

Beschluss Nr. 1103/2014

Schwyz, 28. Oktober 2014 / ju

Schuldatenverwaltung – Bericht zum Totalschaden

Beantwortung und Bericht an den Kantonsrat zum Postulat P 5/14

1. Wortlaut des Postulats

Am 17. Juni 2014 haben Kantonsrat Adrian Dummermuth und fünf Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

«Das Projekt Schuldatenverwaltung ist gescheitert, der finanzielle und organisatorische Schaden ist enorm – sowohl beim Kanton, wie auch bei den Schulträgern. Es liegt auf der Hand, dass der Regierungsrat aufgrund dieses Debakels in der Pflicht steht, Rechenschaft abzulegen.

Der Regierungsrat wird hiermit gebeten, dem Parlament einen umfassenden und detaillierten Bericht zum Projekt Schuldatenverwaltung vorzulegen. Insbesondere sind folgende Punkte aufzuzeigen:

- 1. Projektorganisation, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (Regierungsrat, E-Government-Kommission, Amt für Informatik, Bildungsdepartement, Weitere);*
- 2. Ausschreibungs- und Auswahlverfahren (Eingegangene Offerten bzw. Produkte, Preise, Auswahlkriterien, Marktabklärungen, Referenzen, usw.);*
- 3. Vertragsinhalt mit der Firma Dialog bzw. Campussoftware inklusive aller Leistungen, Preise und weiterer Modalitäten;*
- 4. Gründe des Scheiterns;*
- 5. Massnahmen seitens des Kantons bezüglich Projektunterstützung- und Begleitung;*
- 6. Massnahmen gegenüber der ausführenden Firma (zivil- und strafrechtliche Schritte, Rückforderungen usw.);*
- 7. Ausstiegs- und Alternativplanung des Kantons;*
- 8. Umfassende Darstellung aller internen und externen Kosten des Projekts (inklusive Aufwand der Schulträger);*
- 9. Verantwortlichkeiten, Schlussfolgerungen und daraus resultierende Massnahmen auf Ebene Kanton.*

Wir danken dem Regierungsrat für die Berichterstattung.»

2. Projektgeschichte

Ausgelöst durch die vom Bundesamt für Statistik angepassten Anforderungen an die Kantone bezüglich Einreichung statistischer Angaben zum Volksschulwesen, entwickelte sich im Jahre 2008 im Amt für Volksschulen und Sport (AVS) die Idee zur Errichtung einer zentralen Schuldatenverwaltungsplattform. Diese sollte nebst den Vorteilen zur Generierung von statistischem Material Prozesse und Abläufe vereinfachen, redundante Datenerfassungen vermeiden und eine bessere und raschere Verfügbarkeit von Daten zur Volksschule gewährleisten. Das Bildungsdepartement (BiD) beauftragte in der Folge das AVS, den Aufbau einer zentralen Schuldatenverwaltungsplattform unter folgender Zielvorgabe zu konkretisieren: „Ziel des Projektes ist eine gemeinsame Daten- und Arbeitsplattform für den öffentlichen Volksschulbereich, die sowohl den einzelnen Schulen (Schulleitungen, Sekretariate, Lehrpersonen) als auch dem Amt für Volksschulen und Sport für die administrativen Prozesse, das Controlling und die statistischen Auswertungen zur Verfügung steht. Dem Datenschutz wird besondere Beachtung geschenkt. Die verschiedenen bisher eingesetzten Programme werden abgelöst.“

Mit der angestrebten Lösung sollten die administrativen Prozesse vereinfacht und standardisiert werden. Die Daten sollten jederzeit in aktualisierter Qualität vorliegen und mittels einfacher Suchroutinen den Beteiligten gemäss Zugriffsberechtigungskonzept zur Verfügung stehen. Von einer zentralisierten Lösung versprach man sich zudem eine verbesserte Einhaltung der Datenschutzbestimmungen (Prozessbegleitung durch Datenschutzbeauftragten), eine gesteigerte Datensicherheit sowie Effizienz in der Bewirtschaftung der Daten und somit verringerten Aufwand und Kosten in Unterhalt, Hosting und Updates.

Mit dieser Zielsetzung wurde das Projekt schuldatenverwaltung.sz im Frühjahr 2008 lanciert. In einem amtsinternen Vorprojekt wurde die Schaffung einer gemeinsamen Daten- und Arbeitsplattform für die Akteure im Volksschulbereich des Kantons Schwyz vorbereitet. Im Juni 2008 stimmte der Regierungsrat mittels RRB Nr. 675/2008 dem Projektantrag „plattform 2010“ zu. Im August 2008 wurde das Vorprojekt gestartet, in welchem u.a. die administrativen Prozesse in Schulen und Verwaltung erhoben, der Projektumfang festgelegt und ein detaillierter Anforderungskatalog sowie das dazugehörige Pflichtenheft beschrieben wurden.

Mit RRB Nr. 1371/2008 wurde das „Gesetz über das E-Government, Bericht und Vorlage an den Kantonsrat“ ausgearbeitet; im April 2009 erfolgt die Annahme des Gesetzes über das E-Government (SRSZ 140.600) durch den Kantonsrat und im September danach durch die Stimmbürger des Kantons. Damit war der Weg zur nach GATT/WTO notwendigen internationalen Ausschreibung des Projekts „schuldatenverwaltung.sz“ geebnet. Nach Ausschreibung und Offertöffnung wurde das Siegerprojekt im Januar 2010 der E-Government-Kommission unterbreitet, welche dieses unterstützte und im März 2010 dem Regierungsrat zur Genehmigung vorlegte und ein Konsultationsverfahren bei Gemeinden und Bezirken durchführen liess.

