

Interpellation Locher-St.Gallen vom 23. September 2003
(Wortlaut anschliessend)

Sparen im Informatikbereich

Schriftliche Antwort der Regierung vom 27. Januar 2004

Walter Locher-St.Gallen kritisiert in einer Interpellation, die er in der Septembersession 2003 einreichte, die aus seiner Sicht mangelhafte Transparenz bei den Informatikkosten. Er lädt die Regierung ein, die Kostenentwicklung und -aufteilung im Informatikbereich der kantonalen Verwaltung in den letzten Jahren sowie die voraussichtliche Entwicklung in den nächsten Jahren aufzuzeigen. Er stellt in diesem Zusammenhang verschiedene Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Die Entwicklung der Informatikkosten der gesamten kantonalen Verwaltung (inkl. kantonale Betriebe und Spitäler) in den vergangenen fünf Jahren zeigt folgendes Bild:

	1998	1999	2000	2001	2002
Total	27'327'580	31'768'791	36'784'612	47'896'770	53'872'515
Investitionskosten	12'713'557	14'704'885	15'504'620	20'129'142	16'921'491
Betriebskosten	14'614'023	17'063'906	21'279'992	27'767'628	36'951'024

2. Die prozentualen Anteile von Investitionskosten und Betriebskosten entwickelten sich wie folgt:

	1998	1999	2000	2001	2002
Investitionskosten	46.5%	46.3%	42.1%	42.0%	31.4%
Betriebskosten	53.5%	53.7%	57.9%	58%	68.6%

Im Budget 2004 beträgt dieses Verhältnis:

	2004 ¹	
Total	45'273'600	100.0%
Investitionskosten	3'850'100	8.5%
Betriebskosten	41'423'500	91.5%

3. Die Inventarisierung der EDV-Arbeitsplätze liegt in der Zuständigkeit der einzelnen Dienststellen. Ihre systematische Aufbereitung für die gesamte Betrachtungsperiode wäre mit einem grossen Aufwand verbunden gewesen. Man beschränkte sich deshalb auf das Jahr

¹ Die Spitäler sind im Budget 2004 nicht mehr enthalten, da sie seit 1.1.2003 als selbstständige Anstalten geführt werden

2002. Mit Stichtag 31. Dezember 2002 wurde in der gesamten kantonalen Verwaltung ein Total von 9520 EDV-Arbeitsplätzen ermittelt. Basierend auf dieser Grundlage ergeben sich für das Jahr 2002 folgende Kosten je EDV-Arbeitsplatz:

	Kosten gemäss Rechnung 2002	Kosten je EDV-Arbeitsplatz
Total	53'872'515	5'658
Investitionskosten	16'921'491	1'777
Betriebskosten	36'951'024	3'881

Im Vergleich zu anderen Kantonsverwaltungen bewegen sich die Kosten je EDV-Arbeitsplatz an der unteren Bandbreite. Aus einem interkantonalen Benchmarking sind Werte zwischen Fr. 5'600 (unterster Wert) und Fr. 14'920 (oberster Wert) bekannt.

Die zunehmenden Anforderungen zur Unterstützung der Verwaltungsprozesse mit Informatikmitteln (z.B. eGovernment), die Verlagerung von Kosten von den Gemeinden zum Kanton (z.B. im Steuerbereich im Zuge der Einführung von NAPEDUV – vgl. dazu auch unter Ziff. 4 nachstehend – oder im Zusammenhang mit der Kantonalisierung der Berufsschulen) ein weitergehendes Outsourcing von Informatikleistungen und Veränderungen in der Kostenabgrenzung (z.B. Zuordnung der Telefonie-Investitionskosten zu den Informatikkosten) führten zu einem kontinuierlichen Anstieg der Informatikkosten.

