtig sind Überlegungen zur Angebotspalette, zur erwarteten Leistung oder zur Benutzerfreundlichkeit.

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 wird ein zentraler Dienstleister eine Vielzahl von Fachanwendungen anbieten und betreiben müssen. Diese hohe Spezialisierung und Heterogenität kann einerseits die Kosten in die Höhe treiben und birgt andererseits die Gefahr eines Knowhow-Verlustes in sich, weil zunehmend weniger Personen die durchgehenden Abläufe und Strukturen kennen.

Bei der Zentralisierung handelt es sich um eine strategische Entscheidung, die sämtliche Prozesse im Behördenumfeld beeinflussen kann. Die einzelnen Gemeinwesen müssen auf der Grundlage einer Güterabwägung eigenverantwortlich festlegen, welche Auslagerungen von Aktivitäten und Prozessen unter welchen Gesichtspunkten wesentlich sind. Grundsätzlich sind alle Aktivitäten und Prozesse zentralisierbar, solange dadurch die Rechtmässigkeit der Geschäfte nicht beeinträchtigt wird. Der sogenannte Standardisierungsgrad gibt dabei einen Hinweis auf das grundsätzliche Potential für eine Zentralisierung der Leistung: je höher eine Dienstleistung standardisiert ist, desto eher eignet sie sich – technisch gesehen – für eine zentralisierte Auslagerung.

### 2.2 Beantwortung der Fragen

#### 2.2.1 *Welche ERP Systeme werden derzeit von den Gemeinden, den Bezirken und dem Kanton eingesetzt?*

Der Begriff ERP steht für Enterprise Resource Planning und bezeichnet grundsätzlich die Aufgabe, die in einem Unternehmen benötigten und vorhandenen Ressourcen (z.B. Kapital, Personal, Betriebsmittel oder Material) rechtzeitig und möglichst bedarfsgerecht zu planen und zu steuern. Diese Aufgabe ist heutzutage oft nur noch mit Hilfe einer modernen Informations- und Kommunikationstechnik zu bewältigen. Ursprünglich für den Handel und die Industrie gedacht, um einen effizienten betrieblichen Wertschöpfungsprozess zu gewährleisten, kommen ERP-Systeme heute in den unterschiedlichsten Wirtschaftszweigen und Branchen zum Einsatz. Folglich stellen sich auch teils sehr stark abweichende Anforderungen an ein ERP-System. Hauptsächlich unterscheiden sich ERP-Systeme in der fachlichen Ausrichtung, der Skalierbarkeit auf unterschiedliche Unternehmensgrössen (Anzahl benötigter Benutzer oder Unternehmensstandorte), dem angebotenen Funktionsumfang und den zum Einsatz kommenden Technologien.

Im Behördenumfeld bilden Finanz- und Rechnungswesen, Controlling, Personalwesen, Stammdatenverwaltung und Dokumentenmanagement die typischen Funktionsbereiche einer ERP-

Software. In den Bezirken und Gemeinden des Kantons Schwyz kommen dafür folgende Systeme zum Einsatz:

- 13 Gemeinden setzen für das Finanz- und Rechnungswesen sowie für die Einwohnerkontrolle das Produkt NEST Gemeinden der Firma InnoSolv AG ein;
- 16 Gemeinden setzen für das Finanz- und Rechnungswesen sowie für die Einwohnerkontrolle das Produkt GeSoft der Firma Ruf AG ein;
- eine Gemeinde setzt für das Finanz- und Rechnungswesen sowie für die Einwohnerkontrolle das Produkt Carat 6000 der Firma Heimer Informatik AG ein;
- alle Gemeinden setzen für das Dokumentenmanagement die entsprechenden Produkte der Firma Microsoft ein;
- die drei Mehrgemeindebezirke setzen für ihre Bezirksanwaltschaften die Geschäftsverwaltung Tribuna der Firma Delta Logic AG ein.

Beim Kanton sieht die Situation wie folgt aus:

- für das Finanz- und Rechnungswesen kommt das Produkt Wilken CS/2 der Firma Wilken AG zum Einsatz;
- für das Personalwesen kommt die Standardsoftware der Firma Abacus zum Einsatz;
- im Steuerwesen kommt das Produkt NEST der Firma KMS AG zum Einsatz;
- alle Verwaltungseinheiten haben für die Bearbeitung von Dokumenten und deren Management die entsprechenden Produkte der Firma Microsoft zur Verfügung;
- vier Ämter setzen beim Dokumentenmanagement das Produkt ARTS der Firma Uptime AG ein;
- bei sechs Verwaltungseinheiten im Justizbereich wird die Geschäftsverwaltung Tribuna der Firma Delta Logic AG eingesetzt.