Mit RRB Nr. 303/2010 nahm der Regierungsrat am 23. März 2010 Kenntnis von den Ergebnissen der Ausschreibung und beschloss unter dem Vorbehalt der erfolgreichen Konsultation bei Gemeinden und Bezirken die Vergabe des Auftrags an die Firma „Dialog Verwaltungs-Data AG, Rothenburg“ (nachfolgend abgekürzt Dialog AG genannt). Zudem wurde mit selbigem Beschluss auch die Projektorganisation für das Vorprojekt aufgelöst und vom Vorschlag der Projektorganisation für das Hauptprojekt Kenntnis genommen (vgl. dazu auch Ausführungen unter Ziffer 1 der Postulatsantwort). Im Juni 2010 endete das Konsultationsverfahren bei Gemeinden und Bezirken damit, dass mit Ausnahme einer einzigen Gemeinde alle übrigen Gemeinden und Bezirke einen zustimmenden Ratsbeschluss abgaben.

Basierend auf den Ergebnissen der Ausschreibung und der Konsultation verabschiedete der Regierungsrat mit RRB Nr. 857 am 24. August 2010 Bericht und Vorlage an den Kantonsrat, in welchem für das Projekt „schuldatenverwaltung.sz“ ein Verpflichtungskredit im Umfang von insgesamt Fr. 1 229 352.-- beantragt wurde. Diesem Antrag gab der Kantonsrat an seiner Dezember-Session

2010 statt und somit auch dem Ziel, eine gemeinsame Daten- und Arbeitsplattform für den öffentlichen Volksschulbereich aufzubauen.

Im Januar 2011 wurde die Umsetzung des Projektes operativ mit der ersten offiziellen Projektteamsitzung gestartet. Bereits im März 2011 mussten seitens des Kantons ein erstes Mal Verbesserungen bezüglich Termineinhaltung und Kommunikation bei der Dialog AG eingefordert werden. Auch wurde die Dialog AG wiederholt aufgefordert, ihre ungenügende Projektorganisation zu überprüfen bzw. anzupassen. Im Juni 2011 zeigte sich schliesslich die Notwendigkeit, den Termin für das Projektende um drei Monate auf Juli 2012 verschieben zu müssen. Dies vor allem aufgrund der mangelhaften Managementkompetenzen und fehlender Ressourcen seitens Dialog AG. Zudem musste auch festgestellt werden, dass sich die eigentlich als Einführungsprodukt verkaufte Softwarelösung mehr und mehr als Entwicklungsprojekt erwies, bei welcher zahlreiche Funktionalitäten und Anforderungen erst noch programmiert werden mussten.

Aufgrund der unzureichenden Projektführung durch die Dialog AG (die in der gemeinsamen Projektleitung den Lead innehaben sollte) sah sich der leitende Projektausschuss im November 2011 veranlasst, das mangelnde Projektmanagement-Knowhow extern bei einem professionellen IT-Dienstleister einzukaufen und so die departementsinterne Projektleitung zu stärken. Unter dieser neuen Projektleitung wurde von Dezember 2011 bis Februar 2012 eine Bewährungsprobe und Neuausrichtung des Projekts durchgeführt. Das Resultat war insgesamt negativ; nur wenige Teile des Programms waren funktional in ansprechender Qualität produktiv oder auf Kurs. Zudem erwiesen sich die Zeit- und Kostenplanung sowie die Ausübung der Generalunternehmer-Rolle durch die Dialog AG einmal mehr als ungenügend.

Aufgrund dieser Ergebnisse erwog der Projektausschuss im Februar 2012 ernsthaft den Abbruch des Projekts und stellte diesem eine starke Reduktion des Projektumfangs als Alternative gegenüber. Nicht zuletzt aufgrund zahlreicher entsprechender Rückmeldungen von Schulträgern verzichtete der Lenkungsausschuss im März 2012 auf einen Projektabbruch und setzte sich für ein im Leistungsumfang reduziertes Projekt mit akzeptablem Nutzen ein, um zumindest die wesentlichsten Ziele des Projekts (Garantie der Datensicherheit, Vereinfachung und Standardisierung der administrativen Prozesse, Wegfall Datenaustausch zwischen Schulträgern und Kanton, Wegfall von Datenredundanzen, Verbesserung der Datenqualität, verlässlichere Generierung von Steuerungswissen) aufrecht erhalten zu können. Mit Beschluss Nr. 653/2012 hiess der Regierungsrat im Juni 2012 schliesslich den Abschluss eines Neuvertrags mit reduziertem Leistungsumfang gut.

Auch unter diesem neuen Vertrag traten entgegen den Beteuerungen der Dialog AG die bekannten Mängel wieder auf. Im Frühling 2013 musste das Projektende daher erneut verschoben werden, von Ende Oktober 2013 auf Ende März 2014. Die Gründe waren wiederum Qualitätsmängel, Ressourcen- und Termschwierigkeiten beim Anbieter sowie ungenügende Wahrnehmung der Verantwortung als GU durch die Dialog AG. Da der Kanton auf dem Endtermin für das Projekt im März 2014 beharrte, wurde die Endabnahme termingerecht durchgeführt. Als Resultat musste festgestellt werden, dass die funktionalen Anforderungen nur teilweise erfüllt waren, drei Module gar den funktionalen Anforderungen überhaupt nicht genügten.

