



---

**Regierungsrat**

Luzern, 12. April 2022

**STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**

**P 805**

Nummer: P 805  
Eröffnet: 21.03.2022 / Finanzdepartement  
Antrag Regierungsrat: 12.04.2022 / Ablehnung  
Protokoll-Nr.: 479

**Postulat Meier Anja und Mit. über die Eröffnung einer externen Untersuchung über digitale Grossprojekte des Kantons Luzern**

Das Postulat ersucht den Regierungsrat, eine unabhängige externe Untersuchung über die Handhabung von Grossprojekten im Bereich Informatik in Auftrag zu geben. Ziel dieser Untersuchung ist es, Herausforderungen im Bereich der Organisation und Aufgaben vergangener Projekte, insbesondere von Softwareprojekten, aufzuzeigen, und auf der Basis dieser Erfahrungen und Erkenntnisse Handlungsfelder und konkrete Massnahmen für künftige grössere Informatikprojekte abzuleiten.

Zu den Software-Projekten, bei welchen in den letzten Jahren Schwierigkeiten aufgetreten sind: Wir sind einverstanden mit der Aussage, wonach auch der Kanton Luzern nicht davor gefeit ist, dass komplexe IT Projekte in Schwierigkeiten geraten können. Das ist ein systemisches Risiko, welches wir mit geeigneten Massnahmen minimieren.

Der Kanton Luzern investiert jährlich rund 14 Millionen Franken in Informatikvorhaben. Die meisten Vorhaben werden als IT-Projekte mit entsprechenden Projektstrukturen geführt. Wir können festhalten, dass die allermeisten IT-Projekte erfolgreich umgesetzt werden. Aktuell sind 56 IT-Projekte mit Kosten grösser 50'000 Franken am Laufen, wobei auch Ersatzinvestitionen darunter fallen. Wir verweisen auch auf die Homepage der Dienststelle Informatik (DIIN, [www.informatik.lu.ch](http://www.informatik.lu.ch)), wo viele zusätzliche Informationen zu erfolgreichen Projekten zu finden sind.

Der Kanton Luzern verfügt denn auch über eine leistungsfähige Informatikorganisation mit Konzern- (DIIN) und dezentraler Fachinformatik. Dies wurde auch im Rahmen der Covid-Krise tagtäglich unter Beweis gestellt (Härtefalllösung, Impfzentren, Impfhofline, ContactTracing, höchste Home-Office-Rate der Zentralschweizer Kantone etc.). Die Informatik des Kantons Luzern muss deshalb keinen Vergleich mit der Privatwirtschaft scheuen.

Im Kern verlangt die Postulantin die Prüfung einer Auftragsvergabe für eine unabhängige externe Untersuchung über die Handhabung von Grossprojekten im Bereich Informatik. Dies mit dem Ziel, von Problemen einzelner IT-Projekte für die Zukunft zu lernen. Die Postulantin möchte mit dieser Untersuchung unter anderem auch die nachfolgenden Fragen beleuchtet haben:

- a) Nach welchen Kriterien werden die Projektfortschritte bewertet und überwacht?
- b) Wie werden die Departemente bei der strategischen Steuerung unterstützt?
- c) Nach welchen Kriterien wird der Entscheid zur Fortführung oder Abbruch eines Projektes getroffen?
- d) Wie kann innerhalb der Verwaltung personelles Fachwissen im Bereich Softwareentwicklung aufgebaut und nachhaltig gesichert werden?
- e) Wie kann möglichen Interessenskonflikten vorgebeugt werden?
- f) Wie können die zukünftigen Nutzenden sowie weitere interne und externe Anspruchsgruppen optimal miteinbezogen werden, um die Zusammenarbeit während den verschiedenen Projektphasen zu stärken?
- g) Ebenfalls böte sich die Gelegenheit, die Organisationsstrukturen von digitalen Themen allgemein und insbesondere von Softwareprojekten zu überprüfen und mögliche Optimierungsvorschläge aufzuzeigen. So gibt es aktuell in jedem Departement eine/n Organisations- und Informatikbeauftragte/n sowie in unzähligen Dienststellen Softwareverantwortliche.

IT-Projekte in der kantonalen Verwaltung werden sowohl in den Departementen (Fachinformatik) als auch bei der Konzerninformatik (DIIN) umgesetzt. Die entsprechende Verantwortung für den Projekterfolg liegt deshalb bei der jeweils zuständigen Behörde. In den letzten Jahren wurde zusammen mit dem Gremium der Organisations- und Informatikbeauftragten der Departemente, der Gerichte sowie der CIO der DIIN (OVG) viel in den gegenseitigen Wissensaustausch und in den Projektportfoliomanagement-Prozess investiert mit dem Ziel, die Erfolgsquote von IT Projekten weiter zu erhöhen.

