

Mathias Lippuner  
Zürcher Strasse 204f  
9014 St.Gallen

T: 0844 4444 70  
F: 0844 4444 79  
mathias.lippuner@iggis.ch

An alle Gemeinden der Kantone SG und AR  
GIS-Ausschüsse AR und AI

St.Gallen, 10. Oktober 2017

## **Erläuterungen zum laufenden Vernehmlassungsverfahren Geoinformationsgesetz, Bericht und Entwurf Betriebskosteneinsparungsschätzungen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Bereits der Informationsfoliensatz anlässlich der VSGP-Generalversammlung vom 1.9.2017 hat mich veranlasst, hinsichtlich der im Bericht zum GeoIG unter Kapitel 6 geschätzten Kosten und Einsparungen Hinweise zuhanden der Mitglieder des eGovernment-Kooperationsgremiums anzubringen (Schreiben vom 7.9.2017).

In der erwähnten Botschaft wird mit den gleichen Zahlen operiert. Ich möchte Sie deshalb nachfolgend auf die damit verbundenen **Risiken** hinweisen.

### **Fehlende Transparenz bezüglich Funktions-/Leistungsumfang**

Im Kapitel 6.2 «Kosten» werden die Investitions- und Betriebskosten für eine künftige «technische Geodateninfrastruktur» geschätzt und den heutigen Betriebskosten gegenübergestellt. Das Konzept geht davon aus, dass es gelingt, mit der neuen Infrastruktur die heutigen Systeme der IG GIS AG, der GIS-Dienstleistungsanbieter Wälli/Domeisen und FKL/Kreis und der Stadt St. Gallen vollständig zu ersetzen. Nur so entfallen die geschätzten 3.2 Mio. Franken für die erwähnten Systeme (Bericht Seite 24). Die grosse Frage ist, ob das wirklich gelingt.

Beantwortet werden könnte diese Frage dann, wenn Details zum Funktions-/Leistungsumfang der neuen technischen Geodateninfrastruktur bekannt wären. Die den «umfangreichen» Kostenschätzungen zugrundeliegenden Spezifikationen<sup>1</sup> sind nicht zugänglich. Zusätzlich verunsichert die Tatsache, dass weder die IG GIS AG, noch die Stadt St. Gallen, noch die anderen beiden Betreiber hinsichtlich der zu erfüllenden (kommunalen) Bedürfnisse konsultiert wurden.

### **Risiken der Kostenschätzung**

Im Kapitel 6.2 «Kosten» resultiert gemäss den Autoren ein Einsparpotenzial bei den Betriebskosten von jährlich Fr. 1.6 – 2.1 Mio. Franken. Vier zusätzliche Stellen in der Abteilung Geoinformation des AREG werden dabei mit 0.5 Mio. Franken deklariert. Das dürfte mehr oder weniger den Bruttolohnkosten entsprechen. Die Vollkosten dürften sich auf mindestens 0.8 Mio Franken belaufen. Damit werden vorhandene Kosten nicht ausgewiesen. Über vermeintlich tiefe Betriebskosten werden Vorteile für Leistungen

---

<sup>1</sup> Bericht zum Entwurf eGovernment-Gesetz, Kapitel 6.2.1.a.

aus der Verwaltung gegenüber Leistungen aus der Privatwirtschaft suggeriert, welche Ihre Personalkosten nicht über Steuereinnahmen «subventionieren» kann.

Im Kapitel Betriebs- und Personalkosten ist die Rede von «vier zusätzlichen Stellen», was vermuten lässt, dass auch bestehende Stellen in den Betrieb involviert sind. Sollte dem so sein, sind sie nicht ausgewiesen. Auch hier fallen Kosten an, werden aber durch Steuermittel getragen, im Gegensatz zu den heutigen Systemkosten der vier aufgeführten Betreiber, bei denen die Personalkosten natürlich in vollem Umfang ausgewiesen sind.