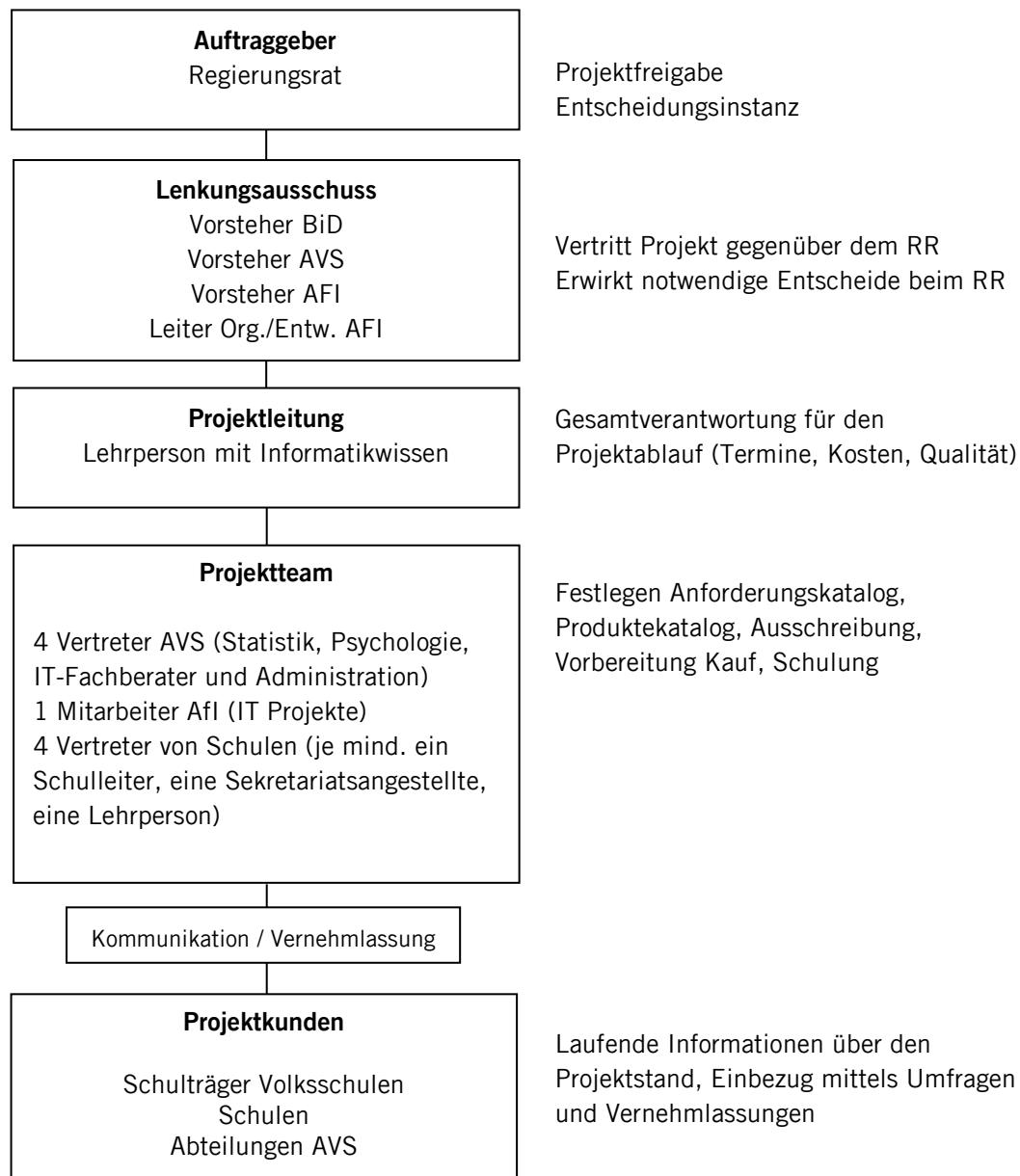
Neben der funktionalen Endabnahme wurde im Auftrag des Kantons wie angekündigt durch eine spezialisierte Firma ein Sicherheitsaudit durchgeführt. Die dabei gewonnenen Resultate waren äusserst beunruhigend: Die Daten des Kantons Schwyz erwiesen sich als nicht sicher und gängige Standards bezüglich Datenschutz wurden nicht eingehalten. Basierend auf diesen Ergebnissen wurde der Dialog AG die vertraglich fixierte Nachbesserungsfrist von einem Monat gewährt. In dieser konnte das Produkt funktional zwar weitgehend, in Bezug auf die Datensicherheit jedoch kaum verbessert werden. Das Nachaudit betreffend Datensicherheit war erneut dermassen beunruhigend, dass der Projektausschuss im April 2014 dringliche Massnahmen zur Wiederherstellung der Datensicherheit treffen und den ordentlichen Rückzug aus dem Projekt beschliessen musste. Das Vertrauen in die Firma Dialog AG war unwiderruflich erschüttert und eine weitere Zusammenarbeit wurde von daher als nicht zielführend beurteilt.

3. Beantwortung der Fragen der Postulanten

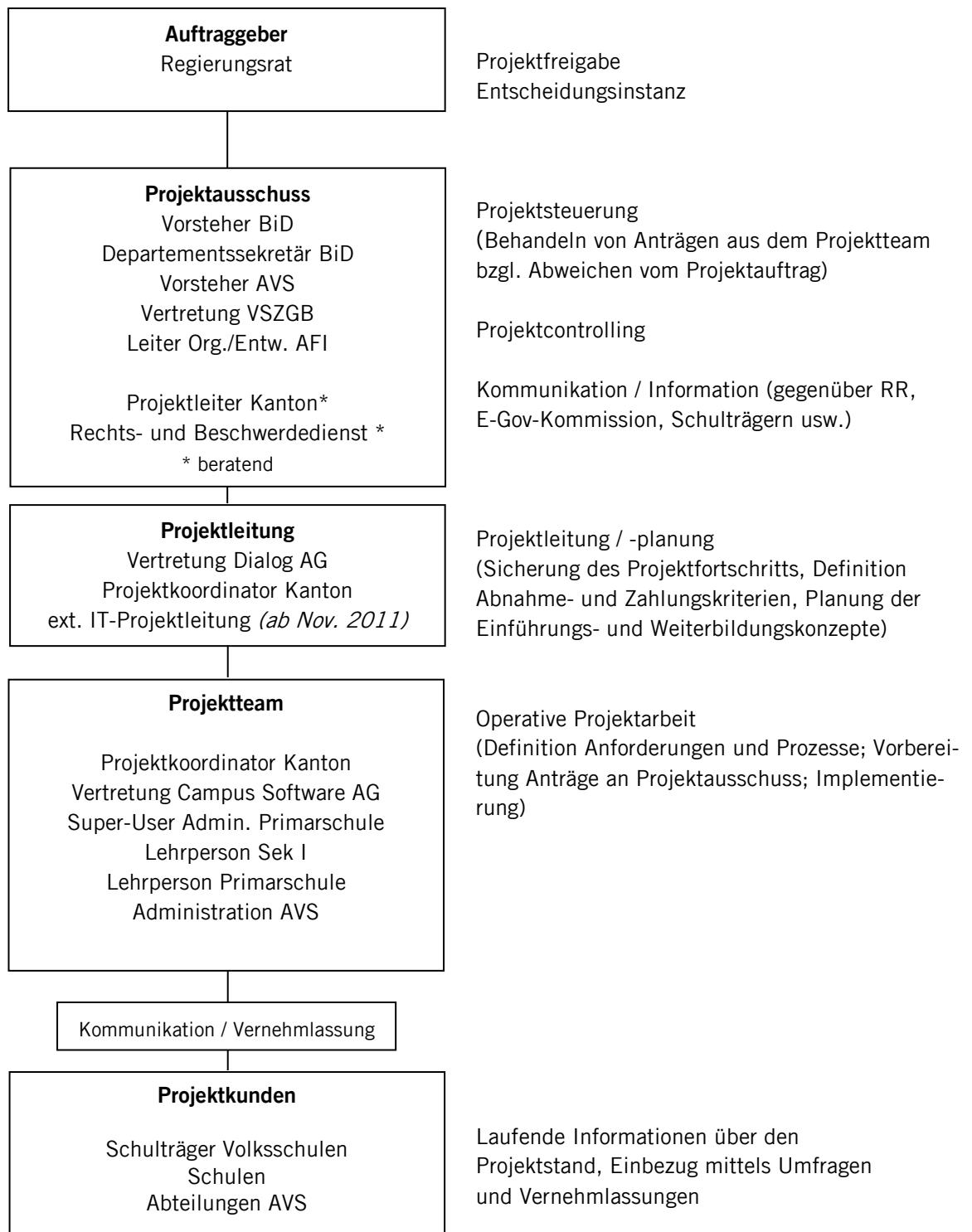
3.1 Projektorganisation, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (Regierungsrat [RR], E-Government-Kommission, Amt für Informatik [Afl], Bildungsdepartement [BiD], Weitere)

