



Berner
Fachhochschule

source: <https://doi.org/10.24451/arbor.21108> | downloaded: 3.5.2024

«Gemeinsam beschaffen – gemeinsam digitalisieren»

Innovative Beschaffungsmodelle im Bereich
Digitalisierung und darüber hinaus

► Praxisstudie

In Partnerschaft mit:
OneGov.ch

Projektleitung

Prof. Dr. iur. Rika Koch

Projektumsetzung

Stefanie Pfändler

Kontakt

rika.koch@bfh.ch +41 (0) 31 848 51 52

Partner

Verein OneGov.ch

Publikation

Bern, 23. November 2023

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Rechtsgrundlagen für gemeinsames Beschaffen	6
2.1	Grundlagen des öffentlichen Beschaffungsrechts	6
2.2	Das revidierte Beschaffungsrecht	8
2.3	Rechtsgrundlage für gemeinsame Beschaffungen	8
2.4	Besonderheiten des Beschaffungsrechts im Bereich Digitalisierung	9
3	Innovative Beschaffungsmodelle	10
3.1	Das Potenzial gemeinsamer Beschaffungen	10
3.2	Untersuchte Praxisbeispiele	11
3.2.1	Koordination mehrerer Partner:innen: Virtueller Polizeiposten «Suisse E-Police»	12
3.2.2	Kanton beschafft für Gemeinden: Schuladministrationssoftware «StabiLU»	16
3.2.3	Vorreiterrolle mit organischem Wachstum: Programm «DIGI-FR» aus Fribourg und IGOV Portal	20
3.2.4	Institutionalisierte Beschaffungsstelle: «eGovernment St. Gallen digital.	26
3.2.5	Beschaffung durch Verein: «Standardisierte eGovernment-Infrastruktur»	30
4	Erfolgs- und Risikofaktoren bei gemeinsamen Beschaffungen	34
4.1	Politik, Verwaltung und Gesetzgebung: welche Bedeutung hat der individuelle Kontext?	34
4.2	Gemeinsam digitalisieren: welches Modell ist das richtige für uns?	36
4.3	Sich gemeinsam organisieren: wie arbeiten wir zusammen?	39
4.4	Beschaffungsgegenstand und Ausschreibung: was wollen wir?	41
4.5	Einführung, Betrieb, Weiterentwicklung – und Neuausschreibung?	43
5	Schlussfolgerungen und Ausblick	46
6	Checkliste	48

Aufbau dieser Studie: wo finde ich welche Informationen?

4

Natürlich können Sie die ganze Studie von A bis Z lesen – dann werden Sie Expert:in in gemeinsamen Beschaffungen.

Wenn Sie sich nur einen kurzen Überblick verschaffen möchten, empfehlen wir, die kurzen **Zusammenfassungen** am Ende der Kapitel zu lesen (**farbige Kästchen**). Sie fassen in aller Kürze die zentralen Punkte der Rechtsgrundlagen (Kapitel 2) sowie auch der Praxisbeispiele (Kapitel 3) zusammen.

Spannend dürfte es sein, danach direkt zu Kapitel 4 zu springen: dieses fasst die **Erfolgs- und Risikofaktoren** zusammen, die sich aus den Praxisbeispielen ableiten lassen. Hier können Sie ganz praktische Tipps für Ihre eigenen Digitalisierungsprojekte finden. Eine Zusammenfassung dieses Kapitels findet sich gewissermaßen in der **Checkliste** in Kapitel 6.

Bei allen Erfolgs- und Risikofaktoren in Kapitel 4 finden Sie **Verweise auf konkrete Praxisbeispiele mittels Hashtag (#)**. Wenn Sie sich für einen Aspekt aus Kapitel 4 bzw. der Checkliste besonders interessieren, dann empfehlen wir, die jeweiligen Praxisbeispiele näher zu studieren. Die Erfahrungen unserer Interviewpartner:innen dürften für Ihre eigenen Projekte aufschlussreich sein.

Übrigens: die wichtigsten Rechtsgrundlagen und einige praxisnahen Informationen zum revidierten öffentlichen Beschaffungsrecht finden Sie in Kapitel 2.