Als Illustration nachfolgend eine Übersicht über die alleine für den Betrieb der IG GIS AG heute nötigen personellen Ressourcen von 27 Vollzeitstellen:

Softwareentwicklung	1'300
Geodatenmanagement	470
IT-Systembetrieb und Support	240
Kundenbetreuung	500
Verwaltung und Führung	220
<b>Total Stellen %</b>	<b>2'730</b>

Die Zusammenstellung deutet ebenfalls darauf hin, dass der Leistungsumfang, der bereitgestellt werden soll, vermutungsweise überhaupt nicht dem entspricht, was auf kommunaler Seite heute benötigt und bezogen wird.

Je nach Interpretation des Berichts kann vermutet werden, dass die nicht ausgewiesenen Personalkosten zulasten der Staatsverwaltung (bzw. des Steuerzahlers) gehen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Staatsverwaltung in einer künftigen «Sparrunde» Leistungen, welche für externe Stellen erbracht werden, suchen und aufgrund des Finanzdrucks diese Kosten ebenfalls bei den Gemeinden einfordern wird.

### **Was passiert, wenn es nicht gelingt, die bestehenden Systeme und Dienstleistungen vollumfänglich zu ersetzen?**

Im Extremfall können die Gemeinden auf die bisherigen Systeme und Dienstleistungen nicht verzichten, weil der Funktionsumfang der neuen technischen Geodateninfrastruktur die kommunalen Bedürfnisse nicht genügend abdeckt. Damit laufen diese Kosten zumindest teilweise weiter (geschätzter heutiger Umfang 3.2 Mio. Franken). Die Kosten, welche ehemals der Kanton trug (heute ca. 1.3 Mio.) erhöhen dann die Preise der Gemeinden, welche noch zusätzlich 50% der neuen technischen Geodateninfrastruktur im geschätzten Umfang von 1.1 – 1.6 Mio. Franken pro Jahr, also jährlich zwischen 0.55 - 0.8 Mio. Franken zu tragen haben. Wir betreiben und zahlen dann nicht vier Systeme, sondern fünf.

Für die Staatsverwaltung resultieren Einsparungen, für die Gemeinden Mehrkosten!

### **Mögliche ungenügend berücksichtigte kommunale Bedürfnisse**

Wie der Titel ausdrückt, handelt es sich bei den nachfolgenden Hinweisen um Vermutungen aufgrund der nicht offengelegten Spezifikationsgrundlagen für die Kostenschätzung. Treffen sie zu, dann bestehen erhebliche Risiken für Mehrkosten im kommunalen Bereich. Die nachfolgenden Hinweise beschränken sich auf Produkte und Dienstleistungen aus dem Umfeld IG GIS AG, da ich dieses gut kenne und dasjenige der übrigen kommunalen Dienstleister eher schlecht. Ich vermute aber, dass auch dort Leistungen vorhanden sind, welche nicht so einfach übertragen werden können. Mindestens deuten viele Akquisitionsgespräche, die ich über die letzten Jahre geführt habe, darauf hin.

Sobald Systeme oder Daten ersetzt, überführt oder umgebaut werden müssen, fallen Investitionskosten an. Es ist anzunehmen, dass dieser Anpassungsaufwand der heutigen kommunalen Systeme und Inhalte an ein neues zentrales Grundsystem kommunal getragen werden. Es ist demzufolge nicht so, dass sämtliche Investitionen von der Staatsverwaltung

getragen werden. Ein mehr oder weniger grosser Investitionsanteil fällt für die erwähnten Anpassungen an und ist im Bericht nicht erwähnt.