Es wurden für das Projekt „schuldatenverwaltung.sz“ insgesamt zwei Projektphasen unterschieden, nämlich die Phase des Vorprojekts (2008-2010 bis und mit Ende Ausschreibung) und die Phase des Hauptprojekts (Umsetzung ab Januar 2011 bis hin zum Projektabbruch im Frühjahr 2014). Nachfolgend werden die Projektorganisationen und Zuständigkeiten für diese beiden Phasen beschrieben.

a) Phase Vorprojekt (2008-2010)



b) Phase Hauptprojekt (2011-2014)



Was die E-Gov-Kommission betrifft, so hat diese ihre Aufgaben mehrheitlich in der vorbereitenden Phase von IT-Projekten, so z.B. bei der Beurteilung von möglichen E-Gov-Lösungen, der Veranlassung von entsprechenden Vorstudien, bei der Begleitung des Konsultativverfahrens in den Bezirken und Gemeinden oder der Antragstellung auf Projektierung und Umsetzung einer E-Gov-Lösung gegenüber dem Kantonsrat. In all diesen vorgelagerten Prozessen war die E-Gov-Kommission im Projekt „schuldatenverwaltung.sz“ entscheidend mit eingebunden. Während des laufenden Projekts, in welchem die Kommission gemäss ihrem Auftrag die Umsetzung bzw. den Betrieb

laufender E-Gov-Projekte zu überwachen hat, wurde die Kommission regelmässig über den aktuellen Stand und die bestehenden Probleme informiert.

Gemäss Lieferantenvertrag war die Dialog AG während des Hauptprojekts ganz klar in der Rolle des Generalunternehmers (GU) mit dem damit verbundenen Auftrag, als Projektleiter aufzutreten. Doch weder wurde je eine den Ansprüchen genügende Projektleitung bestimmt bzw. mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet, noch wurde die vertraglich vereinbarte Rolle je aktiv wahrgenommen. Gemäss Terminvorgaben vereinbarte Ziele wurden trotz mehrmaliger Abmahnung weder terminlich noch qualitativ überwacht, noch fand ein systematisches Reporting statt. Fast jeder Schritt musste von Seiten des Kantons angestossen, überwacht und rapportiert werden. Wie bereits erwähnt, wurde dieser Missstand mehrfach angemahnt, worauf jeweils während lediglich kurzer Zeit und leider ohne Nachhaltigkeit eine leichte Verbesserung eintrat.

3.2 Ausschreibungs- und Auswahlverfahren (Eingegangene Offerten bzw. Produkte, Preise, Auswahlkriterien, Marktabklärungen, Referenzen, usw.)

Die Ausschreibung fand im Sommer 2009 statt. Das Verfahren unterlag aufgrund der betraglichen Höhe des Projekts dem Kantonsratsbeschluss über den Beitritt des Kantons Schwyz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, SRSZ 430.120) sowie den entsprechenden Vollzugsvereinbarungen. Entsprechend wurde die Ausschreibung gemäss GATT/WTO-Übereinkommen und im offenen Verfahren durchgeführt.

Im Juni 2009 wurde die Ausschreibung im Schweizerischen Handelsblatt und im Amtsblatt des Kantons Schwyz veröffentlicht. 67 Interessenten aus dem In- und Ausland forderten die Ausschreibungsunterlagen an. Innert der gesetzten Frist gingen 18 Offerten ein, die allesamt einer Prüfung und Bewertung unterzogen wurden. Die offerierten Preise wiesen eine enorme Bandbreite auf; es wurden Produkte mit Investitionskosten von gut Fr. 100 000.-- bis hin zu mehr als 5.7 Mio. Franken und jährlichen Betriebskosten von knapp Fr. 110 000.-- bis hin zu knapp 1.5 Mio. Franken offeriert.

Die Prüfung der Offerten fand in einem mehrstufigen Verfahren statt. In einem ersten Schritt wurden mit einem „Grobfilter“ die Zuschlagskriterien geprüft. Dabei wurden die funktionalen Anforderungen mit 50%, die systemtechnischen und die betrieblichen Anforderungen und das Thema „Anbieter und Dienstleistungen“ mit je 10%, sowie die Kosten (Investitions- und Betriebskosten) mit 20% gewichtet.