1 Einleitung

Fast alle Schweizer Gemeinden und Kantone beschäftigen sich derzeit mit Fragen rund um das Thema Digitalisierung. Die öffentliche Hand versucht ihre Prozesse zu digitalisieren, die Verwaltung effizienter zu gestalten oder das Angebot für Bürger:innen auf digitalem Weg attraktiver zu machen.

Was vielen Akteuren erst auf den zweiten Blick bewusst wird: wenn digitalisiert wird, muss auch beschafft werden. Und das ist gar nicht so einfach. Denn meistens handelt es sich bei Digitalisierungsschritten um komplexe IT-Projekte, die verwaltungsintern spezifisches Fachwissen, Knowhow und Erfahrung erfordern – und das bereits bei der Ausschreibung.

Gerade im Bereich Digitalisierung stellt das öffentliche Beschaffungsrecht Städte und Gemeinden darum nicht selten vor grosse Herausforderungen und wird oftmals als Hürde wahrgenommen. Um beschränkte Ressourcen effizient einzusetzen, haben einige Städte, Gemeinde und Kantone begonnen, bei Digitalisierungsprojekten gezielt zusammenzuarbeiten. So werden gleiche Herausforderungen gemeinsam gemeistert und die entsprechenden IT-Produkte gemeinsam beschafft. Durch solche Formen der Zusammenarbeit kann die Nachfragemacht als Beschaffungsstelle gebündelt werden, was attraktivere Verträge und ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis zur Folge haben kann.

Nicht zuletzt ist ein gemeinsames Vorgehen auch darum sinnvoll, weil zahlreiche Verwaltungen vor vergleichbaren Herausforderungen stehen, womit nicht immer wieder Steuergelder für dieselbe Lösungssuche ausgegeben werden müssen. Bei komplexen Projekten können mehrere Akteure gemeinsam das nötige fachspezifische Knowhow effizient einholen, so die Professionalität steigern und Risiken minimieren.

Die vorliegende Studie wird von der Fachgruppe Public Procurement der Berner Fachhochschule (BFH) in Kooperation mit dem Netzwerk «OneGov.ch» durchgeführt. Wir untersuchen darin verschiedene Beschaffungsmodelle bei Digitalisierungsprojekten und evaluieren deren Erfolgsfaktoren, Herausforderungen und Risiken.

Gemeinsame Beschaffungen sind in der Schweiz noch keineswegs Usus sondern werden erst punktuell von einzelnen Vorreiter:innen durchgeführt. Wir verorten bei gemeinsamen Beschaffungsformen ein hohes Potenzial und möchten mit der vorliegenden Studie dazu beitragen, dass Gemeinden, Städte und Kantone gegenseitig von den bisherigen Erfahrungen lernen können. Von Interesse ist dabei insbesondere die Skalierbarkeit der untersuchten Praxisbeispiele, also die Frage, unter welchen Bedingungen die untersuchte Beschaffungskonstellation auch für andere Akteur:innen anwendbar sind und welche Vorteile sie daraus ziehen können.

Wir zeigen auf, dass es sich lohnt, vor Projektbeginn über die Art der Zusammenarbeit Gedanken zu machen und für den spezifischen Fall ein geeignetes Modell zu wählen. Diese Publikation soll Gemeinden, Städte und Kantone darin unterstützen, sich rechtzeitig die richtigen Fragen zu stellen. Dazu dient auch die Checkliste Kapitel 6.

Ziel der Studie ist es, praxisnah aufzuzeigen, worauf bei gemeinsamen Beschaffungen zu achten ist und unter welchen Bedingungen das öffentliche Beschaffungsrecht nicht als Hürde, sondern als Transformations- und Innovationstreiber genutzt werden kann.