Aufgrund der Grösse der kantonalen Verwaltung und des vielfältigen Aufgabenbereichs gibt es kein allgemeines ERP-System, das bei allen Verwaltungseinheiten eingesetzt wird. Jede Verwaltungseinheit hat eigene Anforderungen an die Datenverwaltung und die Prozessabwicklung und dafür ihre eigene spezifische Fachanwendung. Diese Fachanwendungen sind in der Regel standardisiert. Sie decken auch die Bundesvorgaben ab und weisen die notwendigen Schnittstellen auf, die bei Verbundaufgaben mit anderen Kantonen notwendig sind.

### *2.2.2 Könnte eine zentrale Beschaffung in den Bereichen ERP respektive Office Kosten einsparen respektive die Prozesse vereinfachen?*

Die Vorteile einer zentralen Beschaffung liegen in der Möglichkeit, durch grössere Bestellmengen bessere Zahlungs- und Lieferkonditionen erzielen zu können und somit die Bearbeitungskosten pro Auftrag zu reduzieren. Durch die grössere Einkaufsmacht wird die Stellung gegenüber den Lieferanten gestärkt. Für die zentrale Beschaffung eignen sich vor allem Güter, die von mehreren Verwaltungsstellen und Bedarfsträgern benötigt werden. Je spezifischer, seltener und funktionsabhängiger die Leistungen oder deren Anforderungen sind, desto besser eignet sich eine dezentrale Beschaffung, eventuell mit zentraler Unterstützung zu formalen Aspekten der Beschaffung.

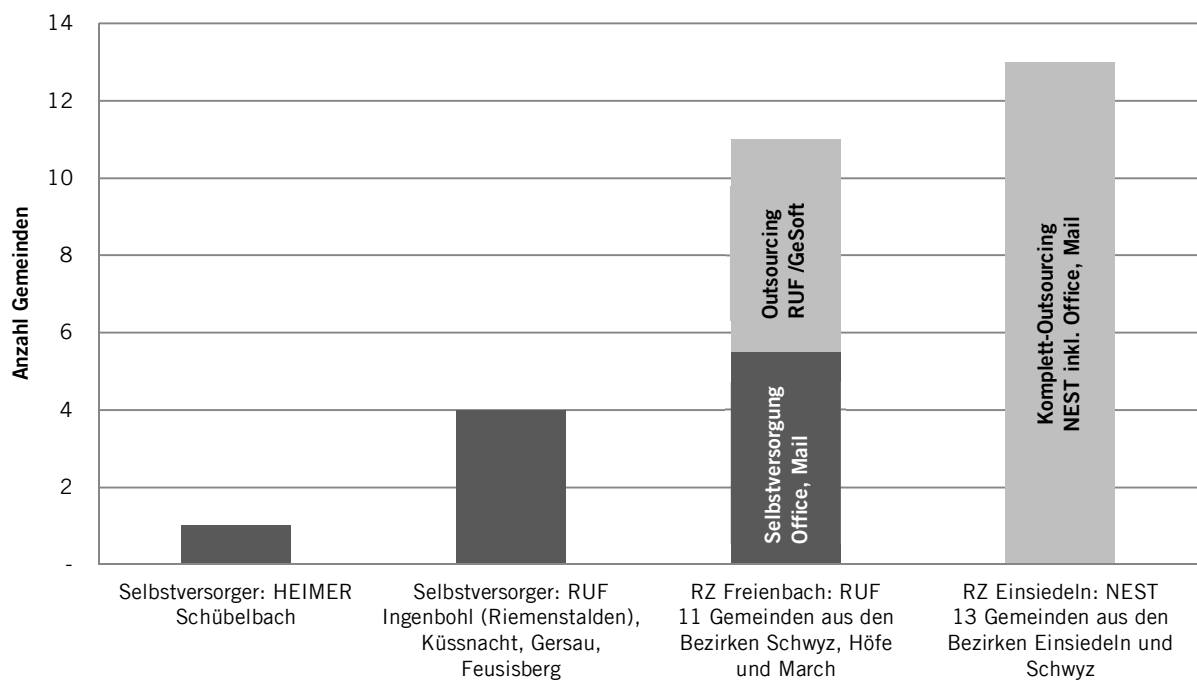
Im Bereich der PC-Beschaffung bietet das Amt für Informatik den Gemeinden und den Schulen heute schon die Möglichkeit an, sich an seinen PC-Submissionen zu beteiligen. Im Bereich der Office-Lizenzgebühren erhalten die Bezirke und Gemeinden die gleichen Konditionen wie der Kanton. Basis dafür ist ein Rahmenvertrag, den die Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) mit Microsoft abgeschlossen hat und der die kantonalen und kommunalen Behörden zum Bezug von vergünstigten Produkten berechtigt.