Aufgrund dieses Bewertungsrasters wurden im September 2009 die drei Anbieter mit der höchsten Bewertung eruiert, welche die Voraussetzung für Webtauglichkeit, plattformübergreifende Software und Standardsoftware (Einführungsprojekt) erfüllten. Alle drei Anbieter präsentierten ihre Lösungs-ideen Ende Oktober 2009 der Projektleitung sowie dem Projektteam. Anfangs November wurden bei drei Nutzern der verschiedenen offerierten Lösungen Referenzbesuche durchgeführt. Mittels „Feinfilter“ wurden die drei verbleibenden Anbieter beurteilt, wobei Präsentationen und Referenzbesuche mit 40%, die abschätzbaren Risiken mit 25% und der Aufwand seitens Kantons mit 35% bewertet wurden.

Erst im Verlaufe der Präsentationen bzw. der Referenzbesuche erwies sich ein Produkt als nicht voll webtauglich und schied aufgrund dieser Erkenntnis aus dem Bewerberkreis aus (ging man doch davon aus, dass es mehrere Jahre benötigen würde, die Software webtauglich zu machen). Die Präsentationen und Referenzbesuche der beiden im Wettbewerb verbliebenen Firmen wurden nach 15 Kriterien beurteilt und zeigten ein divergierendes Bild. Bei rund der Hälfte der Kriterien schliesslich lag der eine Anbieter besser ab, bei der anderen Hälfte der andere. In der Gesamtwertung schliesslich lag die Lösung der Dialog AG leicht vor dem Konkurrenten. Dies vor allen aufgrund besserer Resultate in den Kriterien „Software im Einsatz“ (Referenzbesuch), „Erfahrung im Bildungsbereich“ und „Resourceneinsatz Kanton“. Zudem wurden zum Zeitpunkt der Evaluation der Offerten gewisse Risiken bei der Dialog AG als wesentlich kleiner angesehen als bei ihren Konkurrenten. Auch wurde der sei-

tens des Kantons zu leistende Ressourcenaufwand bei der Lösung der Dialog AG als wesentlich vor teilhafter eingeschätzt.

Aufgrund dieser Ausgangslage schlug das Projektteam im November 2009 dem Lenkungsausschuss sowie dem Regierungsrat die Dialog AG als Vertragspartnerin zur Beschaffung des Produkts vor. Dieser Entscheid war auch unter dem Gesichtspunkt der damit verbundenen Kosten vorteilhaft. Zwar lagen die Investitionskosten bei der Dialog AG etwas höher als bei der Konkurrenz, da jedoch die jährlichen Betriebskosten von der Dialog AG wesentlich tiefer offeriert wurden, erschien diese Lösung schon nach wenigen Jahren als vorteilhaft. Mit Beschluss Nr. 303 vom 23. März 2010 nahm der Regierungsrat vom Ergebnis des Ausschreibeverfahrens Kenntnis und erteilte dem Bildungsdepartement den Auftrag, aufgrund der Evaluation den Auftrag unter Vorbehalt des erfolgreichen Konsultationsverfahrens an die Firma Dialog AG zu vergeben.

3.3 Vertragsinhalt mit der Firma Dialog AG bzw. Campussoftware inklusive aller Leistungen, Preise und weiterer Modalitäten

Der ursprüngliche Vertrag vom Dezember 2010/Januar 2011 beinhaltete eine umfassende kantonale Daten- und Arbeitsplattform für den öffentlichen Volksschulbereich, die sowohl den einzelnen Schulen wie auch dem AVS ein webbasiertes Tool für die administrativen Prozesse, das Controlling und die statistischen Auswertungen zur Verfügung stellen sollte.

Sie umfasste folgende funktionalen Anforderungen:

Grundmodul	<i>Lehrerweiterbildung</i>
Personalinformationssystem	<i>Schuljahresplanung</i>
<i>Notenverwaltung Primar- und Sekundarstufe I*</i>	<i>Mediothek</i>
Stundenplanung Primar- und Sekundarstufe I	<i>Schulpsychologie</i>
Dokumentenverwaltung	<i>Logopädie</i>
Schulaufsicht	<i>Psychomotorik</i>
Statistik	<i>Fördermassnahmen</i>
Musikschule	<i>Sonderpädagogik</i>
<i>Raumverwaltung</i>	<i>Schulsozialarbeit</i>
<i>Schlüsselverwaltung</i>	<i>Tagesbetreuung</i>

Bereitgestellt werden sollte diese Software namens iCampus von der Campus Software AG in Wetzikon ZH, welche vom kantonalen Vertragspartner Dialog AG als Subunternehmer beizogen wurde.

Die Kosten für den Vertrag setzten sich dabei wie folgt zusammen:

Einmalige Lizenzgebühren	Fr. 509 681.-- (exklusive MWST)
Dienstleistungen	Fr. 470 200.-- (exklusive MWST)
Wartungsgebühren jährlich	Fr. 187 508.-- (exklusive MWST)

Mit dem Neuabschluss des Vertrags im Juni 2012 und der damit verbundenen Reduktion des Leistungsumfangs (circa 30 bis 40%; in obiger Tabelle kursiv geschrieben, im Falle der Notenverwaltung nur teilweiser Verzicht) wurden die Ansprüche so reduziert, dass ein termingerechter und von der Anbieterfirma als machbar beurteilter Abschluss des Projekts ins Auge gefasst werden konnte. Die Kürzung des Projektumfangs wurde vor allem in jenen Bereichen vorgenommen, in denen der Kanton als praktisch alleiniger Nutzer dastand bzw. in Bereichen, die von unterge-

ordneter Bedeutung erschienen. Aufgrund der Vertragsanpassung wurden folgende, reduzierte neue Kosten vereinbart:

Einmalige Lizenzgebühren	Fr. 297 998.-- (exklusive MWST)
Dienstleistungen	Fr. 387 300.-- (exklusive MWST)
Wartungsgebühren jährlich	Fr. 105 976.-- (exklusive MWST)

3.4 Gründe des Scheiterns

Letztlich kann nicht ein einziger Grund für das Scheitern des Projekts verantwortlich gemacht werden. Vielmehr gibt es eine Vielzahl von Umständen, die in ihrem vielseitigen Zusammenspiel zum Entscheid des Projektabbruchs geführt haben:

Mangelhafte Projektmanagementkompetenz

In der kritischen Nachbetrachtung kommt der Projektausschuss zum Schluss, dass gestützt auf die Zusicherungen der Dialog AG zumindest zu Beginn des Projekts der dafür zu betreibende Aufwand und die Komplexität von allen Beteiligten unterschätzt wurden. Unter der vertraglich abgemachten Erwartung, dass die Projektleitung beim beauftragten Generalunternehmer liegt, erachtete es der Kanton als ausreichend, als internen Projektkoordinator eine Lehrperson im Teilzeitmandat einzusetzen. Mit dem Engagement einer professionellen externen Projektleitung im November 2011 musste der Kanton dann jedoch mit zusätzlicher Projektmanagementkompetenz auf die vorausgegangenen Entwicklungen reagieren.

Ganz entscheidend wog dabei der Umstand des fehlenden Projektmanagements durch die Dialog AG in der Rolle als GU, wo von Beginn weg jegliche Steuer- und Leitungsfunktion bezüglich Priorisierung der Aufgaben fehlte. Die vom Anbieter als Subunternehmen eingesetzten Programmierer entwickelten in ihren Modulen unkoordiniert und priorisierten die Aufgaben nach jeweils eigenen Kriterien; im Softwareentwicklungsteam fehlte eine strukturierte Vorgehensweise weitgehend. So erstaunt es denn auch nicht, dass die Softwareentwicklung nicht nach branchenüblichen Design-, Entwicklungs- und Qualitätssicherungsmethoden stattfand. Ein Umstand leider, der erst nach Vertragsabschluss bzw. im Verlaufe der Zusammenarbeit mit dem Anbieter zu erkennen war.

Überladenes Projekt

Die nach der Durchführung der Bewährungsprobe im Februar 2012 festgestellten zentralen Mängel konnten trotz der Reduktion des Leistungsumfangs nicht gänzlich behoben werden. Bei der Definition der Anforderungskriterien im Vorprojekt wurden zusätzliche Ansprüche integriert, ohne eine klare Priorisierung nach einheitlichen Kriterien oder eine Reduktion auf das Wesentliche vorzunehmen. Mit bestem Willen und nach bestem Wissen und Gewissen wurde eine IT-Lösung gesucht, die sämtlichen Ansprüchen an eine moderne Administration diverser Prozesse im schulischen Umfeld gerecht werden sollte. Seitens Anbieter wurden diese Ansprüche allesamt als umsetzbar beurteilt und es erfolgte kaum ein Hinweis, dass dafür zusätzliche Entwicklungsarbeit zu leisten sei. Im Nachgang der Ereignisse muss ganz klar festgehalten werden, dass ein strafferes Projektmanagement (vgl. Ausführungen bzgl. mangelhafter Managementkompetenz) und eine Konzentration auf das Wesentliche wohl zielführender gewesen wäre.

Mangelhafte Personalressourcen

Die vom Subunternehmen Campus Software AG eingesetzten Personalressourcen zur Abwicklung dieses umfangreichen und komplexen Projekts hätten in der Nachbetrachtung mindestens doppelt so gross sein müssen. Der von der Dialog AG beigezogene Subunternehmer verfügte nicht über die notwendigen Ressourcen, um nebst der Betreuung der bestehenden Kunden auch noch das Grossprojekt im Kanton Schwyz im geforderten Tempo umsetzen zu können. Zwar wurde dieser Um-

stand von Seiten Kanton wiederholt bemängelt und angemahnt, mangels Durchgriffsmöglichkeit auf das Subunternehmen jedoch leider ohne Erfolg.

Ungenügende Software-Architektur

Die bestehende Software- und Datenbankstruktur des Produkts iCampus erwies sich trotz vorgängig anderer Beteuerungen als nicht auf die vom Kanton Schwyz geforderten Funktionen ausgelegt. Die geforderten Funktionen und die damit verbundenen Prozesse wurden vom Anbieter bzw. dessen Subunternehmer immens unterschätzt.

Die während der Projekteinführung mehrmals kritisch hinterfragte und von der Dialog AG zugesicherte Datensicherheit konnte dem Sicherheitsaudit, welches Bestandteil der Schlussabnahme war, nicht standhalten. Es zeigte sich eine Verteilung der Schwachstellen über die ganze Software, sodass diese nicht mit vernünftigem Aufwand und innert nützlicher Frist hätten beseitigt werden können.

Entwicklungs- statt Einführungsprojekt

Grundsätzlich verfolgt der Kanton Schwyz im IT-Bereich die Strategie, keine eigenen Entwicklungsprojekte zu lancieren und stattdessen auf Standard-Software zu setzen. Entsprechend galt für das Projektteam, dass es sich bei der schuldatenverwaltung.sz um ein Einführungsprojekt handeln müsse. Bei einem Projektumfang von dieser Komplexität war es allerdings wenig realistisch, davon auszugehen, dass sämtliche Elemente und Anforderungen auf Anhieb erfüllt würden. In der Ausschreibung spielte daher der Kriterienkatalog eine zentrale Rolle. Mit Hilfe einer detaillierten Liste mussten die Anbieter deklarieren, welche Anforderungen sie in welchem Mass erfüllen. Im Zuschlagsverfahren wurden diese funktionalen Anforderungen mit 50% gewichtet.

Die zwei nach dem mehrstufigen Evaluationsverfahren besten Anbieter unterschieden sich in der Selbstbeurteilung der Frage Einführungs- versus Entwicklungsprojekt klar. Während die Dialog AG mit dem Produkt iCampus bei kleineren Kantonen und Städten schon seit einigen Jahren im Geschäft war, hätte der Konkurrent das Programm von Grund auf konzipieren und programmieren müssen.

Während des Projektverlaufs stellte sich zunehmend heraus, dass ausser dem Grundmodul die Produktion der anderen Module noch entwickelt werden musste; eine Aufgabe, die bezüglich Komplexität und Grösse des Kantons Schwyz die Kompetenzen des Anbieters bei Weitem überforderte. Das Projekt wurde vom ursprünglich angedachten Einführungsprojekt zum Entwicklungsprojekt.