2 Rechtsgrundlagen für gemeinsames Beschaffen

6

Das Wichtigste in Kürze

- Wenn die öffentliche Hand digitalisiert, handelt es sich meist um Dienstleistungen, die durch eine externe Auftragnehmerin erbracht, und damit öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Bei der Wahl des richtigen Verfahrens sind die jeweiligen Schwellenwerte zu beachten.
- Auftragswerte müssen realistisch geschätzt und dürfen nicht absichtlich gestückelt werden. In den Auftragswert eingerechnet werden muss auch die Laufzeit von Verträgen (z.B. Wartung, Support, Betrieb), die in der Regel fünf Jahre nicht überschreiten darf. Danach muss neu ausgeschrieben werden. Gerade im Bereich Digitalisierung ist dies eine besondere Herausforderung.
- Das Beschaffungsrecht ist kantonal geregelt. Bei gemeinsamen Beschaffungen gilt das Recht der Auftraggeberin, die den grössten Teil der Kosten trägt – oder das Recht des Sitzes der gemeinsamen Trägerschaft. Mit dem revidierten Beschaffungsrecht wurde der Spielraum hier allerdings vergrössert. Gleichzeitig wurden auch die kantonalen Unterschiede harmonisiert.
- Mit dem revidierten Beschaffungsrecht können Wettbewerbe und Studienaufträge explizit auch ausserhalb des Baubereichs angewendet werden. Zusammen mit Dialogverfahren können dies für komplexe Projekte im Bereich Digitalisierung spannende Instrumente sein, die allerdings noch kaum angewendet werden.

2.1 Grundlagen des öffentlichen Beschaffungsrechts

Die öffentliche Hand ist als Auftraggeberin bei Einkäufen grundsätzlich an das öffentliche Beschaffungsrecht gebunden, sofern es sich bei der Anbieterin um eine privatwirtschaftliche Akteurin handelt. Die so genannte subjektive Unterstellung, die festlegt, welche Auftraggeber:innen dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterstellt sind, ist in Art. 4 der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) geregelt. Als öffentliche Hand gelten neben dem Bund alle Kantone, Gemeinden, Zweckverbände, öffentliche Unternehmen, so genannte Sektoren Verkehr, Wasser und Energie – und zwar auch dann, wenn sie private Unternehmen sind, aber ein Netz zur Versorgung der Öffentlichkeit betreiben sowie Private, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen und/oder zu mehr als 50% mit öffentlichen Geldern finanziert werden.

Zudem ist zu beachten, welche Art von Aufträgen dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterstellt sind. Diese so genannte objektive Unterstellung ist in Art. 8 IVöB geregelt. Dies sind neben Bauaufträgen und Lieferaufträgen auch Dienstleistungsaufträge.

Für den Bereich Digitalisierung bedeutet dies: Sämtliche Dienstleistungen im Spektrum der Digitalisierungsbemühungen der öffentlichen Hand müssen öffentlich ausgeschrieben werden, sobald diese durch eine externe Auftragnehmerin ausgeführt werden.

In welchem Verfahren ein Auftrag öffentlich ausgeschrieben wird, ergibt sich aufgrund des jeweiligen Schwellenwerts. Diese finden sich in den Anhängen 1 und 2 zum IVöB und legen für Dienstleistungen folgendes fest (alle Angaben ohne Mehrwertsteuer):

Aufträge unter 150'000 CHF	→	freihändiges Verfahren
Aufträge unter 250'000 CHF	→	Einladungsverfahren
Aufträge über 250'000 CHF	→	offenes / selektives Verfahren im Nicht-Staatsvertragsbereich
Aufträge über 350'000 CHF (Kantone, Gemeinden) bzw. über 700'000 CHF (Sektoren Wasser, Energie, Verkehr)	→	offenes / selektives Verfahren im Staatsvertragsbereich

Eine Ausschreibung «im Staatsvertragsbereich» bedeutet, dass ausländische Anbietende aus GPA-Staaten zum Verfahren zugelassen werden müssen (siehe auch Kapitel 2.2). Im Staatsvertragsbereich gelten im Allgemeinen vor allem längere Fristen und die Publikation der Ausschreibung muss auch in französischer Zusammenfassung erfolgen. Wichtig zu beachten: der Staatsvertragsbereich kommt nicht nur bei offenen oder selektiven Verfahren, sondern auch bei freihändigen Ausnahmegestimmungen zum Zug, welche diese Schwelle überschreiten. Dies bedeutet, dass die freihändige Vergabe zwingend publiziert werden muss.