Naturgemäss ist die Bandbreite der Kosten je EDV-Arbeitsplatz im Vergleich zwischen den einzelnen Dienststellen gross. Der tiefste Betrag lag im Jahr 2002 bei Fr. 454, der höchste bei Fr. 278'404. Dies zeigt auch, dass die Kennzahl «Kosten je EDV-Arbeitsplatz» nur eine bedingte Aussagekraft hat. Ein höherer Betrag kann dadurch begründet sein,

- dass die Tätigkeit einer Dienststelle mehr Informatik erfordert als die einer anderen;
- dass im betreffenden Jahr eine periodische Erneuerung der Ausrüstung vorgenommen wurde;
- dass Informatikinvestitionen vorgenommen wurden, dank denen andere Ausgaben gesenkt werden konnten;
- dass die Betreuung der Informatiksysteme extern erfolgt und zu entsprechendem Aufwand in der Staatsrechnung führt, wogegen die amtsinterne Betreuung "lediglich" Personalaufwand verursacht, der nicht als Informatikaufwand erkennbar ist;
- dass eine Dienststelle die Informatikkosten für den gesamten Fachbereich trägt und die Nutzniesser auch Dienststellen anderer Departemente sind.

4. Der überdurchschnittliche Anstieg der Betriebskosten in der Berichtsperiode ist zu einem grossen Teil in der Änderung des Finanzierungsmodells von Infrastrukturvorhaben begründet. Während früher für den Ersatz von Informatik-Infrastruktur etwa alle fünf Jahre grosse Investitionsanträge gestellt werden mussten, wurde in den letzten Jahren vermehrt auf ein Mietmodell gewechselt. Die einmaligen Kosten für Beschaffungen und Projektarbeiten müssen von den Anbietern geleistet werden. Der Anbieter seinerseits schreibt diese Kosten über die Vertragslaufzeit (in der Regel fünf Jahre) ab und verrechnet diese zusammen mit den eigentlichen Betriebskosten auf der Basis eines fixen Preises je Monat und Arbeitsplatz. Dies hat den Vorteil, dass die Kosten je Arbeitsplatz verstetigt werden. Mit diesem Kostenmodell ist der Anteil der Investitionskosten zu Lasten der Betriebskosten überproportional gesunken.

Zu einem deutlichen Anstieg der Betriebskosten hat auch die Übernahme der Aufwändungen der Gemeinden für den Betrieb der Informatiklösung für Registerführung, Veranlagung und Bezug der Steuern natürlicher Personen durch den Kanton im Zuge der Einführung von NAPEDUV geführt. Die diesbezüglichen Kosten wurden früher vom Verwaltungszentrum AG St.Gallen (VRSG) jeder Gemeinde einzeln in Rechnung gestellt. Seit dem Jahr 2001 trägt der Kanton die vollen Kosten für den Betrieb von NAPEDUV. Im Ge-

genzug wurden die allgemeinen Entschädigungen, die der Kanton den Gemeinden für Registerführung, Veranlagung und Steuerbezug vergütet, entsprechend gesenkt. Diese Einsparungen schlagen sich jedoch nicht bei den Informatikkosten, sondern in einer anderen Kostenart nieder. Insgesamt vergütet der Kanton heute der VRSG für den Betrieb von NAPEDUV jährlich rund 8.0 Mio. Franken.

Der in den letzten Jahren verzeichnete Anstieg der Betriebskosten sollte sich aufgrund der obgenannten, inzwischen weitgehend abgeschlossenen Verlagerungen inskünftig stabilisieren.

5. Der Umstand, dass der Anteil der Investitionskosten in den letzten Jahren zu Lasten der Betriebskosten gesunken ist, hängt auch damit zusammen, dass die Ausstattung mit Informatiksystemen mittlerweile einen hohen Grad erreicht hat. Reine Ersatzbeschaffungen (Erneuerungen, Ablösungen) gehen i.d.R. nicht zu Lasten der Investitions-, sondern der Betriebskosten. Trotzdem konnte das Investitionsvolumen in absoluten Beträgen über all die Jahre beibehalten bzw. sogar leicht erhöht werden. Eine Ausnahme bildet hier der Voranschlag 2004. Das faktische Investitionsmoratorium ist Ausfluss der äusserst tiefgreifenden Budgetrestriktionen, die die Regierung treffen musste, um die Vorgaben des Kantonsrates zu erfüllen. Es ist unbestritten, dass sich eine solche Massnahme auf Dauer nicht verantworten lässt.