Wie bereits ausgeführt, wird die grosse Mehrzahl aller IT-Projekte im Kanton Luzern erfolgreich umgesetzt. Dies hat gute Gründe. Nachfolgend gehen wir auf fünf wichtige Rahmenbedingungen ein, welche einen wichtigen Beitrag leisten, dass IT-Projekte erfolgreich umgesetzt werden:

#### 1. Zentralisiertes IT-Portfolio über den gesamten Kanton Luzern

Vor sechs Jahren hat der Kanton Luzern beschlossen, die IT-Investitionsmittel für IT-Projekte und Vorhaben zu zentralisieren und in der Buchhaltung der DIIN zu führen. Das OVG ist für das Projektportfolio verantwortlich und entscheidet über die Mittelvergabe. Damit wurden sämtliche IT-Projekte transparent und es kann mit geeigneten obligatorischen Projekt-Checks durch den Chief Technical Officer (CTO), den Chief Information Security Officer (CISO), dem Datenschutzbeauftragten (DSB), dem Staatsarchiv, der Dienststelle Finanzen (DFI) und durch weitere Fachverantwortliche erreicht werden, dass departementsübergreifendes Wissen und Empfehlungen in die Projekte einfließen und damit auch klassische Projektrisiken minimiert werden können. Für diese Checks bestehen definierte Prozesse. Der Kanton Luzern wird diesbezüglich von vielen anderen Kantonen als Vorbild gehandelt.

#### 2. Einsatz von bewährten Projektmethoden

Für die Projektabwicklung im Kanton Luzern werden bewährte Methoden und Werkzeuge eingesetzt. Neben einem Rollen- und Hierarchiemodell mit entsprechenden Verantwortungen werden Projekte in Phasen, welche wiederum standardisierte Meilensteine, Aufgaben und Ergebnisse beinhalten, unterteilt. Diese Elemente forcieren über die gesamte Laufzeit des Projektes einen hohen Grad an Detaillierung und Qualität in den Lieferergebnissen. Darüber hinaus hat die DIIN für ihre Projekte ein Project Management Office (PMO), welches die Projektabläufe stetig prüft, Stakeholder berät und bei Bedarf in der Qualitätssicherung von Projektdokumenten unterstützt.

Auch auf neue Entwicklungen in Bezug auf Methoden und Werkzeuge zur Abwicklung von IT-Vorhaben im agilen Kontext wurden durch die DIIN erste erfolgreiche Schritte unternommen und umgesetzt. Diese Entwicklung wird eng mit dem OVG koordiniert mit dem Ziel,

dass für kantonale IT Vorhaben – je nach Ausprägung – jederzeit geeignete Methoden und Werkzeuge zur Verfügung stehen.

### 3. Standardapplikationen statt Individualentwicklungen

Der Kanton Luzern beziehungsweise die DIIN hat vor acht Jahren strategisch entschieden, keine eigenen Fachapplikationen mehr zu entwickeln und – wenn immer möglich – auf Standardsoftware zu setzen oder zumindest Fachapplikationen durch spezialisierte Firmen bereitzustellen. Mit dieser Entscheidung konnten Projekt- und Entwicklungsrisiken auf Externe überwältigt und auch Entwicklungskosten auf mehrere Kantone aufgeteilt werden, da die Anforderungen an eine kantonale Fachapplikation jeweils sehr ähnlich sind. Die geeigneten Anbieter von Standardsoftware werden jeweils durch Ausschreibungen gemäss öffentlichem Beschaffungsrecht evaluiert und eine möglichst langfristige Partnerschaft angestrebt. Insgesamt ist der Kanton Luzern mit dieser Strategie sehr gut unterwegs und hat keine Klumpenrisiken einer eigenen Softwarefirma zu tragen.

### 4. Geeigneter Mix von externen und internen Leistungserbringern

Aufgrund der Menge und Komplexität von IT-Vorhaben setzt der Kanton Luzern seit längerem auf einen Mix von internen und externen IT-Fachpersonen, insbesondere bei Projektleitenden und Experten in den Bereichen IT-Security und Datenschutz. Im Rahmen von GATT/WTO-Ausschreibungen wurden daher für verschiedene IT-Domänen geeignete Partnerfirmen evaluiert. Dadurch ist sichergestellt, dass die interne Informatik sich jederzeit mit «dem Markt» messen kann und dadurch wettbewerbsfähig bleibt. Insofern ist die Forderung der Postulantin nach externen Sachverständigen implizit bereits erfüllt.