Betreffend Auftragswert gilt grundsätzlich, dass dieser realistisch geschätzt werden muss (siehe dazu auch Kapitel 2.4). Hierbei gilt, dass Aufträge nicht im Sinne einer «Salamitaktik» in verschiedene Teilaufträge gestückelt werden dürfen, um erwünschte Schwellenwerte zu unterschreiten (Art.15. Abs. 2 IVöB). So dürfen beispielsweise die Lieferung und die Montage von Hardware nicht als separate Aufträge ausgeschrieben werden. Werden weiterführende Leistungen wie die Wartung, der Support oder gar die Entsorgung mitausgeschrieben, müssen diese Kosten ebenfalls eingerechnet werden – selbst wenn diese nur optional und keine zwingenden Vertragsbestandteile sind.

Sobald ein Vertrag mit einer bestimmten Laufzeit abgeschlossen wird, gilt als Auftragswert die Summe der Kosten über eine bestimmte Laufzeit, inklusive allfälliger Verlängerungsoptionen. Die maximale Laufzeit ist gesetzlich gedeckelt und darf in der Regel 5 Jahre nicht überschreiten (Art. 15 Abs. 4 IVöB). Das heisst: nach fünf Jahren muss neu ausgeschrieben werden, ausser es kann eine Verlängerung begründet werden.

Eine Software kann nicht einfach von einer neuen Anbieterin weiterentwickelt oder nach Ablauf der Laufzeit weiterbetrieben werden. Entweder wird derselben Anbieterin darum ein Folgeauftrag freihändig vergeben, oder die ganze Lösung wird neu ausgeschrieben – und von Grund auf neu entwickelt. Gemäss Art. 21 (IVöB) sind freihändige Folgeaufträge seit der Revision alleine gestützt auf einen Vorbehalt in der Ausschreibung nicht mehr möglich. Sie sind nur dann zulässig, wenn ein Anbieterwechsel unmöglich, sehr schwierig oder teuer wäre. Gerade im IT-Sektor trifft dieses Kriterium häufig zu. Allerdings gilt es dabei zu beachten, dass Folgeaufträge einen vergaberechtskonformen Grundauftrag benötigen. Zudem darf der Auftragswert aller Folgeaufträge nie höher sein als der Auftragswert des Grundauftrags. Es ist also weiterhin nicht zulässig, einen kleinen Auftrag freihändig zu vergeben und dann viele grosse Folgeaufträge damit zu begründen.

Eine Neuausschreibung wird von den ausschreibenden Stellen häufig als kostenintensiv, aufwändig und nicht lohnenswert wahrgenommen. Wir gehen darum insbesondere auch der Frage nach, wie die untersuchten Praxisbeispiele mit dieser Regelung umgehen (siehe Kapitel 4.5).

Nicht ausgeschrieben werden müssen Leistungen, die nicht auf dem privaten Markt eingekauft werden, also die jemand erbringt, der selbst dem öffentlichen Beschaffungsrecht untersteht. Erbringt also eine kantonale IT-Stelle für kommunale Schulen bestimmte Dienstleistungen, handelt es sich dabei um ein so genanntes «In-House»- oder «Instate»-Geschäft und muss nicht ausgeschrieben werden. Inwiefern die öffentliche Hand gewisse Leistungen selbst erbringen oder extern einkaufen will, ist eine organisatorische Frage. Grundsätzlich besteht keine Verpflichtung, eine Leistung öffentlich zu beschaffen, sprich auf dem freien Markt einzukaufen.

2.2 Das revidierte Beschaffungsrecht

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für öffentliche Beschaffungen sind auf verschiedenen Ebenen geregelt.

International wird das öffentliche Beschaffungswesen durch Staatsverträge reguliert. Die wichtigste Rechtsgrundlage ist hier das Government Procurement Agreement (GPA) der Welthandelsorganisation (WTO).
8 Dieses beinhaltet Mindestvorgaben in Bezug auf die Transparenz, das rechtliche Gehör und den Wettbewerb. Als wichtigsten Grundsatz verbietet das WTO/GPA die Diskriminierung ausländischer Anbieter (gemäss dem «Reziprozitätsprinzip» zumindest solchen aus anderen GPA-Staaten).