Auf Seite 24 des Berichts, ganz oben heisst es:

*«Benötigen die Gemeinden oder der Kanton zusätzliche Dienstleistungen zum Basisangebot, können sie diese auf eigene Kosten bei Ihrem bevorzugten Dienstleister anfordern.»*

Dazu folgende Hinweise:

- Das der Kostenschätzung zugrundeliegende Basisangebot ist nicht definiert, bzw. nicht bekannt. Es ist unklar, ob heute vorhandene Leistungen in die Kategorie «Zusatzangebot» fallen. Falls dem so ist, müssten sie auf das Basisangebot umgebaut werden (oder die bestehenden Systeme müssten weiterbetrieben und bezahlt werden). Entsprechende Schnittstellen sind weder vorhanden noch spezifiziert.
- Es ist sehr fraglich, ob Zusatzbedürfnisse (insbesondere kommunale) auf dem Basisangebot aufsetzen können. Wenn nicht, dann dürfte der Nutzen des gemeinsamen Basisangebots mindestens für die Gemeinden gegen Null tendieren, weil mit hoher Wahrscheinlichkeit die bisherigen Systeme weiterbetrieben werden müssen.
- Zusatzleistungen, betrieben von einem Betreiber auf einer Basisleistung eines anderen Betreibers bilden komplexe und schwerfällige Betriebsumfelder und sollten wenn möglich vermieden werden. Veränderungen (Changes) in einem System können die anderen Systeme betreffen. Veränderungen müssen über mehrere Betreiber synchron vollzogen werden → daraus resultieren hohe Anforderungen an ein über mehrere Betreiber etabliertes Changemanagement. Entsprechende Kosten sind nicht ausgewiesen.

Aus der letzten WTO-Gatt Ausschreibung der IG GIS AG vor ungefähr 10 Jahren ist ersichtlich, dass bei zwei von drei Anbietern (der Dritte ist der heutige Betreiber GEOINFO AG) Investitionskosten im oberen einstelligen Millionenbereich für den Aufbau des geforderten Systems offeriert wurden. Die damalige Ausschreibung wurde von der Staatsverwaltung massgebend mitgestaltet.

Aufgrund des bereits erwähnten Blindflugs bezüglich Funktionalitätsspezifikation für die neue Geodateninfrastruktur ist es schwierig, abzuschätzen, ob eine Adaption der vorhandenen Fachanwendungen und Schnittstellen überhaupt möglich ist und welchen Aufwand dies verursacht. In folgenden Bereichen ist anzunehmen, dass die Kostenschätzung keinen adäquaten Leistungsumfang für die Gemeinden enthält:

- **Desktop-GIS mit Fachanwendungen**  
Bei den Kunden der IG GIS AG sind etwas mehr als 300 Lizenzen Geoportal für Anwender im Einsatz. Das Geoportal für Anwender dient als Desktop-GIS insbesondere den Gemeinden zur Erfassung und Bewirtschaftung kommunaler Infrastrukture Objekte. Zudem sind bei den Kunden der IG GIS AG knapp 300 Fachanwendungslizenzen im Einsatz, welche heute grossmehrheitlich auf der Plattform Geoportal für Anwender aufsetzen (dieses Voraussetzen).
- **Datenmanagement**  
Die Botschaft geht davon aus, dass «die Gemeinden Ihre Daten eigenverantwortlich und selbständig auf der kantonalen Datenplattform verwalten». Heute liegen alle kommunalen Daten verteilt auf vier Betreibersystemen (IG GIS AG, Stadt St. Gallen, FKL/Kreis, Wälli/Domeisen). Diese Betreiber verwalten im Auftrag der jeweiligen Vertragspartner auf der jeweiligen Datenplattform die kommunalen Daten. Die Erfahrungen in diesem Dienstleistungselement Datenmanagement bei der IG GIS AG zeigen, dass das kein Selbstläufer ist. Es ist Knochenarbeit, dafür zu sorgen, dass diese Datensammlung aktuell ist, möglichst fehlerfrei ist und die Lieferungen bei mittlerweile über 120 Datenlieferstellen sauber erfolgen (Die Staatsverwaltung ist eine Lieferstelle!).  
Es kann also davon ausgegangen werden, dass dieses «eigenverantwortliche und selbständige Datenmanagement seitens der Gemeinden» beauftragt werden muss und nicht gratis ist. Der Bericht weis auch dazu keine Kosten aus.

