

Mit dem Zweihänder gegen den Freihänder

Freihändige Vergaben gelten als unschön – gerade bei grossen Informatikprojekten. Darum fordern Experten schon länger mehr Ausschreibungen. Doch nicht immer bringt eine Ausschreibung auch ein günstigeres Resultat. An der IT-Beschaffungskonferenz wurde heftig über den Königsweg im Beschaffungswesen debattiert. Von Patrick Aeschlimann

Bereits über 100 Millionen Franken gaben die Schweizer Gemeinden 2016 für IT-Beschaffungen aus – und das sind nur diejenigen Beschaffungen, welche auf der Ausschreibungsplattform *simap.ch* erfasst sind.

Im letzten Jahr waren es gut 72 Millionen, mit denen die Gemeinden über Ausschreibungen die ICT-Branche alimentierte. Es ist unbestritten, dass Informatik in all ihren Facetten im Geschäftsleben immer wichtiger wird. Die

öffentlichen Verwaltungen machen da keine Ausnahme, sind mit einem Auftragsvolumen von über zwei Milliarden Franken pro Jahr gar der grösste IT-Kunde. Mehr als die Hälfte davon gibt der Bund aus. Die Digitalisierung ist

heute dermassen wichtig, dass die ICT-Branche punkto Wertschöpfung in der Schweiz unterdessen sogar die Pharmabranche überholt hat.

Informatikdienstleistungen zu beschaffen, ist komplex. Nicht zuletzt darum, weil die technische Entwicklung rasant voranschreitet. Es kommt durchaus vor, dass die im Beschaffungsprozess evaluierten Lösungen beim Vergabeentscheid bereits veraltet sind. Und wer sich nicht permanent mit der Materie befasst, verliert ob all den Cloudsolutions, Everything-As-A-Service-Angeboten und Linked-Data-Möglichkeiten sehr schnell den Überblick. Trotzdem – oder vielleicht gerade deswegen – «beschaffen wir IT wie Ziegelsteine», kritisierte SVP-Nationalrat und IT-Unternehmer Franz Grüter an der IT-Beschaffungskon-

ferenz der Forschungsstelle Digitale Nachhaltigkeit der Universität Bern.

Fortschritt durch Dialog

Der Kern des Problems ist laut Grüter, dass die Organisation des Beschaffungswesens aus dem letzten Jahrhundert

verfahren soll es den Beschaffungsstellen erlauben, diesen Inhalt gemeinsam mit den Anbietenden zu entwickeln. Die Anbieter liefern dabei mit ihren vorläufigen Angeboten Lösungsvorschläge für ein von der Beschaffungsstelle definiertes Problem. Im Dialog werden diese Lö-

«Der hohe Anteil freihändiger Vergaben wirft ein schlechtes Licht auf die öffentliche Beschaffung. Die Zahl muss reduziert werden.»

Franz Grüter, SVP-Nationalrat und IT-Unternehmer



IT-Services zu beschaffen ist eine Herausforderung. Viele Anbieter buhlen um das Geld der Gemeinden.

Bild: Zaozaa/Fotolia

stammt, für komplizierte IT-Beschaffungen eigentlich ungeeignet ist und auf die Bedürfnisse im Bauwesen zugeschnitten ist. «Während die IT-Industrie sehr dynamisch unterwegs ist und sich ständig weiterentwickelt, ist die Beschaffung sehr statisch. Was wir heute beschaffen wurde gestern entwickelt und ist morgen schon überholt.» Das für IT-Beschaffungen suboptimale Ausschreibungsprozedere ist wahrscheinlich auch einer der Gründe dafür, dass 60 Prozent aller IT-Vergaben freihändig erfolgen. Man will eine Ausschreibung verhindern, wenn sie nicht unumgänglich ist. «Das wirft ein schlechtes Licht auf die öffentliche Beschaffung. Die Zahl der freihändigen Vergaben muss reduziert werden», sagt Grüter klipp und klar. Die rechtlichen Grundlagen des Beschaffungsrechts werden gegenwärtig überarbeitet. Ob sie IT-Beschaffungen erleichtern, wird sich weisen (*mehr dazu in der nächsten Ausgabe des Kommunalmagazins*).

Von der ICT-Branche vermehrt gewünscht, wird das sogenannte Dialogverfahren, welches 2010 explizit für die Beschaffung intellektueller Dienstleistungen ins Beschaffungsrecht aufgenommen wurde und noch kaum benutzt wird. Bei komplexen Beschaffungen, etwa IT-Projekten, ist es oft nicht möglich, schon vor der Ausschreibung den Inhalt der Beschaffung in einem Leistungsbeschreibung genügend präzise zu umschreiben und abzugrenzen. Das Dialog-

sungsvorschläge anschliessend gemeinsam weiterentwickelt. Damit könnten Angebote, welche den Bedürfnissen der Beschaffungsstelle nicht entsprechen, sowie Verfahrensabbrüche und Neuausschreibungen vermieden werden. «So könnte auch einmal ein Anbieter zum Zug kommen, der die Vorgaben mit Innovation und einer neuen Vorgehensweise erfüllt, statt immer nur diejenigen, die fixfertige Lösungen ab Stange anbieten», sagt Grüter. Man solle durch klare Zielvorgaben, auch und insbesondere punkto Effizienzsteigerung und Kostenersparnis, den Anbietern die Arbeit erleichtern, ihnen aber möglichst viel Freiraum bei der Erreichung dieser Ziele lassen. «Das Dialogverfahren ist gut, wird aber noch viel zu wenig angewendet», lautet Grüters Fazit. «Es ist enorm, welches Innovationspotenzial die Unternehmen in diesem Land bieten. Das kann nur genutzt werden, wenn die öffentliche Hand den Anbietern kein starres Korsett schnürt.» Die vergebende Stelle sollte sich immer folgende Frage vor Augen halten: «Wie dient die Lösung dem Steuerzahler heute und in der Zukunft?»

Überschwelliger Ärger

Nicht nur Franz Grüter, auch die meisten anderen Referenten an der IT-Beschaffungskonferenz, kritisierten die öffentliche Hand für die vielen freihändigen Vergaben. Die vorderste Front der Freihänderverdammer bildet Matthias Stürmer, Leiter der Forschungsstelle Digitale

Nachhaltigkeit der Universität Bern. Seine Kritik an der IT-Vergabepaxis, insbesondere beim Bund, ist aus den Publikumsmedien bekannt.

Samuel Rutz vom liberalen Thinktank Avenir Suisse gibt zu bedenken, dass das

werden. Aber es gibt Ausnahmesituationen, bei denen sogenannte überschwellige freihändige Vergaben auch bei Beträgen oberhalb des Schwellenwerts möglich sind – und davon macht der Bund fleissig Gebrauch. «Im IT-Bereich

undurchsichtigen Preissystemen, einer künstlichen Erhöhung der Wechselkosten oder dem gezielten Ausnutzen der Informationsasymmetrien.

Zur Lösung des Problems schlägt Rutz etwa die Optimierung des Beschaffungsprozesses durch Stückelung von grossen Aufträgen, Erhöhung der Ausschreibungsfrequenz oder tiefere Hürden für die Teilnahme an der Ausschreibung vor. Das Know-how der Beschaffungsstellen müsse weiter erhöht werden, damit die Informationsasymmetrien reduziert werden.



«Der pauschale Angriff auf freihändige Verfahren ist falsch.»

Christopher Kälin, Managing Partner CSK Management

freihändige Verfahren auf Stufe Bund im IT-Bereich rund dreimal häufiger zur Anwendung kommt, als in anderen Bereichen. Mit einem Anteil von 40 Prozent Freihändern bei IT-Beschaffungen liegt der Bund aber dennoch unter den bereits erwähnten 60 Prozent über alle föderalen Ebenen. «Freihändige Vergaben erschweren einen effizienten und transparenten Umgang mit knappen Staatsmitteln und laufen der Förderung des Wettbewerbs unter den Anbietern entgegen», sagt Rutz.

Eigentlich müssen Vergaben mit einem Volumen von über 230 000 Franken auf Bundesebene ausgeschrieben

beruft man sich oft auf bestehende Abhängigkeiten von gewissen Anbietern sowie die hohe Komplexität», so Rutz. Die Probleme mit den Abhängigkeiten seien aber häufig hausgemacht. «Nachfrageseitig sind öfters fehlendes Know-how sowie ungenügende Vorabklärungen zu beobachten. Zudem bestehen Aversionen, den Anbieter zu wechseln, da dies mit Mehraufwand verbunden ist. Wenn dann noch Verträge mit ungenügenden Exit-Klauseln abgeschlossen werden, stellt sich die Abhängigkeit fast von selbst ein.» Natürlich haben die Anbieter Interesse an solchen Abhängigkeiten und fördern sie gezielt, etwa mit

Irrsinn in der Ausschreibung

Eine etwas andere Position zu den Freihändern nimmt Christopher Kälin, Managing Partner bei CSK Management, ein. Die Beratungsfirma unterstützt ihre Kunden in komplizierten Ausschreibungsfragen. «Der pauschale Angriff auf freihändige Verfahren ist falsch», so Kälin. Viele Ausschreibungen seien nämlich nur Alibi-Ausschreibungen, denn es ist von Anfang an klar, wer den Auftrag erhalten soll. «Das ist höchst ineffizient: Die Anbieter haben den Aufwand, die Angebote auszuarbeiten. Die Vergabestelle muss anschliessend diese Angebote analysieren und das Ergebnis so drehen, dass der gewünschte Anbieter den Zuschlag erhält.» Das sei ebenso eine Geldverschwendung wie unsaubere freihändige Verfahren.

Aus Erfahrung weiss Kälin zu berichten, dass die Ausschreibungsunterlagen immer dicker und somit auch komplexer werden, was einer schlanken und flexiblen Beschaffungspraxis entgegenläuft. «Leider herrscht in der Geschäftswelt heute die Tendenz vor, alle Probleme mit Prozessen, Regeln und Vorgaben zu lösen. Manche Probleme löst man aber besser mit dem Kopf», sagt Kälin pointiert. Als Beispiel, wie mühsam eine IT-Ausschreibung ablaufen kann, erwähnt er die oft genannte Anforderung, die Geschäftsberichte der letzten fünf Jahre beizulegen. «Schon das alleine ist unklar. Welche Geschäftsberichte will der Ausschreibende? Gerade bei grossen Firmen ist doch nur der Geschäftsgang der betreffenden Division relevant.» In seinem Beispiel wollte die vergebende Stelle auf Nachfrage aber die Geschäftsberichte der ganzen Unternehmung.

Hilfe mit Checklisten

«Bei komplexen Beschaffungen wie IT-Projekten entscheiden Menschen immer auf der Grundlage von unvollständigen Informationen», sagt Karen Bennett, Gründerin der Beratungsfirma Bennett Consulting, die auf Beschaffungsmanagement spezialisiert ist. Darum, und auch aufgrund der begrenzten kognitiven Fähigkeiten der Menschen, sei es zielführend, sich auf einige wirksame Hebel zu konzentrieren.

Um die Komplexität eines solchen Beschaffungssystems zu reduzieren, den unterschiedlichen Wissensstand der Beteiligten auszugleichen und gegenläufige Interessen der Beteiligten aufzudecken, hat Bennett sieben Checklisten für die IT-Beschaffung erarbeitet:

- Planen Sie das Beschaffungsprojekt
- Strukturieren Sie die Beschaffung (Architektur)
- Strukturieren Sie den Leistungsumfang
- Legen Sie die Eintrittshürde fest
- Entwickeln Sie das Bewertungssystem und die Kriterien
- Prüfen Sie die Qualität der Ausschreibungsunterlagen
- Evaluieren Sie die Angebote

Die Checklisten sind auf der Webseite von Bennett Consulting in Kürze kostenlos zum Download verfügbar:

www.bennett.ch

(aes)

Blöd nur, dass es sich um ein Konsortium von drei sehr grossen Firmen handelt, wovon eine drei Jahre zuvor aus einer Fusion von zwei weiteren Unternehmen entstand. «Nun wollten sie auch noch die Jahresberichte der Lieferanten des Konsortiums. Da waren es schon 33 Jahresberichte. Und als Muss-Kriterium war auch noch definiert, dass man davon je drei Papierkopien abliefern musste.» Über 5000 Seiten Papier reichte der Anbieter also notgedrungen ein. «Die ausschreibende Partei sollte sich sehr genau überlegen, was sie mit ihren Anforderungen bei den Anbietern auslöst», appelliert Kälin an die Beschaffungsorgane. Denn es ist offensichtlich, dass jemand für den Aufwand der Anbieter bezahlen muss – und am Ende ist das bei staatlichen Ausschreibungen bekanntlich der Steuerzahler.

Wehren im Schwarm

Hat man sich für eine IT-Lösung entschieden, drohen unter Umständen die von Samuel Rutz erwähnten Abhängigkeiten. Im Verhältnis mit grossen Softwareherstellern sitzen Gemeinden per se am kürzeren Hebel. Doch es gibt Mittel, sich auch gegen eigentlich übermächtige Partner zu wehren, ohne beim Anbieter in Ungnade zu fallen. In der Geschäftswelt ist die Enterprise-Resource-

Planning-Software (ERP) des Herstellers SAP mit einem Marktanteil von 24 Prozent der unangefochtene Marktführer. Auch im öffentlichen Sektor ist SAP ERP im Einsatz. Wer sich einmal für das Produkt entschieden hat, für den ist ein Anbieterwechsel extrem kostspielig. Man kann zudem alleine nicht viel tun, wenn Lizenz- oder Supportkosten vom Unternehmen erhöht werden.

2008 gründeten 21 Unternehmen, die mit einer Preiserhöhung beim Wartungsvertrag nicht einverstanden waren, die Interessengemeinschaft SAP (IG SAP). Heute sind mehr als 80 Firmen mit einem Lizenzvolumen von rund 380 Millionen Franken dabei. Die IG gelangte mit der Preiserhöhung für die Wartung an die Wettbewerbskommission (Weko). «Die Weko hat zwar keine Untersuchung eingeleitet», sagt Peter Hartmann, Leiter der IG SAP. «Dennoch sah SAP, dass man in der Schweiz Preiserhöhungen nicht stillschweigend hinnimmt.» Als der Eurokurs 2011 sank und SAP die Wartungspreise für bestehende Kunden nicht senken wollte, machte die IG Druck beim Preisüberwacher. 2013 traf der Preisüberwacher mit SAP ein Übereinkommen, dass die Preise bis Ende 2016 nicht erhöht werden dürfen. Die IG SAP hat den Softwaregigant zwar nicht in die Knie zwingen können, dennoch hat die

Schweizer Wirtschaft dank dem Engagement der IG eine nicht unerhebliche Summe einsparen können.

Der monetäre Aspekt ist ohnehin zentral im Beschaffungswesen. Ob man nun freihändige Vergaben verteuert oder zur Apologie dieser Praxis tendiert: Im Endeffekt wollen alle schlankere und flexiblere Beschaffungen. Grundsätzlich sind Ausschreibungen etwas Gutes. Sie führen zu mehr Wettbewerb und verhindern «Vetterliwirtschaft». Werden Ausschreibungen jedoch zum Selbstzweck, sind sie kontraproduktiv und kosten bei Weitem mehr, als dass sie Nutzen stiften. Am Ende sollte – wie so oft – der gesunde Menschenverstand nicht ausgeschaltet werden. ■

Surftipps

Die Forschungsstelle Digitale Nachhaltigkeit der Universität Bern hat alle Meldungen analysiert, die im Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen (Simap) erfasst sind. Ziel ist es, die Transparenz bei den Beschaffungen zu erhöhen, insbesondere im Bereich IT-Beschaffungen: www.beschaffungstatistik.ch

Die Referate der IT-Beschaffungskonferenz sind als Videos auf Youtube verfügbar: Playlist «IT-Beschaffungskonferenz 2016» im Channel «Research Center for Digital Sustainability»

INSERAT

BrainCONNECT Gever – geschaffen, um zu entlasten.

- › Intuitive Benutzerführung
- › Standortunabhängig bedienbar
- › Kompatibel zu Fachapplikationen
- › Keine User-Beschränkung

BrainCONNECT

www.brainconnect.ch



48813