Aktuelle Liste der GPA-Staaten
wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

Auf Bundesebene wird das WTO/GPA durch das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) umgesetzt. Da das öffentliche Beschaffungswesen keine Bundeskompetenz ist, gelten das BöB und die genannten Verordnungen allerdings nur für die Beschaffungen der Bundesverwaltung. Da der Fokus dieser Studie auf der kantonalen und kommunalen Ebene liegt, beziehen wir uns auf die entsprechenden kantonalen Bestimmungen in der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB).

Beschafft ein Kanton oder eine Gemeinde, gilt für sie als Rechtsgrundlage primär ihr kantonales Beschaffungsgesetz (oft auch Submissionsgesetz genannt). Neben den kantonalen Beschaffungsgesetzen kennen einige Gemeinde ergänzende kommunale Beschaffungsbestimmungen. Seit 2019 gibt die revidierte IVöB auf kantonalen Ebene den Rahmen für die kantonale Gesetzgebung vor. Die IVöB ist ein Konkordat, also eine Vereinbarung, der die Kantone freiwillig beitreten können. Diejenigen Kantone, die sich für einem Beitritt entscheiden, haben das IVöB in den kantonalen Beschaffungsgesetzen zu übernehmen.

Aktuell (Stand 8.9.2023) sind zwölf Kantone der IVöB beigetreten (VD, FR, SO, LU, AG, SH, SZ, UR, GR, SG, AI, TG), weitere acht Kantone befinden sich im Beitrittsverfahren (NE, JU, BS, BL, VS, NW, ZG, GL, ZH). In vier Kantonen läuft kein Beitrittsverfahren (GE, TI, OW, AR). Die aktuelle Liste ist auf der Webseite der BPUK abrufbar.



Aktueller Stand der IVöB-Beitritte
bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/ivoeb-2019

Inhaltlich sind das IVöB und das BöB seit der Revision 2019 weitgehend deckungsgleich, was dem jahrelangen Flickwerk von 26 verschiedenen kantonalen Gesetzen ein Ende setzen wird.

Insgesamt bedeutet dies, dass seit der Revision eine Harmonisierung stattgefunden hat, welche mit jedem Beitritt weiterer Kantone zur IVöB weiter fortschreitet. Dies erleichtert den Durchblick im beschaffungsrechtlichen Dschungel wesentlich. Inhaltlich hat die Revision zudem einige relevante Veränderungen gebracht, die für gemeinsame Beschaffungen gerade im Bereich Digitalisierung spannend sein können (siehe Kapitel 2.4).

Zu beachten ist, dass einzelne Kantone oder Gemeinden ihre Gesetze mit Weisungen oder Strategien ergänzen, die in der jüngsten Vergangenheit gerade im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit an Bedeutung gewonnen haben. So hat der Kanton Zürich seit 2013 beispielsweise eine Weisung «Emissionsminderung von Fahrzeugen bei der Beschaffung und dem Betrieb durch die kantonale Verwaltung und beauftragte Unternehmen». Auch das VBS beschafft seit 2021 gemäss seiner «Weisung über die ökologischen Grundsätze der Beschaffung und Nutzung von Verwaltungsfahrzeugen» nur noch elektrisch betriebene Fahrzeuge.

2.3 Rechtsgrundlage für gemeinsame Beschaffungen

Im schweizerischen Beschaffungsrecht wird das gemeinsame Beschaffen explizit zugelassen. Erstmals gilt: beschaffen mehrere Stellen gemeinsam, wird das Beschaffungsvolumen aufsummiert und ist als Summe für die Festlegung des Beschaffungsverfahrens relevant. Das Recht, das für die gemeinsame Beschaffung zur Anwendung kommt, ist grundsätzlich das Recht jener Stelle (Gemeinde oder Kanton), die den grössten Anteil an der Finanzierung trägt (Art. 5 Abs. 1 und 2 IVöB).