Im Übrigen hatte die Regierung die Informatikkosten in den letzten Jahren nicht plafoniert, wie die unter Ziff. 1 dargestellten Entwicklungsziffern zeigen. Obwohl immer wieder Investitionsanträge abgelehnt oder zurückgestellt werden mussten, fanden die wirklich prioritären Vorhaben sehr wohl Aufnahme in den Voranschlag.

6. Die Leistungsbezüge von der Abraxas Informatik AG im Vergleich zum Total der Informatikaufwendungen der kantonalen Verwaltung sind aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich.

	1998	1999	2000	2001	2002
Total Informatikkosten	27'327'580	31'768'791	36'784'612	47'896'770	53'872'515
Anteil Abraxas	10'071'558	12'827'780	13'082'233	11'553'700	15'430'813
Anteil Abraxas in %	36.9%	40.4	35.6%	24.1%	28.6%

7. Es besteht keine technische Abhängigkeit von der Abraxas Informatik AG. Bei Aufträgen, mit denen grössere Investitionen in eine zentrale Infrastruktur getätigt werden, werden in der Regel Verträge mit einer Laufzeit von fünf Jahren eingegangen. Eine solche Vertragslaufzeit stellt eine zweckmässige Amortisation der Investitionen und damit auch realistische Betriebskosten für den Besteller sicher. Während der Dauer derartiger vertraglicher Verhältnisse besteht selbstredend eine Abhängigkeit zwischen dem Besteller und dem Auftragnehmer. Diese Praxis kommt nicht nur mit Abraxas, sondern auch mit anderen Anbietern wie der VRSG, Geoinfo AG und Siemens, zur Anwendung.

Die Regierungsräte des Kantons St.Gallen und des Kantons Zürich haben mit Beschluss vom 2. Dezember 2003 bzw. vom 17. Dezember 2003 eine explizite Eigentumsstrategie für die Abraxas Informatik AG verabschiedet. Gemäss den Grundsätzen dieser Eigentümerstrategie achten die Eigentümerkantone darauf, dass ihre Dienststellen bei der Vergabe von Informatikaufträgen Abraxas nicht von der Möglichkeit ausschliessen, ein Angebot zu unterbreiten. Darüber hinaus ermächtigen sie ihre Dienststellen, innerhalb der nachfolgend definierten Geschäftsfelder direkt mit Abraxas zusammenzuarbeiten (ihr also Aufträge freihändig zu vergeben), wenn sie dies im Sinn der Strategie als angezeigt erachten. Zu diesen speziell definierten Leistungsbereichen gehören:

- IT-Services in den Bereichen Public Key Infrastructure (PKI), SAP-Basisbetrieb, eGovernment-Infrastruktur, Dokumentenmanagement/Archivierung, Messaging/Remote Access (Dienste), GIS-Infrastruktur, Strategische Basisinfrastruktur, Verzeichnisdienst (Meta-Directory).

- IS-Fachlösungen in den Bereichen Steuern, Polizei, Strassenverkehrsämter.

Die Abraxas hält sich ihrerseits bei ihren eigenen Auftragsvergaben an die submissionsrechtlichen Vorschriften. Überdies verpflichtet sich Abraxas gegenüber den Eigentümern zu einer hohen Transparenz. Sie hat jährlich Benchmarkingwerte betreffend Wirtschaftlichkeit (Effizienz, Kosten, Preise), Prozesse (Entwicklungsprozesse, Standards) und Kundenzufriedenheit zu unterbreiten. Die Benchmarkingwerte werden durch neutrale Dritte aufbereitet.