- **Parallelbetrieb und Investitionskosten zur Ablösung**

Im Weiteren zu berücksichtigen ist der Parallelbetrieb bis zu einer Ablösung.

Ablösung bedeutet: Hohe Fixkosten, welche anfallen bis der letzte Kunde migriert ist.

Im Falle der IG GIS AG bedeutet das auch eine Lösung/Migration der Kantone AR und AI.

Einzelne wenige Gemeinden können den Dienstleistungsvertrag mit der IG GIS AG relativ problemlos kündigen. Bei einer grösseren Migration geht das aber nur auf einen

einheitlichen Stichtag hin, welcher entweder seitens der Kunden gefunden wird oder durch die IG GIS AG bei Unterschreitung einer kritischen Dienstleistungsschwelle definiert wird.

Der Bericht blendet dies aus. Auch hier liegt das Risiko hauptsächlich auf kommunaler Seite.

Gemäss GeolG Art. 1 bezweckt das Bundesgesetz, dass Geodaten über das Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Wissenschaft für eine breite Nutzung, nachhaltig, aktuell, rasch, einfach, in der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Kosten zur Verfügung stehen. Dieser Auftrag könnte mit einer «Open-Data» Strategie ebenfalls erfüllt werden, bei der der Kanton dafür sorgt, dass allen Akteuren die originären Geodaten zur Verfügung stehen. Es ist grundsätzlich ein politischer Entscheid, ob mit zusätzlichen Verwaltungspersonal Leistungen verwaltungsintern produziert werden sollen oder ob diese Leistungen nicht besser (risikoärmer, flexibler, schneller) bei der Privatwirtschaft bezogen werden sollten. Im Hinblick auf die aktuellen Diskussionen zur Abwanderung von Fachkräften («Haltung und Schaffung von attraktiven Arbeitsplätzen») würde man sich eine Stärkung des externen Leistungsbezugs vermutlich wünschen.

**Fazit:**

Insgesamt ist das Kapitel Kosten sehr dürtig ausgestaltet. Es birgt für die Gemeinden ein hohes Risiko, dass die versprochenen Einsparungen nicht nur nicht eingehalten werden können, sondern sich in Mehrkosten verwandeln. Aktuell wird versucht, möglichst schnell eine Ausschreibungsspezifikation zu erstellen. Dieses könnte hinsichtlich Funktionalität und kommunalem Mehrbedarf die nötige Klarheit schaffen.

Das eGovernment-Gesetz verfügt über einen Mechanismus, welcher sicherstellt, dass nur mit Zustimmung beider Verwaltungsebenen ein bindender Entscheid zu neuen Verpflichtungen gefällt werden kann. Dies schützt beide Verwaltungsebenen vor Verpflichtungen, welche ungenügend abgestützt sind. Dieser Mechanismus funktioniert aber auch in Gegenrichtung. Ein einmal gefällter Entscheid, bzw. eine festgelegte Mitfinanzierung kann auch nur mit Zustimmung beider Verwaltungsebenen aufgehoben oder verändert werden. Die Verwaltungsorganisationen beider Verwaltungsebenen sind Anstalts-Zwangsmglieder. Es gibt keinen Austritt und keine Kündigung wie bei der IG GIS AG. Das Verdikt ist «lebenslänglich».

Ich empfehle den Gemeinden, vor der Zusage zu einer Mitfinanzierung einer neuen Infrastruktur die effektiven Kostenfolgen **eingehend zu prüfen**. Das gewählte Vorgehen führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem (neuen, zusätzlichen) Grundsystem und zu nicht ausgewiesenen hohen zusätzlichen Kosten für die Anpassung und Bereitstellung der benötigten zusätzlichen Funktionen und Inhalte auf kommunaler Seite.

Gerne stehe ich für die Klärung von Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**IG GIS AG**



Mathias Lippuner  
Geschäftsführer