Allerdings können Auftraggeber:innen seit der Revision des Beschaffungsrechts neu im gegenseitigen Einvernehmen davon abweichend den konkreten Auftrag dem Recht einer beliebigen beteiligten Auftraggeber:innen unterstellen, auch wenn diese nicht den Hauptteil der Finanzierung trägt. Die Rechtswahl darf allerdings nicht dazu führen, dass die Beschaffung von der Unterstellung unter das Beschaffungsrecht befreit wird (Art. 5 Abs. 3 IVöB). Die IVöB regelt darüber hinaus, dass eine Beschaffung, deren Ausführung nicht im Rechtsgebiet des Auftraggebers erfolgt, wahlweise dem Recht am Sitz des Auftraggebers oder des Orts, wo die Leistungen hauptsächlich erbracht werden, unterstellt werden kann (Art. 5 Abs. 4 IVöB).

Neu gesetzlich festgehalten wird zudem, was bei Beschaffungen gilt, die durch eine gemeinsame Trägerschaft getätigt werden: Eine Beschaffung, die durch eine gemeinsame Trägerschaft vorgenommen wird, untersteht dem Recht am Sitz der Trägerschaft. Hat diese keinen Sitz, findet das Recht am Ort Anwendung, wo die Leistungen hauptsächlich erbracht werden. (Art. 5 Abs. 5 IVöB)

Diese Neuerungen geben den beteiligten Stellen den nötigen Spielraum, um den konkreten Umständen der gemeinsamen Beschaffung Rechnung zu tragen und die hierfür geeignetste Rechtswahl zu treffen.

2.4 Besonderheiten des Beschaffungsrechts im Bereich Digitalisierung

Bei Digitalisierungen im öffentlichen Sektor ist der Auftragswert gerade im Bereich Software oft schwierig einzuschätzen. Dies liegt daran, dass die Lösung für die vorliegende Aufgabe oft noch nicht bekannt ist oder unterschiedliche Wege denkbar sind, um ans Ziel zu kommen. Dies hat eine hohe Unsicherheit für die zu erwartenden Projektkosten zur Folge.

Liegen keinerlei Erfahrungswerte vor und ist das Spektrum der potenziellen Lösungen – und der damit einhergehenden Kosten – breit, ist es empfehlenswert, der eigentlichen Produktentwicklung eine Variantenstudie voranzustellen. Eine solche kann Aufschluss über mögliche Lösungswege geben. Dies ermöglicht der Beschaffungsstelle eine realistische Budgetierung, eine seriöse Kostenkontrolle und die Wahl des richtigen Beschaffungsverfahrens. Auf diesen Aspekt gehen wir im Rahmen der Vorstellung der Praxisbeispiele ausführlich ein, indem wir die unterschiedlichen Vorgehensweisen beleuchten und einander gegenüberstellen.

Ist die Lösung für eine Aufgabe unbekannt, bietet das revidierte Beschaffungsrecht eine neue, attraktive Handlungsmöglichkeit: Im 2019 revidierten Bundesgesetz sowie in der 2020 revidierten Verordnung wurde das Instrument des Wettbewerbs und Studienauftrags über den Baubereich hinaus zugelassen (Art. 22 IVöB). Wettbewerbe und Studienaufträge werden in den Bereichen Architektur, Planung und Städtebau dann angewendet, wenn davon ausgegangen werden kann, dass ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbieter:innen den Qualitäts- und Innovationsgehalt der noch unbekanntesten Lösungen erhöhen kann. Sie bilden für potenzielle Auftragnehmer:innen einen Anreiz, kreative Lösungen für unbekannte Probleme zu suchen. Beide haben sich in dieser Branche als Standardinstrumente bewährt, haben in anderen Bereichen aber noch kaum Anwendung gefunden.

Ein ähnliches Instrument, das bei komplexen Aufträgen einsetzbar ist, ist das Dialogverfahren (Art. 24 IVöB). Es ist kein eigenständiges Verfahren, sondern kann im Rahmen eines offenen oder selektiven Verfahrens angewendet werden. Dieses ist dann sinnvoll, wenn es nicht möglich ist, schon vor der Ausschreibung den Inhalt der Beschaffung genügend präzise zu umschreiben und abzugrenzen. Der Dialog soll es der Vergabestelle erlauben, diesen Inhalt gemeinsam mit den zum Dialog zugelassenen Anbieter:innen zu entwickeln. Diese liefern dabei vorläufige Angebote und Lösungsvorschläge, die dann gemeinsam weiterentwickelt werden. So können Angebote vermieden werden, die den Bedürfnisse der Vergabestelle nicht entsprechen.