8. Die Vergabe von EDV-Dienstleistungen unterliegt den geltenden submissionsrechtlichen Vorschriften. Mit den darin festgelegten Verfahren wird sichergestellt, dass ein echter Wettbewerb stattfindet. Die Unabhängigkeit zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern ist sichergestellt. Auftraggeber sind die einzelnen Dienststellen der Staatsverwaltung im Rahmen der geltenden Kompetenzordnung. Der Dienst für Informatikplanung (DIP), als Stabsstelle der Regierung in Informatikfragen, ist zuständig für die Erarbeitung einer departementsübergreifenden Informatikstrategie und -planung. Der DIP berät auch die Dienststellen der Verwaltung in Informatikfragen. Die Überwachung der Leistungserbringung im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen erfolgt durch die Auftraggeber, bei departementsübergreifenden Aufträgen in der Regel durch eine entsprechende Betriebsorganisation unter der Leitung des DIP. Die Kredite für Informatikvorhaben sind bei den einzelnen Dienststellen eingestellt.

27. Januar 2004

Wortlaut der Interpellation 51.03.46

Sparen im Informatikbereich

Die Staatsrechnung 2002 weist für Informatikkosten einen Aufwand von 53,8 Mio. Franken auf, das Budget 2003 einen solchen von 47,1 Mio. Franken. Wie sich hierbei Investitions- und Betriebskosten aufteilen, ist aus der Rechnung nicht, aus dem Budget nur summarisch ersichtlich. Unklar ist der Umfang der Übertragung von EDV-Projekten an Dritte – vor allem an die Abraxas AG. Der Kanton selbst ist Aktionär der Abraxas und in dessen Verwaltungsrat vertreten.

Es ist Aufgabe einer nachhaltigen Haushaltspolitik, in jenen Bereichen, die beeinflusst werden können, laufend Einsparungen vorzunehmen. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass nicht einzelne Bereiche zufolge mangelnder Konkurrenz ausgeklammert werden, oder dass einseitig im Investitionsbereich gespart, jedoch der Betriebsbereich ausgeklammert wird. Aus dem Budget 2003 muss der Schluss gezogen werden, dass die Informatik-Investitionskosten im Vergleich zu den Betriebskosten in allen Departementen sehr klein sind.

Die Regierung wird eingeladen, in einem Bericht die Kostenentwicklung und Aufteilung im Informatikbereich der gesamten Verwaltung in den letzten Jahren sowie die voraussichtliche Entwicklung in den nächsten Jahren und die verfolgte Ausgabenstrategie aufzuzeigen und dabei insbesondere folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie entwickelten sich in den vergangenen fünf Jahren die Informatikkosten insgesamt?
2. In welchem Verhältnis standen jeweils die Informatik-Investitionskosten zu den Betriebskosten? Wie ist dieses Verhältnis im Budget 2004?

3. Wie hoch waren die Unterhalts- und Betriebskosten je EDV-Arbeitsplatz in der Berichtsperiode und wie wird die diesbezügliche weitere Entwicklung erwartet?
4. Welche Massnahmen werden getroffen, um einen allfälligen übermässigen Anstieg der Betriebskosten zu verhindern?
5. Wie wird sichergestellt, dass bei stark steigenden Kosten für den Betrieb und gleichzeitiger Plafonierung bzw. Wachstumsbeschränkung der Gesamtkosten wichtige EDV-Projekte – insbesondere auch mit Blick auf die Erfüllung gesetzlicher Aufträge – rechtzeitig realisiert werden können?
6. Welchen Anteil an den Informatikkosten nehmen die Zahlungen an die Abraxas Informatik AG ein und wie haben sie sich seit Beginn der Zusammenarbeit entwickelt?
7. Besteht eine faktische (technische) Abhängigkeit von der Abraxas Informatik AG und wie wirkt sich diese allenfalls auf die Vergabe von Aufträgen und die Kostenentwicklung im EDV-Bereich aus? Welchen Handlungsspielraum hat der Kanton im Zusammenhang mit der Bestellung und Bezahlung dieser Leistungen?
8. Ist sichergestellt, dass bei der Vergabe von EDV-Dienstleistungsaufträgen ein echter Wettbewerb stattfindet? Wie wird die Unabhängigkeit sichergestellt? Wie geschieht die technisch, personell sowie finanziell unabhängige Kontrolle durch den Kanton?»

23. September 2003