GR Nr. 2003/384

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

10.03.2004

419. Interpellation von Michael Baumer betreffend Informatikprojekt e-kos2 der Stadtkanzlei

Am 22. Oktober 2003 reichte Gemeinderat Michael Baumer (FDP) folgende Interpellation GR Nr. 2003/384 ein:

Die Stadtkanzlei ist gemäss Geschäftsbericht seit 1999 daran unter dem Namen „e-kos2“ ein Geschäftsverwaltungs- und Archivierungssystem einzuführen. Offenbar ist dies ein Vorprojekt für das Projekt e-2A (Archivierungs- und Workflowsystem), welches der gesamten Stadtverwaltung zugute kommen soll. Es handelt sich somit um ein Grossprojekt. Solche Projekte sind in der Informatik mit Risiken behaftet. Eine gewisse Skepsis scheint angebracht, nachdem mit dem Gemeinderatssystem bereits ein Ausläufer des Projekts „e-kos2“ gescheitert ist. Der Stadtrat wird daher gebeten zu einigen Fragen in diesem Zusammenhang Stellung zu nehmen:

1. Wer hat wann den Start der Projekte beschlossen?
2. Was ist der Projektumfang der Projekte „e-kos2“ und „e-2A“? Insbesondere, welche Verwaltungsabteilungen sollen davon profitieren, welche Dienste sollen damit angeboten werden und welche Abgrenzung ist vorgesehen.
3. Welche Einsparungsmöglichkeiten sieht der Stadtrat durch die Projekte? Wie hoch sind die aufgelaufenen Kosten bisher?
4. Wie ist der Zeitplan der Projekte? Wurde dieser bisher eingehalten? Gibt es eine Etappierung? Wenn ja, welche?
5. Bei wem liegt die Federführung der Projekte?
6. Durch wen werden die Systeme produziert? Weshalb wurde auf den Kauf von Standardsoftware, wie beispielsweise SAP, verzichtet?
7. Wurden externe Experten zur Erstellung des Pflichtenhefts beigezogen?
8. Wurden die künftigen Anwenderinnen und Anwender beigezogen. Wie stellen sich diese zu den Projekten?
9. Gibt es eine Risikoanalyse? Wenn ja, was sind die Ergebnisse? Wenn nein, weshalb nicht?
10. Wie stellt sich der Stadtrat zur Ansicht von Experten, dass solche „Supersysteme“ meistens sehr kostspielig sind, aber den gewünschten Nutzen nicht erbringen, weil die „beglückten“ Abteilungen jeweils sehr unterschiedliche Anforderungen an ihre Informatik haben?
11. Im konkreten Beispiel des Gemeinderatssystems wurde die Subkommission des Gemeinderats immer wieder vertröstet, der Start hätte schon vor mehr als einem Jahr sein sollen. Abgegebene Zusicherungen wurden mehrfach nicht eingehalten. Ist der Stadtrat in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass das Vorgehen der Stadtverwaltung korrekt war?

Auf den Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Einleitung

Bei „e-2A“ - der Erarbeitung eines einheitlichen Vorgehens im Bereich elektronische Ablage und Archivierung in der Stadtverwaltung Zürich - handelt es sich um kein Projekt, sondern vielmehr um eine Strategie, die das stadtweit gleiche Verständnis zu dieser Thematik und dem Vorgehen zum Ziel hat.

Diese gesamtstädtische Strategie wurde ausgelöst durch den Erlass eines für die gesamte Stadtverwaltung gültigen Reglements über die Aktenablage und Archivierung (Archivreglement, Stadtratsbeschluss vom 24. Januar 2001), mit welchem im Nachgang zum kantonalen Archivgesetz die Zuständigkeiten und Abläufe bis hin zur Archivierung im