3.5 Massnahmen seitens des Kantons bezüglich Projektunterstützung- und Begleitung

Der Kanton hat das Projekt mit einer eigenen Projektorganisation bestehend aus Vertretern der kantonalen Verwaltung (Amt für Volksschulen und Sport, Amt für Informatik) und der Schulen (Schulsekretariate und Lehrpersonen) ausgestattet. Einzelne Mitglieder des Projektteams und weitere Schulsekretärinnen sowie Personen aus dem Amt für Volksschulen und Sport übernahmen wichtige Unterstützungsfunctionen z.B. bei der Projektplanung, der Schulung der Nutzer oder beim technischen und fachlichen Support etc. Zahlreiche Arbeiten und Aufgaben, welche eigentlich in der Verantwortung der Dialog AG lagen, mussten mangels Erfüllung der Ansprüche durch Personen aus den Schulen und der kantonalen Verwaltung übernommen werden. Der zusätzlich erforderliche personelle Aufwand auf kantonaler Seite muss aufgrund mangelndem Projektmanagement und mangelnder Personalressourcen des Anbieters als ausserordentlich hoch bezeichnet werden.

Als Reaktion auf die vorausgegangenen Entwicklungen sah sich der Kanton im November 2011 gehalten, seine interne Projektkoordination durch eine externe professionelle Projektleitung aus dem IT-Bereich zu ergänzen. Zusätzlich wurde für die Koordination bei den Endnutzern (Gemeinde- und Bezirksschulen) das Pensum des kantonalen Projektkoordinators im Verlaufe des Projekts aufgestockt.

3.6 Massnahmen gegenüber der ausführenden Firma (zivil- und strafrechtliche Schritte, Rückforderungen usw.)

Terminverzögerungen und Qualitätsmängel haben das Projekt von Beginn weg begleitet. Die Dialog AG wurde sowohl von Seiten der kantonalen Projektleitung als auch des Projektausschusses mehrmals mündlich und schriftlich darauf hingewiesen und ermahnt. Aufgrund der genannten Mängel wurde von Dezember 2011 bis Februar 2012 eine Bewährungsprobe und Neuausrichtung des Projekts veranlasst. Die Bewährungsprobe musste als gescheitert betrachtet werden und die Neuausrichtung konnte vom Anbieter ebenfalls nicht im vollen Umfang gewährleistet werden. Im März 2012 setzte sich der Projektausschuss nicht zuletzt aufgrund Verlangens mehrerer Schulträger gleichwohl für die Fortführung des Projekts ein. Dies jedoch unter der Auflage, dass der Leistungsumfang wesentlich gekürzt und die Terminplanung neu aufgesetzt werden müsse. Im Juni 2012 wurde der entsprechende Neuvertrag mit reduziertem Leistungsumfang unterzeichnet.

Bedauerlicherweise hat all dies letztlich nicht gefruchtet. Die Terminverzögerungen sowie die Datenqualität und das Wahrnehmen der GU-Rolle durch die Dialog AG wurden nur unwesentlich und nur zu Beginn des Neustarts verbessert. Obwohl sämtliche im Vertrag vereinbarten rechtlichen Schritte (Konventionalstrafen) ausgesprochen wurden, war keine Besserung der Situation erkennbar. Nach nochmaliger Verschiebung des Projektendes auf März 2014 hat der Projektausschuss im Frühjahr 2014 Bilanz über den Stand des Projekts gezogen. Das Projekt musste aufgrund funktionaler Mängel in Teilen, aufgrund sicherheitstechnischer Mängel als Ganzes als gescheitert beurteilt werden. Zum Schutz der zum Teil als besonders schützenswert deklarierten Daten musste der Kanton im April/Mai 2014 gar dringliche Sofortmassnahmen treffen.

Seit der Kommunikation des Projektabbruchs steht man mit der Dialog AG in Verhandlungen. Zum einen, um für die Zeit des geordneten Rückbaus während der folgenden zwei Jahre eine Übergangslösung zu finden, zum anderen bezüglich finanzieller Rückforderungen für das Nichterfüllen des Vertrages. Im Zuge dieser Verhandlungen hat sich gezeigt, dass die finanziellen Vorstellungen der beiden Verhandlungsseiten wie zu erwarten weit auseinander liegen. Insgesamt macht die Dialog AG noch ausstehende Zahlungen von Fr. 220 000. -- geltend, während der Kanton Schwyz im Rahmen einer Nachfolgevereinbarung und für ein Gerichtsverfahren unpräjudiziert Rückforderungen und Schadenersatz in der Höhe von Fr. 600 000.-- gestellt hat. In der Zwischenzeit hat die Dialog AG das Angebot der Verhandlungsdelegation ausgeschlagen.

In dieser Situation ist es nun am Regierungsrat zu entscheiden, ob der Rechtsweg beschritten werden soll. Dabei ist zu beachten, dass ein Gerichtsverfahren gegen die Dialog AG aller Voraussicht nach nicht mit internen Ressourcen geführt werden kann. Der Regierungsrat hat den Auftrag erteilt, die approximativen Kosten für den Bezug eines externen, in Vertragsrecht und IT-Fragen versierten Rechtsvertreters zu ermitteln. Aufgrund der Komplexität des ganzen Projektes ist mit einem nicht unbeträchtlichen Aufwand zu rechnen, um das Prozessrisiko einzuschätzen und danach die Klage zu verfassen. Es stellt sich somit die Kosten-/Nutzenfrage bei einem mit Sicherheit länger dauerndem Verfahren. Mit Sicherheit jetzt schon festhalten lässt sich, dass die Nichterfüllung des Vertrages und die Vertragsverletzung durch die Dialog AG zivilrechtlich zu beurteilen sind. Hinweise für ein strafbares Verhalten bestehen im Moment nicht.