### 2.2.3 Wäre ein kantonales Rechenzentrum ein denkbarer Ansatz, um die Informatik insgesamt kostengünstiger (effizienter) und sicherer anzubieten?

Bei den Gemeinden (inklusive den Eingemeindebezirken) des Kantons Schwyz präsentiert sich die Ausgangslage wie in der nachfolgenden Grafik dargestellt:

- 13 Gemeinden sind beim Rechenzentrum Einsiedeln angeschlossen; diese Gemeinden setzen für ihre Verwaltungstätigkeiten hauptsächlich das Produkt NEST der Firma InnoSolv ein und beziehen alle ihre IT-Dienstleistungen vom Rechenzentrum. Vor Ort haben diese Gemeinden zur Hauptsache nur Bildschirme, Eingabegeräte und Drucker.
- Elf Gemeinden sind beim Rechenzentrum Freienbach angeschlossen: diese Gemeinden setzen für ihre Verwaltungstätigkeiten hauptsächlich das Produkt der Firma RUF ein und beziehen ausschliesslich Dienstleistungen zu diesem Produkt vom Rechenzentrum. Weitere IT-Dienstleistungen organisieren und betreiben sie autonom. Dafür haben sie eigene Server vor Ort.
- Sechs Gemeinden organisieren und betreiben alle ihre IT-Dienste autonom. Sie können als Selbstversorger bezeichnet werden. Eine Ausnahme bildet die Gemeinde Riemenstalden, welche bezüglich ihrer IT-Lösungen vollständig bei der Gemeinde Ingenbohl angeschlossen ist.

IT Versorgung Gemeinden (einschliesslich Eingemeindebezirke)  
(Outsourcing: hell; Selbstversorgung: dunkel)



Während der letzten acht Jahre ergaben sich nur drei Veränderungen bei den Gemeinden. Die Gemeinde Schwyz hat sich vor drei Jahren vollständig dem Rechenzentrum Einsiedeln angeschlossen. Die Gemeinden Wollerau und Arth beziehen ihre RUF-Anwendung seit 2013 bzw. seit 2014 vom Rechenzentrum Freienbach. Zuvor hatten diese drei Gemeinden ihre gesamte IT-Infrastruktur autonom betrieben.

Die Netzwerkanbindungen an die beiden Rechenzentren basieren auf dem Kantonsnetzwerk. Dieses Netzwerk ist das kantonale Kommunikationssystem, das den sicheren Austausch von Daten zwischen unabhängigen Computersystemen ermöglicht. Ebenfalls sind alle Bezirke und Gemeinden via Kantonsnetzwerk mit dem Kanton verbunden. Die dafür anfallenden Kosten (rund 1.1 Mio. Franken pro Jahr) werden gemäss § 13 Abs. 2 des E-Government-Gesetzes vom

22. April 2009, SRSZ 140.600, EGovG, zwischen dem Kanton und den Bezirken und Gemeinden geteilt.

Ohne bewusste Absicht praktizieren die Gemeinden nahezu eine Zwei-Lieferanten-Strategie, was eine mögliche Harmonisierung vereinfachen würde. Bis heute wurde aber auch noch kein Softwarewechsel vollzogen, was darauf schliessen lässt, dass die Gemeinden mit den Leistungen ihrer jeweiligen Software-Lieferanten zufrieden sind.

Aufgrund der technischen Voraussetzungen und der rechtlichen Rahmenbedingungen mit dem EGovG wäre eine Zentralisierung der IT-Dienstleistungen denkbar. Ähnliche Konstrukte in den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen und St. Gallen können dafür als Beispiel dienen. Als Gegenbeispiel kann der Kanton Zug genannt werden, wo die angestrebte Konzentration auf Widerstand bei einzelnen Gemeinden stiess.

Eine sinnvolle Zentralisierung bedingt auf jeden Fall eine Harmonisierung der Softwarelandschaft. Sofern sich die Inanspruchnahme auf die Standardprodukte eines Anbieters beschränkt, wird dabei die Qualität gut sein. Problematisch könnten allenfalls Schnittstellen zwischen den Softwareprodukten oder die Einbindung von spezifischen Fachanwendungen sein. Anzunehmen ist, dass durch die heterogen gewachsenen IT-Strukturen im Kanton Schwyz erhebliche Übergangskosten für eine Ressourcenbündelung und die Datenmigration entstehen. Die Höhe des Spareffekts ist dabei im Detail vorab zu analysieren. Aufwände dürften auch für die Ausarbeitung der benötigten Dienstleistungsvereinbarungen und deren Kontrollinstrumente entstehen.