### 5. Vernetzung innerhalb der öffentlichen Verwaltungen

Die Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (ehemals «Schweizerische Informatikkonferenz» und «E-Gouvernement Schweiz»), aber auch fachspezifischen Arbeitsgruppen (z.B. Polizeiinformatik, Geoinformationssysteme etc.) ermöglichen es den öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden den wichtigen Austausch zu pflegen. In verschiedenen Arbeitsgruppen werden zudem Grundlagen für verschiedene IT-Vorhaben erarbeitet, so dass vom kollektiven Wissen profitiert werden kann. So hat z.B. der Kanton Luzern bei seinem Grossprojekt UCC-Skype-for-Business substantielle Unterstützung durch andere Kantone und die Stadt Luzern erhalten, da diese Organisationen in ihren entsprechenden Vorhaben bereits weiter vorangeschritten waren. Umgekehrt hat auch der Kanton Luzern andere Kantone immer wieder mit Erfahrungen und Dokumenten unterstützen können. Dieser enorm wichtige Austausch hilft ebenfalls, systematisch Risiken von Projekten zu minimieren. Der Kanton Luzern ist zudem aktiv bei der Gestaltung dieser Organisationen dabei. Der CIO der DIIN ist beispielsweise im Vorstand der SIK und leitet die Zentralschweizerische Informatikkonferenz (ZIK).

Im Postulat werden zur Untermauerung einer externen Untersuchung konkrete Fragen aufgeführt, die Bestandteil der Untersuchung sein sollen. Um unsere Ablehnung des vorliegenden Postulats in Bezug auf den Verzicht einer externen Untersuchung weiter zu begründen, gehen wir auf diese Fragen kurz ein:

#### a) Nach welchen Kriterien werden die Projektfortschritte bewertet und überwacht?

Projektfortschritte werden regelmässig überprüft und in Projektstatusberichten zusammengefasst und der Steuerung zur Verfügung gestellt. Diese periodische Prüfung umfasst die finanzielle Situation gemäss Projektbudget (Cash-Flow und Arbeitsaufwendungen), projektspezifische Risiken, Qualitätsbeurteilungen von Lieferergebnissen sowie den zeitlichen Verlauf gemäss Projektzeitplanung. Zusätzlich werden situationsgerecht Projektänderungsanträge aus-

gearbeitet, beantragt und freigegeben. So ist gewährleistet, dass Abweichungen zur ursprünglichen Planung begründet, bewertet und von den verantwortlichen Stellen gestattet werden. Am Ende des Projektlebenszyklus wird eine Projektschlussbeurteilung erstellt, worin das gesamte Projekt zusammengefasst und rückblickend bewertet wird (finale finanzielle Sicht inkl. Vergleich IST/SOLL, lessons learned, offene Pendenzen, etc.)

b) Wie werden die Departemente bei der strategischen Steuerung unterstützt?

Die strategische Steuerung wird durch das OVG im globalen und durch die Projektsteuerung im Spezifischen sichergestellt. Das Project Management Office (PMO) kontrolliert und unterstützt in der DIIN die Projektleitenden beim Einbezug der Gremien und des Auftraggebers. Je nach Grössenordnung durchlaufen IT-Projekte auch die Standardprozesse im Bereich Regierungsratsbeschlüsse und Botschaften. Zudem hat der Kanton Luzern mit den Querschnittsgremien Konferenz der Departementssekretäre (KDS) und dem OVG geeignete Strukturen, welche die übergeordnete Sicht sicherstellen und steuernd Einfluss nehmen können.

c) Nach welchen Kriterien wird der Entscheid zur Fortführung oder Abbruch eines Projektes getroffen?

Ein Projektabbruch kann über einen Projektänderungsantrag initiiert werden, welcher aufgrund eines Risikos oder einem stark veränderten Umfeld vorgelegt werden muss. Projektabbrüche sind jedoch äusserst selten der Fall, da Kundenbedürfnisse selten einfach verschwinden und Risiken meistens zeitgerecht mitintegriert werden können.

d) Wie kann innerhalb der Verwaltung personelles Fachwissen im Bereich Softwareentwicklung aufgebaut und nachhaltig gesichert werden?

Die Kantonale Verwaltung entwickelt keine eigenen Fachapplikationen, sondern beschafft diese unter Berücksichtigung des Beschaffungsrechts und des Kreditrechts. Diese Frage stellt sich daher im Kanton Luzern nicht.

e) Wie kann möglichen Interessenskonflikten vorgebeugt werden?

Alle Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung werden jährlich im Rahmen des Beurteilungs- und Fördergesprächs (BFG) auf das Verhalten bei möglichen Interessenskonflikten hingewiesen. Zudem sind alle Mitarbeitenden verpflichtet, Nebenbeschäftigungen, welche potentiell zu einem Interessenkonflikt führen können, bewilligen zu lassen. Bei Projekten wird bei der Rollenzuteilung gemäss dem HERMES Partnermodell geprüft, ob zwischen den Projektrollen potentielle Interessenskonflikte vorhanden sein könnten.

f) Wie können die zukünftigen Nutzenden sowie weitere interne und externe Anspruchsgruppen optimal miteinbezogen werden, um die Zusammenarbeit während den verschiedenen Projektphasen zu stärken?

Der Einbezug von Nutzenden und/oder Anspruchsgruppen wird in der Projektorganisation geregelt. Typischerweise wird dies durch folgende Projektrollen auf der Führungsebene gewährleistet: Anwendervertreter, Business Analyst, Geschäftsprozessverantwortlicher. Auf der Steuerungsebene wird dies durch Projektausschussmitglieder gewährleistet. Bei grösseren und komplexeren IT Projekten hat sich zudem bewährt, die Steuerungsausschussmitglieder über verschiedene Departemente hinweg zu ernennen.

g) Ebenfalls böte sich die Gelegenheit, die Organisationsstrukturen von digitalen Themen allgemein und insbesondere von Softwareprojekten zu überprüfen und mögliche Optimierungsvorschläge aufzuzeigen. So gibt es aktuell in jedem Departement eine/n Organisations- und Informatikbeauftragte/n sowie in unzähligen Dienststellen Softwareverantwortliche.

In den Dienststellen gibt es Fachapplikationsverantwortliche welche als Bindeglied von den Anwendenden zum Softwarehersteller fungieren. Die Rolle des OIB ist in § 26 der Informatikverordnung (SRL Nr. 26a) geregelt.

Es soll an dieser Stelle jedoch nicht der Eindruck entstehen, dass alles perfekt und keine Verbesserungen möglich seien. Alles bisher Erreichte ist über die letzten Jahre kontinuierlich durch stetiges Lernen, Überdenken, Neugestalten, Ausprobieren und Nachjustieren entstanden. Das wird auch in Zukunft so bleiben, weil die gesamte kantonale Verwaltung lieber erfolgreiche Projekte feiert als gescheiterte Vorhaben vorweisen muss.

Wir haben den Optimierungsbedarf bereits im Jahr 2020 erkannt und die Erneuerung der IT-Governance in Auftrag gegeben. Damit soll insbesondere auch fortlaufend geprüft werden, ob die Kantonsstrategie wirkungsvoll und mit einem optimalen Einsatz der Ressourcen umgesetzt wird. Diese IT-Governance wird viele und weitere der im Postulat erwähnten Fragestellungen beantworten und ist ein wesentliches Führungsinstrument für das OVG – insbesondere in Bezug auf die Departementsinformatik. Die praxisorientierten Arbeiten der IT-Governance sollen deshalb vorwärtsgetrieben werden. Die Ausarbeitung der IT-Governance wurde aufgrund der Bearbeitung der Härtefälle sistiert und noch nicht wiederaufgenommen. Die Wiederaufnahme der Erneuerung der IT-Governance ist im Verlauf des Jahres 2022 vorgesehen.

Fazit: Die Informatik im Kanton Luzern ist aus unserer Sicht zweckmässig und gemäss «best practise» aufgestellt und organisiert. Sie braucht daher keinen Vergleich mit der Privatwirtschaft zu scheuen. Die sehr vielen erfolgreichen Projekte im Kanton Luzern beweisen dies eindrücklich. Die oben dargestellten Rahmenbedingungen sind von grosser Wichtigkeit für erfolgreiche Projekte. Mit der Entwicklung in Richtung von agilen Methoden und Werkzeugen hat die DIIN zudem eine Führungsrolle übernommen und weitere Organisationseinheiten im Kanton zeigen grosses Interesse an dieser Entwicklung und beteiligen sich auch bereits daran. Damit können auch zukünftigen Herausforderungen in einem zunehmend volatilen, ungewissen, komplexen und mehrdeutigen Umfeld entgegengewirkt werden. Als lernende Organisation wird deshalb permanent an der Verbesserung von Prozessen, Methoden und Werkzeugen gearbeitet.

Die Durchführung einer extern geführten Evaluation verspricht daher keinen Mehrwert, dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die allermeisten IT-Projekte im Kanton Luzern erfolgreich umgesetzt werden. Wir sind aber bereit, mit Ausnahme für das Projekt Educase, für welches bereits die Aufsichts- und Kontrollkommission einen Bericht erstellt, einen internen Rechenschaftsbericht – wie er mit der Motion M 835 von Räder Franz verlangt wird – zu erarbeiten.

Wir beantragen Ihnen im Sinn unserer Ausführungen, das Postulat abzulehnen.