Stadtarchiv neu geregelt wurden. Diese Neuregelung implizierte eine darauf ausgerichtete Konzeption der damit verbundenen EDV-Anwendungen. Als es sich Anfang 2000 zeigte, dass immer mehr Dienstabteilungen Projekte und IT-Lösungen im Bereich elektronische Ablage, Archivierung und Geschäftsfallverwaltung planten oder bereits in Angriff genommen hatten, wurde in einer Arbeitsgruppe das e-2A-Konzept in Angriff genommen. Man wollte vermeiden, dass durch den Einsatz unterschiedlicher Software viele verschiedene neue Datenhaltungssysteme entstehen würden, die die Betreuung und den Betrieb erschweren und bei zukünftigen Reorganisationen zu grossen Schwierigkeiten führen könnten und auch bei der Umsetzung von dienstabteilungsübergreifenden Projekten sowie der Archivierung im Stadtarchiv hinderlich wären.

Um ein einheitliches Verständnis für die Thematik zu erlangen und ein gemeinsames Vorgehen vorzubereiten wurde im Jahr 2000 eine Analyse zu diesem Thema erarbeitet – das „e-2A Grundsatzpapier über Elektronische Ablage/DMS (DMS: Dokumenten-Management-System), Archivierung und Workflow“. Darin wurde die Zielsetzung der e-2A-Strategie der Stadtverwaltung festgehalten, nämlich die Schaffung eines *logischen* elektronischen Ablage- und Archivsystems, das den verschiedenen Dienstabteilungen mit ihren unterschiedlichen Bedürfnissen erlaubte, separate, von einander unabhängige Systeme zu realisieren und zu betreiben und trotzdem die zentrale Archivierung beim Stadtarchiv zu gewährleisten.

Nicht ein grosses, gesamtstädtisches e-2A-System sollte dabei aufgebaut werden, sondern vielmehr den Departementen und Dienstabteilungen unter Nutzung der diesbezüglichen Synergien (Know-how, gemeinsame Infrastruktur, Rabatte auf Softwarelizenzen, einheitlicher und damit kostengünstiger Betrieb) und ohne Verzicht auf die jeweiligen Einzelanforderungen ermöglicht werden, ihre Ablage und Archivierungsprojekte möglichst effizient und wirtschaftlich realisieren zu können.

Mit Stadtratsbeschluss vom 25. Oktober 2000 wurde das e-2A-Grundsatzpapier zustimmend verabschiedet und die weiteren Phasen, insbesondere die Evaluation einer stadtweit einheitlichen Software für Ablage und Archivierung, genehmigt.

Um den unterschiedlichen Bedürfnissen der Stadtverwaltung Rechnung zu tragen, erfolgte diese Evaluation - gleich wie die Erarbeitung des „e-2A Grundsatzpapiers“ - durch ein Gremium bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedenster Departemente und Dienstabteilungen. Für die im Rahmen dieser Softwareevaluation durchgeführte Pflichtenhefterstellung und die nachfolgende Ausschreibung nach GATT/WTO wurde die Firma KPMG als externe Expertin beigezogen.

Im Rahmen der Überprüfung der eingereichten Angebote wurden sowohl die in Frage kommende Einführungspartnerin (antax ag als Generalunternehmerin) als auch die einzusetzenden Produkte (Produkte der Firmen GFT AG, Uniplex AG und Docman AG) einer Risikoanalyse durch die externe Beraterin KPMG unterzogen. Die Software-Produkte selbst wurden dabei als wenig risikobehaftet eingestuft. Gewissen Zweifeln hinsichtlich der antax ag als Generalunternehmerin (Schweizer Firma) für e-2A-Projekte wurde dadurch Rechnung getragen, dass die GFT Schweiz AG (Schweizer Tochter des deutschen Software Mutterhauses) als massgebende Softwareherstellerin zusichern musste, die Verpflichtungen der antax ag beim Auftreten von allfälligen Problemen vollumfänglich zu übernehmen.

Mit Stadtratsbeschluss vom 4. Juli 2001 wurde der entsprechende Produkte- und Lieferantenentscheid zugunsten von antax ag mit den Produkten der Firmen GFT AG, Uniplex AG und Docman AG gefällt. Darin wurde auch festgehalten, dass zur Erprobung der ausgewählten Software-Produkte mittels separaten Stadtratsbeschlusses zu genehmigende Pilotprojekte durchzuführen seien.

