

# Herausforderungen bei öffentlichen IT-Ausschreibungen

Die öffentliche Hand und somit insbesondere jede Gemeindeverwaltung ist heute bei der Beschaffung von grösseren IT-Dienstleistungen zu öffentlichen Ausschreibungen verpflichtet. Hinter diesem einfachen Sachverhalt versteckt sich jedoch ein schwieriges Thema mit vielen Meinungen, Missverständnissen und Stolpersteinen. Dieser Artikel bringt etwas Licht ins Dunkel.

Die öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz sind gemäss geltender Rechtsordnung bei grösseren Beschaffungen gezwungen, diese öffentlich auszuschreiben. Trotz den hehren Absichten des Gesetzgebers ist dies sowohl für die ausschreibende Stelle als auch für die teilnehmenden Anbieter oftmals unbefriedigend. Der Auftraggeber hat für eine korrekte Abwicklung des Submissionsverfahrens zu sorgen. Dafür fehlen aber oftmals die personellen Ressourcen und das methodische Know-how, da solche Verfahren in Gemeindeverwaltungen überhaupt nicht an der Tagesordnung sind – gerade bei IT-Projekten. Zudem wäre es doch auch bequemer und vermeintlich wirtschaftlicher, Aufträge direkt zu vergeben. Jüngste Beispiele, wo die Submissionspflicht missachtet wurde, haben diesbezüglich weitherum für negative Schlagzeilen gesorgt.<sup>1</sup> Auf der anderen Seite haben Offerenten typischerweise deutlich grössere Aufwände für die Erstellung von Angeboten als bei freihändigen Beschaffungen, wie sie in der Privatwirtschaft möglich sind. Die heutige Gesetzgebung wird sich auf absehbare Zeit nicht ändern; zu eng ist sie mit internationalen Abkommen verflochten. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung von IT bei der Prozessunterstützung aber nach wie vor zu – immer mehr verwaltungsinterne Prozesse sollen zum Bürger bzw. zur Unternehmung hin im Sinne von E-Government verlängert werden; und das Verlangen nach Prozesseffizienz und Kostensenkungen macht auch vor der öffentlichen Hand nicht halt. Daher werden immer wieder grössere IT-Vorhaben anstehen bzw. auszuschreiben sein. IT wird zwar je länger, je mehr zur Commodity («IT aus der Steckdose»), aber jedes IT-Projekt ist trotzdem einzigartig und komplex. Die dafür zu erstellenden Ausschreibungsunterlagen – insbesondere das oft als «Pflichtenheft» bezeichnete Las-

tenheft – sind jeweils mit konkreten Eigenschafts- und Zuschlagskriterien sowie einer Vielzahl von technischen, betrieblichen und anderen Anforderungen zu befüllen. Diese gilt es methodisch und gesetzeskonform zu erarbeiten. Wie können also öffentliche Ausschreibungen für alle Involvierten zufriedenstellend durchgeführt werden? Dieser Artikel versucht, die Sicht der ausschreibenden Stelle einzunehmen, und zeigt die typischen Missverständnisse auf.

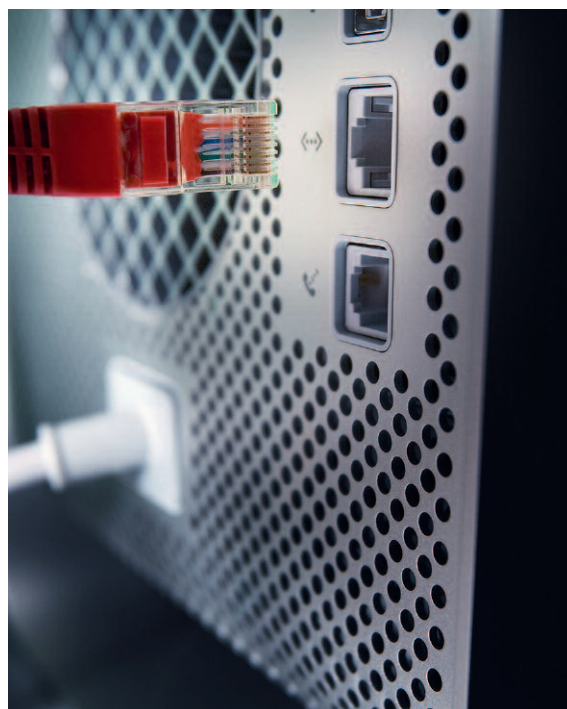
## Missverständnis 1: «Es sind nur grosse Beschaffungen auszuschreiben»

Öffentliche Beschaffungen müssen – wenn es sich um IT-Projekte handelt – gar nicht «so gross» sein, um in den Submissionsbereich zu fallen. IT-Vorhaben sind von der Art der zu beschaffenden Leistung her typischerweise als Dienstleistungen zu klassifizieren. Die Ausschreibungsgrenze liegt damit deutlich tiefer als beispielsweise bei Bauvorhaben. Hierzu muss man sich bewusst

sein, dass Gemeinden wie auch kantonale Verwaltungen in den Hoheitsbereich sowohl des Nichtstaatsvertragsbereichs (sprich innerschweizerische und kantonale Rechtsgebung, insbesondere IVÖB) als auch des Staatsvertragsbereichs (Government Procurement Agreement, GPA, früher GATT/WTO-Übereinkommen genannt) fallen. Die aktuell gültige Submissionsgrenze bei Dienstleistungen liegt für Ersteren bei 250 000 Franken, für Letzteren bei 350 000 Franken. Dieser Schwellenwert ist bei IT-Projekten durchaus schnell erreicht, denn massgebend ist der Gesamtwert der zu beschaffenden Leistungen. Und diese erstrecken sich oftmals über mehrere Jahre. Wenn z.B. ein Informatikgesamtsystem wie eine Kernapplikation für die Einwohnerkontrolle mit Subjekt- und Objektdatenverwaltung mit kundenspezifischen Anpassungen sowie Betrieb, Wartung und Support über vier oder mehr Jahre oder wenn ein Full-Outsourcing der ganzen Informatiklandschaft an einen externen Rechenzentrumsbetrieb gesucht wird, dann resultieren komplexe Projekte mit anschliessender Betriebsphase und mehrjährigen Vertragslaufzeiten. Die Gesamtkosten übersteigen dann den genannten Schwellenwert in aller Regel.

## Missverständnis 2: «Eine Ausschreibung ist rasch gemacht»

Die Pflicht zur öffentliche Ausschreibung besteht bei IT-Projekten wie oben erläutert also häufig. IT-Projekte sind von der Materie her mindestens so komplex wie Bauvorhaben. Auch in der IT spricht man von Architektur, dazu kommen aber Integrationsthemen; schliesslich wird ein neues System kaum je auf der grünen Wiese gebaut, sondern muss mit bestehenden Umsystemen möglichst nahtlos zusammenarbeiten. Hinzu kommen oft auch aufwendige Datenmigrationen, also das Überführen von Daten von einem



IT-Beschaffungen der öffentlichen Hand sind komplex und nicht zu unterschätzen. Bild: Shutterstock



Der typische Projektverlauf bei einer Beschaffung in fünf Phasen und drei möglichen Verfahrenen (ohne freihändige Beschaffung).  
 Grafik: Daniel Hösl

Modell bzw. System in ein anderes. Was ein IT-Projekt aber unter anderem so schwierig macht, ist das unter dem Begriff «Eisberg-Geheimnis»<sup>2</sup> bekannte Phänomen. IT ist eine Thematik, wo jede und jeder meint, mitreden zu können. Weshalb? Fast alle in unserer Informationsgesellschaft arbeiten heute täglich an Bildschirmen und suchen, betrachten und erfassen Daten mit Tastatur und Maus. Wir haben also täglich mit IT zu tun, und dies nicht bloss bei der Arbeit, sondern gerade auch zu Hause. IT ist aber weit mehr als bloss die Fassade einer Anwendung, welche wir am Bildschirm sehen. Diese Spitze des Eisbergs ist also für alle sogenannten Information Workers (in der Verwaltung sind dies wohl die Sachbearbeiter in der Einwohnerkontrolle, im Steueramt, bei der Bauverwaltung etc.) sichtbar. Nur wenige sehen und beherrschen jedoch die Komplexität hinter dem Bildschirm.

Eine Ausschreibung kann von der Bedürfniserhebung über die Konzeption und Erstellung des Pflichtenhefts bis zum definitiven Feststehen des Realisierungspartners ein halbes bis zu einem ganzen Jahr beanspruchen. Da eine grössere Gemeindeverwaltung mit ihren verschiedenen Ämtern durchaus eher einem Gemischtwarenladen ähnelt als einem hoch spezialisierten Hersteller eines Standardprodukts, ist die Bedürfniserhebung kein einfaches Unterfangen und kann Monate in Anspruch nehmen. Bei der Ausschreibung selbst sind

dann Publikationsfristen einzuhalten: Bei einem selektiven Verfahren im Staatsvertragsbereich sind dies mindestens 25 Tage für die Präqualifikation und dann nochmals 40 Tage für die Offertstellung. Dazwischen und danach kommen Evaluationsphasen, wo ebenfalls verschiedene Meinungsträger abzuholen sind. Schliesslich können nicht alle Zuschlagskriterien wie insbesondere der Preis deterministisch bewertet werden, sondern es ist ein gewisser Ermessensspielraum für den Auftraggeber vorhanden, wo auch subjektive Eindrücke berücksichtigt werden dürfen. Berücksichtigt man noch die verwaltungsinternen Prozesse (z.B. nur alle zwei Wochen stattfindende Gemeinderatssitzungen) sowie Beschwerdefristen für die Anbieter in den verschiedenen Verfahrensphasen, dann kommt man auf die entsprechend langen Submissionslaufzeiten.

**Missverständnis 3: «Wir wissen schon selbst, was wir wollen»**

Die sorgfältige Vorgehensweise bei der Beschaffung von IT-Mitteln ist essenziell, setzen sich doch einmal beschaffte Systeme und deren Anbieter jahrelang in der Verwaltung fest und können nicht einfach mal ausgetauscht werden wie ein Berater. Somit «prüfe gut, wer sich ewig bindet». Für die Abwicklung einer öffentlichen Ausschreibung ist der Beizug eines unabhängigen Beraters aus verschiedenen Gründen hilfreich. Ein

externer Dienstleister kann Ressourcenengpässe überbrücken und als Organisator/Projektleiter einer Ausschreibung wirken. Dem Auftraggeber fehlt unter Umständen auch das interne IT-fachliche Know-how und der unabhängige Blick auf die eigene Situation. Zu guter Letzt kann mit dem Engagement eines Sachverständigen für ein Beschaffungsvorhaben entsprechendes methodisches Wissen beigezogen werden. Damit kann insbesondere sichergestellt werden, dass die formellen Verfahrensgrundsätze wie Gleichbehandlung oder Nichtdiskriminierung eingehalten und die Beschwerderisiken minimiert werden. Ein unbefangener Dritter nimmt in jeder Beziehung eine unabhängige Stellung ein, d.h., er ist weder intern noch extern jemandem verpflichtet.

**Vielschichtigkeit nicht zu unterschätzen**

Die vorangehenden Ausführungen zeigen auf, dass es sich bei IT-Beschaffungen der öffentlichen Hand um eine insgesamt komplexe Materie handelt, um die man jedoch nicht herumkommt. Gerade kleine und mittelgrosse Gemeindeverwaltungen haben typischerweise nicht die Kapazität und Kompetenz, um damit umzugehen. Die genannten Missverständnisse deuten darauf hin, dass viele Verwaltungen die Vielschichtigkeit unterschätzen und gut daran täten, Experten beizuziehen. Auf verschiedene Detailspekte wie die Einhaltung von Verfahrensgrundsätzen oder konkreten Projektmethoden für die systematische Erarbeitung von Anforderungen und Evaluationskriterien kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Die Thematik ist mit den hier dargelegten Aspekten also keinesfalls umfassend abgehandelt.

Daniel Hösl, Dr. sc. ETH Zürich  
 Leiter der Business Unit BPT und  
 Mitglied der Geschäftsleitung  
 HELVETING Engineering AG

<sup>1</sup> Sonntagszeitung, 25.11.2012, «Ex-Beamte profitieren vom Filz»

<sup>2</sup> Blog von Joel Spolsky, 13.2.2002, «The Iceberg Secret, Revealed»