*2.2.4 Ist Cloud-Computing ein geeigneter Ansatz, um effizienter arbeiten zu können? Welche Strategie hat der Kanton diesbezüglich?*

Cloud-Computing ist eine Form der bedarfsgerechten und flexiblen Nutzung von IT-Leistungen. Diese werden in Echtzeit als Service im Internet gebucht, über das Internet bereitgestellt und nach Nutzung abgerechnet. Die Nutzer müssen IT-Ressourcen nicht selbst anschaffen und betreiben, sondern beziehen Rechenleistung, Speicherplatz, Dienste oder ganze Anwendungen bei geeigneten Anbietern als "Services aus dem Netz". Grundsätzlich ist Cloud-Computing deshalb ein geeigneter Ansatz, um ressourcensparend IT betreiben zu können.

Der Einsatz von Cloud-Diensten ist aber – wie alle ausgelagerten Lösungen – mit organisatorischen, rechtlichen und technischen Risiken verbunden. Dadurch, dass Cloud-Dienste typischerweise ohne grossen Aufwand von jedermann direkt über das Internet genutzt werden können, werden diese Risiken noch erhöht. Riskant ist der Einsatz von öffentlichen Cloud-Computing-Lösungen vor allem dann, wenn er ohne vorgängige sorgfältige Evaluation erfolgt. Namentlich gilt es, die Anforderungen an den Datenschutz und an die Datensicherheit gründlich zu klären. Für öffentliche (und damit unkritische) Daten und Anwendungen bietet sich die Nutzung von sogenannten Public Cloud-Lösungen an, die irgendwo auf der Welt betrieben werden. Für kritische Daten und Anwendungen hingegen sollen Cloud-Infrastrukturen genutzt werden, die von den Schweizer Behörden kontrolliert werden (und damit auch Schweizer Recht unterliegen). Und für hochsensible Daten und Anwendungen kommen – alternativ zu bestehenden IT-Umgebungen – nur behörden-eigene Cloud-Lösungen in Frage.

Der Kanton Schwyz orientiert sich zusammen mit anderen Kantonen an der Cloud-Strategie des Bundes, welche ihrerseits Teil der E-Government-Strategie Schweiz ist. Diese beschreibt, wie die Schweizer Behörden mit den neu entstehenden Möglichkeiten umgehen wollen und welche Massnahmen zu treffen sind, damit die mit dem Cloud-Einsatz einhergehenden Risiken minimiert und die sich damit eröffnenden Chancen genutzt werden können. Ergänzt wird sie durch einen Katalog der Umsetzungsmassnahmen. Die Strategie wurde zusammen mit Experten aus Bund, Kantonen, Gemeinden und der Wirtschaft erarbeitet.

## 2.3 Fazit

Die Frage, ob eine einheitliche Softwarelösung oder ob ein zentrales Rechenzentrum als Dienstleistungszentrum für die verschiedenen Gemeinwesen effizienter und sicherer wäre, kann im Rahmen einer Interpellationsantwort nicht abschliessend beantwortet werden. Je nach Bereitschaft für eine allgemeine Standardisierung sowie Erwartungen an Qualität, Verfügbarkeit, Flexibilität und Sicherheit der Dienstleistungen werden die Antworten differenziert ausfallen. Eine diesbezügliche Gesamtkostenbetrachtung müsste zudem auch die Risiken entsprechend berücksichtigen, insbesondere das Risiko einer einseitigen Abhängigkeit der Gemeinden von einem einzigen Produkt und einem einzigen Hersteller. Die starke Präsenz von zwei unterschiedlichen IT-Dienstleistern (RZ Einsiedeln und RZ Freienbach) mit zwei unterschiedlichen Standardprodukten mindert zurzeit eine solche Gefahr.

Inwiefern sich im Zusammenhang mit dem Bauprojekt „Verwaltungszentrum Schwyz“ am Standort des heutigen Verwaltungsgebäudes Bahnhofstrasse 15, Schwyz, Möglichkeiten für ein zentrales Rechnungszentrum ergeben, wird im Rahmen der entsprechenden Planungsarbeiten erörtert.

Grundsätzlich wäre das Anliegen zur Zentralisierung auf Basis eines Konsultationsverfahrens gemäss E-Government-Gesetz bei den Bezirken und Gemeinden vertieft zu prüfen. Für ein Engagement des Kantons in solch einem Prozess fehlen zurzeit jedoch die finanziellen Mittel und die personellen Kapazitäten. Ein derartig zusätzlicher Aufwand ist auch kaum begründbar, zumal es keine unmittelbare Notwendigkeit dafür gibt. Der jetzige Zustand scheint effizient, und ein pragmatisches Vorgehen betreiben die Gemeinden heute schon, indem sich eine grosse Mehrheit über die Jahre beim einen oder anderen Rechenzentrum angeschlossen hat.

### **Beschluss des Regierungsrates**

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Amt für Informatik; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