Beim Projekt "e-kos2" der Stadtkanzlei handelt es sich um ein solches Pilotprojekt im Rahmen der geschilderten gesamtstädtischen e-2A-Strategie.

Zu Frage 1: Der Stadtrat hat am 19. Dezember 2001 (StRB Nr. 2001/2003) die Realisierung des Projektes e-kos2 der Stadtkanzlei, in Anwendung der e-2A-Strategie, beschlossen.

Zu Frage 2: Mit dem Projekt "e-kos2" wird die bisherige Geschäftsverwaltungsapplikation der Stadtkanzlei abgelöst, welche vom Hersteller in Zukunft weder weiterentwickelt noch gewartet wird. "e-kos2" umfasst dementsprechend die Konzeption und Realisierung eines neuen Informations- und Geschäftsverwaltungssystem für die Stadtkanzlei unter gleichzeitiger Schaffung von Online-Zugriffsmöglichkeiten speziell autorisierter Mitarbeitenden anderer Dienstabteilungen auf die für sie relevanten Dokumente und Beschlüsse. In Bezug auf e-2A kann auf die Einleitung verwiesen werden.

Zu Frage 3: Grund für die Ablösung der bisherige Geschäftsverwaltungsapplikation der Stadtkanzlei ist vor allem die in der Antwort auf Frage 2 bereits erwähnte Einstellung der Wartung und Weiterentwicklung durch den Hersteller. Einsparungsmöglichkeiten der neuen Lösung ergeben sich insbesondere in Bezug auf die Druck- und Versandkosten infolge einer überwiegend elektronischen Publikation sowie in der Reduktion von Arbeitsaufwänden.

Für die Realisierung des Projektes "e-kos2" wurden Aufwendungen von Fr. 3 731 000.-- bewilligt. Die bisher aufgelaufenen Kosten betragen rund Fr. 3 200 000.-- und umfassen die Etappen 1 und 2, welche bereits produktiv zur Verfügung stehen. Etappe 3, die in diesem Jahr umgesetzt wird, wird innerhalb des bewilligten Gesamtbudgets realisiert.

Zu Frage 4: Das Projekt "e-kos2" der Stadtkanzlei ist in drei Etappen aufgeteilt. Etappe 1 (Amtliche Sammlung) konnte innerhalb des ursprünglich vorgesehenen Terminplanes realisiert werden und wird seit Mai 2002 produktiv genutzt. Die Realisierung der nachfolgenden Etappen 2 und 3 (Geschäftsverwaltung Stadt- und Gemeinderat; Bürgerrechtsabteilung) war auf Ende 2002 geplant. Aufgrund des Konkurses einer der beauftragten Firmen und wirtschaftlicher Schwierigkeiten der mit der Durchführung des Projektes beauftragten Generalunternehmerin, der antax ag, mussten korrektive Massnahmen eingeleitet werden (Ersatz eines Produktes, Übernahme der GU-Verpflichtungen der antax AG durch die GFT Schweiz AG).

Diese Probleme führten insbesondere dazu, dass Etappe 2 erst per Januar 2004 realisiert wurde und Etappe 3 erst per Ende 2004 zur Verfügung stehen wird.

Zu Frage 5: Auftraggeberin und Projektownerin für das Projekt "e-kos2" ist die Stadtkanzlei. Die IT-mässige Umsetzung des Projektes im Sinne der in der Einleitung erwähnten e-2A-Strategie obliegt der OIZ, die ihrerseits als Generalunternehmerin die antax ag, beziehungsweise nach erfolgter Übernahme der diesbezüglichen Verpflichtungen, die GFT Schweiz AG, beauftragt hat

Zu Frage 6: Im Projekt "e-kos2" wird die mit der e-2A-Strategie bestimmte Standardsoftware eingesetzt. Infolge der komplexen Geschäftsvorfälle der Stadtkanzlei wurden diese Standardprodukte dort wo notwendig durch individuell entwickelte Programme ergänzt. Als Generalunternehmerin ist - nach der Übernahme der entsprechenden Verpflichtungen von der antax ag - die Firma GFT Schweiz AG für die Realisierung verantwortlich.