3.7 Ausstiegs- und Alternativplanung des Kantons

Um die Datensicherheit zu gewährleisten, wurde im Mai 2014 seitens des Kantons als Sofortmaßnahme die Datenbank auf einen neuen Server in einem anderen Rechenzentrum migriert. Die Übergangslösung, welche mit dem Anbieter ausgehandelt werden sollte, hätte garantieren sollen, dass bis Ende Schuljahr 2015/16 die zum Teil schon in Gebrauch stehenden Programme weiter genutzt werden können. In dieser Zeit sollen durch den Kanton mögliche Anschlusslösungen geprüft werden. Solange keine neue Vereinbarung mit dem Anbieter gefunden wird oder der Rechtsweg eingeschlagen wird, hat der bisherige Vertrag Rechtsgültigkeit. Der Anbieter ist vertraglich verpflichtet, nach

Abbruch des Projekts die Weiterführung der Schuldatenplattform für ein weiteres Jahr zu garantieren. Für das nicht zum Einsatz kommende Modul Notenverwaltung hat der Regierungsrat den Schulen die Datenbankversion von LehrerOffice als (teilweisen) Ersatz zur Verfügung gestellt, die über eine Schnittstelle zur Schuldatenverwaltung verfügt.

Bezüglich einer künftigen Lösung hat das BiD drei Varianten mit unterschiedlichem Umfang und Grad der Zentralisierung wie folgt geprüft:

- Nulllösung; sprich künftiger Verzicht auf eine kantonale Datenplattform und Übergabe der Prozessverantwortung in die Hoheit der Schulträger;
- Volllösung; sprich Ersatzlösung für die angedachte schuldatenverwaltung.sz;
- Modulare Lösung, die ausgehend von den Grundbedürfnissen einer Schüleradministration sukzessive ausgebaut werden kann.

Im Moment steht das Weiterverfolgen einer modularen Lösung im Vordergrund. Mit entsprechenden Anträgen dazu ist im ersten Halbjahr 2015 zu rechnen. Dies mit dem Ziel, im Frühjahr 2016 mit den Aufbau- und Einführungsarbeiten starten und die neue Datenplattform auf das Schuljahr 2016/17 hin in Betrieb nehmen zu können. Für die nicht realisierte Notenverwaltung innerhalb von iCampus hat der Kanton im Juli 2014 den Schulen die LehrerOffice-Datenbanklösung zur Verfügung gestellt; mit diesem Angebot steht den Lehrpersonen ein zentrales und funktionierendes Produkt zur Notenverwaltung zur Verfügung.

3.8 Umfassende Darstellung aller internen und externen Kosten des Projekts (inklusive Aufwand der Schulträger)

Externe Kosten

a) Investitionskosten

<i>Investitionskosten</i>	706 717	552 994
von der Dialog AG / vom Kanton	Gefordert	Bezahlt

<i>Total Investitionskosten</i>	552 994
---------------------------------	---------

Sicherheitsaudits	48 833
Migrationskosten	9 447
Externe Projektleitung	464 458
Rechenzentrum	62 424
<i>Total</i>	585 162

b) Wartungskosten

Wartungskosten (jährliche Betriebskosten)	114 454	
2011/12		32 059
2013		75 578
2014		74 838
<i>Total Wartungskosten</i>		182 474

Interne Kosten

Projektteam*	343 319
--------------	---------

*exklusive Lohn Projektkoordinator AFI

Gesamtprojektkosten (bisher ausgegeben)	1 663 949
-----------------------------------------	-----------

Die im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldatenplattform bei den Schulträgern angefallenen Kosten können nicht genau beziffert werden. Eine Umfrage bei den Schulträgern zeigt ein sehr heterogenes Bild. Bis auf einen Schulträger haben alle ihre Aufwendungen in Franken deklariert. Die nicht verifizierbare Gesamtsumme der so erhobenen Aufwände beläuft sich auf einen Betrag von Fr. 620 000.--.

3.9 Verantwortlichkeiten, Schlussfolgerungen und daraus resultierende Massnahmen auf Ebene Kanton

Für das Scheitern sind letztlich wie erwähnt verschiedene Gründe auszumachen. In erster Linie müssen die unverlässlichen und unzureichenden Vorgehensweisen sowie die Beteuerungen der Firma Dialog AG ins Feld geführt werden. Diese hatten auch zur Folge, dass das Projekt bzw. dessen Komplexität zu Beginn vielleicht auch seitens des Kantons unterschätzt wurde. Die kantonale Projektleitung und der Projektausschuss haben versucht, dazu beizutragen, dass das Projekt auf Kurs kommt. Mit Blick auf den – vom Kanton zu Beginn selbstverständlich nicht erwarteten – Projektverlauf wäre es aus einer Nachbetrachtung wohl erforderlich gewesen, das Projekt von Anfang an mit zusätzlichem (externen) Knowhow im Projektmanagement von Informatikprojekten zu begleiten. Vor der allfälligen Lancierung eines neuen Projekts ist durch den Kanton zu prüfen, ob und in welcher Form bzw. an welcher Stelle das benötigte Knowhow in Sachen Projektmanagement aufgebaut werden kann. Ungeachtet des aktuell vom Regierungsrat auferlegten Stellenstopps ist dieser bereit, im Sinne der Vermeidung ähnlicher Erfahrungen bei künftigen Projekten diese Frage vertieft zu prüfen. Bezogen auf ein mögliches Nachfolgeprojekt im Bereich Schuldatenverwaltung sollen die Anforderungskriterien anfänglich auf ein Minimum reduziert werden, mit der Option eines allfällig späteren Ausbaus. Bei der Auswahl des entsprechenden Vertragspartners ist höchste Vorsicht geboten. Für ein allfälliges Nachfolgeprojekt im Sinne der gemachten Ausführungen müssen die Leistungen und Kompetenzen des Anbieters unabdingbar durch eine seitens des Kantons mit fundierten Kompetenzen im Bereich Projektmanagement ausgestattete Fachperson beurteilt werden können.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 5/14 erheblich zu erklären und vom Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Mitglieder der E-Government-Kommission (via Amt für Informatik).
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Amt für Informatik; Amt für Volksschulen und Sport; Bildungsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber