

Öffentliche Beschaffung ohne Swiss made Software

Was nützt ein Beschaffungswesen, das vor allem nach Transparenz strebt, dabei aber Innovation vernachlässigt und eine ganze Branche auf der Strecke lässt?

Diese Frage stellt sich heute so mancher Schweizer ICT-Anbieter.

Am Beschaffungswesen der öffentlichen Hand entzündeten sich immer wieder die Gemüter. Vor allem, wenn Bund oder Kantone (mal wieder) ein Projekt für einige Millionen an die Wand fahren. Aber nicht nur der Steuerzahler ist betroffen, auch die heimische Softwareindustrie übt immer wieder Kritik. Man fühlt sich benachteiligt gegenüber der grossen internationalen Konkurrenz. Der Eindruck herrscht vor, dass im Rahmen des Ausschreibungswesens nicht mit gleichlangen Spiessen gekämpft wird.

«Viele internationale Anbieter haben eine grosse Expertise darin, wie sie bei der Ausschreibung ihr Angebot günstig darstellen können um dann später auf ihre Kosten zu kommen.»

Jüngst entfacht wurden die Flammen der Kritik zum Beispiel durch die freihändige Vergabe der Bundesverwaltung an Microsoft im Wert von 42 Millionen. Die Anschaffung von Vista und Office erfolgte ohne eine öffentliche Ausschreibung. Begründung: MS-Office sei beim Bund Standard und müsse deswegen nicht ausgeschrieben werden. Rein technisch, von Seite des Submissionsrechts, korrekt. Nichtsdestotrotz reichte eine Gruppe Open-Source-Anbieter Klage ein. Zunächst beim Bundesverwaltungsgericht, nach Ablehnung der

Klage beim Bundesgericht – wieder ohne Erfolg. Diese vergeblichen Bemühungen fanden ihr Ende vor kurzem mit einer Motion im Parlament: Die parlamentarische Arbeitsgruppe für digitale Nachhaltigkeit beantragte nicht nur, dass der Bund weniger – an bestimmte Hersteller gebundene – Standards festlegen darf, sondern fast alle Aufträge ausschreiben muss.

Das Parlament schmetterte die Motion ab. Der Bund beharrt weiter auf seiner bisherigen Haltung: Alles ist mit der Vergabepaxis in Ordnung. Dass zeitgleich das Scheitern eines grossen Städtzürcher IT-Projekts bekannt wurde, dürfte für so manchen nicht ganz frei von Ironie sein. Unter dem Namen FAMOZ sollte seit 2006 die Fachapplikation des Sozialdepartements neu gestaltet werden. Seitdem ist in mehreren Etappen das Budget von 11,4 Millionen auf 29,3 Millionen gestiegen. Auch der Dienstleister wurde zwischenzeitlich ausgetauscht. FAMOZ reiht sich damit in die nicht unwesentliche Reihe gescheiterter IT-Projekte der öffentlichen Hand ein. Natürlich scheitern IT-Projekte nicht nur beim Staat, und fairerweise muss angemerkt werden, dass die Ausfallrate auch in der Privatwirtschaft hoch ist.

Verglichen mit anderen Anschuldigungen sind solche Geschichten noch fast harmlos. Hinter vorgehaltener Hand ist immer wieder von manipulierten Ausschreibungen die Rede, bei denen das Anforderungsprofil praktisch nur einen Anbieter zulässt. Auch sollen Angebote gegenüber Konkurrenten offengelegt oder gewisse Anbieter gezielt ausgebremst worden sein. Besonders übel wird es, wenn der Anschein entsteht,

hiesige Unternehmen würden zu Gunsten ausländischer Konkurrenten zurückgehalten. Obwohl solche Missstände möglichst aufgedeckt und geahndet werden sollen, ist schwer nachzuweisen, ob diese Ausschreibungen einen signifikanten Anteil von Bund und Kantonen ausmachen. Insofern ist es wichtiger zu eruieren, ob einheimische Anbieter durch systemische Probleme beim Ausschreibungsverfahren benachteiligt werden.

Ein Blick auf die Verfahrensregeln für öffentliche Ausschreibungen legt diesen Gedanken zumindest nahe: Im Zuge der vorgeschriebenen Risikoabschätzung wird nicht nur das Produkt, sondern auch die anbietende Firma analysiert. Dabei werden Kriterien wie Zukunftssicherheit des Anbieters oder Referenzprojekte sehr stark gewichtet. Dies klingt vernünftig, benachteiligt jedoch viele Schweizer Anbieter schon von vorne herein, gerade gegenüber amerikanischen Multis.

Dabei ist es kein Geheimnis, dass Staatsaufträge und -gelder, insbesondere im Bereich der Rüstung, bei der Geburt der amerikanischen IT-Industrie eine wesentliche Rolle spielten. Kombiniert mit dem grossen Binnenmarkt waren das die idealen Wachstumsbedingungen für die damals noch junge Industrie. Als dann die Regeln für Ausschreibungen der öffentlichen Hand eingeführt wurden, waren die Grossen schon gross, ihre Kassen gefüllt und die Liste der Referenzprojekte lang. Mit anderen Worten: Die eigentlich sinnvollen Regeln zur Begrenzung des Risikos bei Beschaffungen der öffentlichen Hand verhindern zu einem gewissen Grad das Erstarken der heimischen IT-Industrie.



Zumal heutzutage die Förderung lokaler Industrien nicht nur verpönt, sondern teilweise sogar strafbar ist.

«So entstehen Fürstentümer, die man nicht aufbrechen kann.»

Für die Schweizer Softwareindustrie ist dieser Umstand aus zwei Gründen fatal. Einerseits geht ihr ein grosses Marktvolumen verloren. Schätzungen zufolge machen Aufträge aus dem Public-Sektor rund 30 Prozent des hiesigen ICT-Marktvolumens aus. Andererseits könnte der Staat gerade bei Innovationsthemen eine Schrittmacherfunktion ausfüllen. Beides fällt nun in den Schoss der grossen internationalen Player. Diese sind sich der Wichtigkeit dieses Marktes durchaus bewusst, führen sie doch meistens spezielle Abteilungen, welche sich auf den öffentlichen Sektor fokussieren. Zudem sind Microsoft, IBM, SAP und Co. auch hierzulande im Lobbying sehr aktiv. Beim jüngsten Streich, der Digitalen Agenda 2020 von E-Power Schweiz, sucht man die Schweizer Softwarecracks unter den Autoren jedenfalls vergeblich. Die Tatsache, dass Schweizer ICT-KMU mit ungleich kleineren Brötchen backen müssen, spiegelt sich auch an anderer Stelle wider. Laut Rolf Baumli, Einkaufsleiter der Stadt Zürich, kommt es immer wieder vor, dass die Bewerbungsmappen kleinerer Anbieter qualitativ schlechter sind als die der Grossen. «Trotz eines detaillierten Regelwerks fal-

len Diskrepanzen auf, formal und inhaltlich. Vor allem dann, wenn so eine Bewerbung vor Fehlern strotzt.» In seinen Augen überschätzen sich die Kleinen und geben auch unrealistische Preise ab. Tatsache ist indes auch, dass das Submissionswesen eine sehr komplexe Angelegenheit darstellt, die auch auf staatlicher Seite immer wieder für Probleme sorgt. So betreibt mittlerweile die Stadt Zürich nicht umsonst ein Kompetenzzentrum für WTO IT-Ausschreibungen. Dieses unterstützt die Departemente und Dienstabteilungen bei Ausschreibungen oder führt diese, auf Mandatsbasis, als Lead-Buyer durch. Der formale Anspruch ist also auf beiden Seiten hoch. In der Praxis zeigt sich manchmal, dass Ausschreibungen auch abgebrochen und neu aufgesetzt werden müssen. So musste man in der Stadt Zürich beim Projekt Zeit-, Leistungserfassung und Einsatzplanung feststellen, dass eine zentrale Forderung – die vollständige SAP-Integration – in der Praxis nicht aufrecht erhalten werden konnte. Böse Zungen würden an dieser Stelle gern besagtes Gerücht über Ausschreibungen ins Spiel bringen, auf die nur ein Bieter passt: «Wissentlich machen wir das nicht», so Baumli. Er räumt aber ein, dass eine Ausschreibung zu sehr an einer gewünschten Funktionalität ausgerichtet sein kann. Für solche Fälle empfiehlt er, die Fragerunde zu nutzen, die es am Beginn einer jeden Ausschreibung gibt. Dort lassen sich Ungereimtheiten anprangern und beheben. Was aber, wenn man sich durch häufiges Meckern zur Persona non grata macht? «Nicht bei uns», meint Baumli, der sich für Fairness bei der IT-Beschaffung in der Stadt Zürich stark macht.

Trotzdem gibt es Anzeichen dafür, dass solche Dinge andernorts vorkommen. Einige sehen das Problem vor allem in der sehr langen Amtsdauer der für das Beschaffungswesen Verantwortlichen. «So entstehen Fürstentümer, die man nicht aufbrechen kann», so ein Anbieter, der nicht genannt werden will. Nicht erhärten lässt sich dagegen der Vorwurf der Preismauschelei, zumindest auf kantonaler Ebene. Hier gibt es, im Gegensatz zum Bund, keine Nachverhandlungen. Der zuerst abgegebene Preis zählt. Auch ist nicht der Preis entscheidend für die Vergabe, so Baumli, sondern die Kosten der Lösung über einen definierten Zeitraum (TCO). Die gewählte Lösung ist also nicht die billigste, sondern die wirtschaftlich günstigste. Auf Seiten der hiesigen Anbieter sieht man das allerdings etwas anders. Beat Bussmann, CEO von Opacc: «Viele internationale Anbieter haben eine grosse Expertise darin, wie sie bei der Ausschreibung ihr Angebot günstig darstellen können, um dann später auf ihre Kosten zu kommen.» Und, wie eingangs erwähnt, entstehen immer wieder Mehrkosten.

«Es darf keine Standortförderung über das Beschaffungswesen geben.»

Unterschiede zwischen Bund und Kantonen gibt es auch an anderer Stelle: Während der Bund von Gesetzes wegen angehalten ist, die Abhängigkeit von einem Anbieter möglichst gering zu halten, haben die Kantone keine solche

Auflage. Dieser Unterschied öffnet ihnen verlockend die Tür zur One-Vendor-Strategie. Für Lokalanbieter ist das ein Nachteil und aus Steuerzahlerperspektive zumindest fragwürdig. Gerechtfertigt wird so eine Politik meist mit angeblichen Synergien und daraus folgenden Einsparungen. Vernachlässigt man die Frage der Abhängigkeit, bleibt zumin-

«Trotz eines detaillierten Regelwerks fallen Diskrepanzen auf, formal und inhaltlich. Vor allem dann, wenn so eine Bewerbung vor Fehlern strotzt.»

dest die nach der Stärke dieses Arguments. ERP ist nämlich nicht gleich ERP. Ein solches System besteht aus vielen Komponenten mit unterschiedlichen Funktionalitäten. Einige, wie zum Beispiel Finanzbuchhaltung oder Human Resources, sehen auch über Departementstsgrenzen hinweg ähnlich aus. Andere wiederum sind stark von spezifischen Gesetzen und Verordnungen abhängig. Man denke an das Bevölkerungsamt, das Sozialdepartement oder die Polizei. Diese müssen aufwändig an die lokalen Bedingungen angepasst werden. Walter Dettling, Dozent für Wirtschaftsinformatik an der FHNW, schlägt

deshalb vor, eine Struktur zu definieren, die es verschiedenen Anbietern erlaubt, ihre fachspezifischen Kompetenzen einzubringen – unabhängig davon was für ein Grundsystem im Einsatz ist.

Rolf Baumli hält von dieser Idee allerdings eher wenig. «Es kann nicht sein, dass die öffentliche Hand die Implementierung eines solchen Modells mitbezahlen muss, nur damit wir am Ende den Gegenpart für die ganzen Kleinen bieten können. Unsere Lösung darf nicht teurer werden, nur damit wir am Ende ein paar Plugins brauchen können», gibt er zu bedenken. «Es darf keine Standortförderung über das Beschaffungswesen geben, die Submissionsverordnung schliesst dies auch explizit aus», meint er weiter. Trotzdem ist auch er der Meinung, dass die lokalen Anbieter ihre Chance haben sollen. Dafür sieht er primär drei Wege.

Erstens: aus Fehlern lernen. Dazu rät Baumli, das meiste aus den sogenannten Debriefings herauszuholen, welche die Stadt Zürich nach jeder Ausschreibung für alle interessierten Anbieter durchführt. Hier wird die Begründung für den Entscheid so weit möglich transparent gemacht. Man hat Einsicht in die Preisspanne der eingereichten Angebote und die Gründe dafür, warum es nicht geklappt hat. Mehr Potenzial sieht er allerdings bei Lösung zwei und drei: Public-Private-Partnerships oder Konsortien. «Die hiesigen Anbieter sollen sich halt bei einer Ausschreibung zusammentun.» Etwas offener ist dagegen Peter Fischer, Delegierter für die Informatikstrategie

des Bundes: «Autoritativ kann und soll man so etwas natürlich nicht verordnen. Es ist aber wert, sich über das Modell Gedanken zu machen.» Mit eCH sieht er auch ein passendes Gefäss für eine solche Diskussion in Fachgruppen. Er empfiehlt den lokalen Playern deshalb die Teilnahme. Ob das ein valabler Ansatz ist, wird die Zukunft zeigen. Unabhängig davon, sollte aber auch die Natur

«Autoritativ kann und soll man so etwas natürlich nicht verordnen. Es ist aber wert, sich über das Modell Gedanken zu machen.»

des Beschaffungswesens an sich überdacht werden. So manch einer hat heute nämlich den Eindruck, es sei vor allem dazu da, Accountability und Transparenz zu schaffen, nicht aber um die beste Lösung zu finden. Oder wie Rolf Baumli es sagt: «Der Bund ist auch kein Early Adopter.» Dumm nur, wenn zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Ausschreibung abgeschlossen und das System implementiert ist, die Technik schon ein paar Generationen weiter ist.

Christian Walter