Zu Frage 7: Die e-kos2-Detailspezifikation (Pflichtenheft) wurde durch die Stadtkanzlei unter Mitwirkung der GFT Schweiz AG und der OIZ erstellt.

Zu Frage 8: Die Stadtkanzlei war als Projektownerin (Auftraggeberin) sowohl in der Gesamtprojektleitung als auch in den einzelnen Projektteams des Projektes "e-kos2" vertreten. Die kundenseitige Projektleitung wurde durch Mitarbeitende der Stadtkanzlei wahrgenommen. Die Stadtkanzlei hat zudem den Gemeinderat bei der Realisierung der entsprechenden Phase direkt miteinbezogen.

Zu Frage 9: "e-kos2" wird als Pilotprojekt gemäss gesamtstädtischer e-2A-Strategie realisiert. Eine Risikoanalyse wurde im Rahmen dieser e-2A-Strategie vorgenommen; das Resultat derselben ist in der Einleitung dargestellt.

Zu Frage 10: Die in der Fragestellung vertretene Auffassung kann zutreffen, trifft aber im vorliegenden Fall nicht den Kern der Sache. Bei e-2A handelt es sich nicht um ein System, sondern vielmehr um eine Strategie, die mittels Realisierung einzelner, überschaubarer Projekte wie "e-kos2" umgesetzt wird.

Zu Frage 11: Das angesprochene Gemeinderatssystem ist Teil des Gesamtprojektes e-kos2. Es wurde gestützt auf die bei Projektbeginn formulierten Detailspezifikationen realisiert.

Bei deren Erarbeitung wurden die Endbenutzerinnen und Endbenutzer des Gemeinderatssystems, die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, nicht im notwendigen Masse von Anfang an miteinbezogen. Im Verlaufe der Realisation wurden deshalb zusätzliche Wünsche und Anliegen der künftigen NutzerInnen im Projekt aufgenommen, was wiederholt Anpassungen in der Standardsoftware bedingte. Diese führten zu Unzulänglichkeiten und Mängeln bei der Systembenutzung und auch zu Terminverzögerungen in der Realisation. Auch mussten die sich aus Softwareänderungen ergebenden Nachfolgefehler behoben werden.

Gleichzeitig hatten die in der Antwort zur Frage 4 aufgeführten Probleme mit der Generalunternehmerin und eines Produkteherstellers zur Folge, dass die Projektorganisation angepasst und neue Personen in das Gesamtprojekt eingearbeitet werden mussten. Diese mussten sich zuerst Kenntnis über den Projektstand, den Projektverlauf und die geforderten Funktionalitäten verschaffen.

Trotz wiederholter Terminversprechungen der beauftragten Firmen gelang es diesen nicht, die vereinbarten Abmachungen einzuhalten und die fixierten Ablieferungstermine für die einzelnen Arbeitsschritte einzuhalten. Auch die kontinuierliche Überprüfung der Projektplanung und des Projektfortschrittes durch Stadtkanzlei und OIZ konnte die erwähnten Verzögerungen nicht verhindern.

Der Stadtrat bedauert, dass es nicht gelungen ist, das Projekt "e-kos2" entsprechend den ursprünglichen Projektvorstellungen und –vorgaben innert der gesetzten Termine zu realisieren. Da die aufgetretenen Schwierigkeiten insbesondere auf nicht beeinflussbare und praktisch nicht verhinderbare wirtschaftliche Probleme der beigezogenen Lieferfirmen zurückzuführen sind, gilt es in Zukunft, bereits bei der Auswahl der Partnerfirmen diesem Punkt noch intensivere Beachtung zu schenken.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei, die OIZ und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug

der Stadtschreiber