Diese speziellen Instrumente sind insbesondere bei komplexen IT-Projekten interessant, schreckten in der Vergangenheit viele Beschaffungsstellen aufgrund ihrer Komplexität aber auch ab.

Eine weitere Besonderheit von IT-Dienstleistungen wie z.B. Software ist die, dass eine entwickelte Lösung auch immer betrieben werden muss. IT-Applikationen lösen auch nach ihrer Entwicklung immer Folgekosten aus. Neben Support und Wartung sind auch regelmässige Releases mit Neuerungen und Aktualisierungen sowie häufig auch grössere Weiterentwicklungsschritte notwendig.

Beschaffungsrechtlich bedeutet dies, dass der Auftragswert für die gesamte Laufdauer des Projekts zu berücksichtigen ist. Gemäss Art 15 IVöB darf die bestimmte Laufzeit in der Regel fünf Jahre nicht überschreiten, womit nach fünf Jahren eine Neuausschreibung fällig ist (Ausnahmen davon sind im Rahmen von Art. 15 Abs. 4 IVöB in begründeten Fällen möglich.) Ebenfalls müssen geplante Weiterentwicklungsschritte und somit absehbare Folgeaufträge aus vergaberechtlicher Perspektive ins Vergabevolumen eingerechnet werden. Verlängerte Laufzeiten oder freihändige Folgeaufträge sind in begründeten Fällen möglich – sollten aber nicht die Regel sein. Auf diese Aspekte werden wir bei der Präsentation der Praxisbeispiele ebenfalls vertieft eingehen, da auch hier verschiedene Vorgehensweisen mit jeweils markanten Vor- und Nachteilen für die Beschaffungsstelle existieren.



Faktenblatt Dialog

trias.swiss/fileadmin/redaktion/faktenblaetter/de/Dialog.pdf

3 Innovative Beschaffungsmodelle

3.1 Das Potenzial gemeinsamer Beschaffungen

10

In der EU wird das so genannte «Joint Procurement», also die gemeinsame Beschaffung mehrerer Bedarfsstellen, gezielt gefördert (siehe beispielsweise Art. 33 oder 38 der Richtlinie 2014/24/EU). In der Schweiz sind solche Kooperationen noch verhältnismässig wenig erprobt. Eine Ausnahme bilden die Bereiche Klär- oder Abfallverbrennungsanlagen, welche schon lange und relativ häufig von mehreren Gemeinden gemeinsam betrieben werden.

Gerade im Bereich Digitalisierung bergen gemeinsame Beschaffungen grosses Potenzial: komplexe Digitalisierungsprojekte erfordern in vielen Fällen spezialisierte Ressourcen. Gleichzeitig sind die Herausforderungen und Fragestellungen in verschiedenen Gemeinden und Kantonen oftmals ähnlich. Durch gezielte Zusammenarbeit ist es möglich, beschränkte Ressourcen effizient einzusetzen, gemeinsam fachspezifisches Knowhow einzuholen und die Beschaffung so professioneller durchzuführen. Dies bringt Effizienzgewinne, aber auch eine grössere Hebelwirkung auf dem Markt: dank der gebündelten Nachfrage kann die Nachfragemacht der Beschaffungsstellen gebündelt werden.

Dank gemeinsamen Beschaffungen können gleiche Herausforderungen kollektiv gemeistert und die entsprechenden IT-Produkte gemeinsam beschafft werden. Gerade weil zahlreiche Verwaltungen vor vergleichbaren Herausforderungen stehen, werden somit nicht immer wieder Steuergelder für dieselbe Lösungssuche ausgegeben. Das Potenzial für gemeinsame Beschaffungen auf Kantons- und Gemeindeebene ist indes riesig: 80 Prozent aller Beschaffungen werden von Kantonen und Gemeinden durchgeführt (Botschaft BöB, 1854).

Obwohl gemeinsame Beschaffungen in der Schweiz noch eher selten durchgeführt werden, gibt es sehr wohl Organisationen und Akteur:innen, die das Potenzial – gerade im Bereich Digitalisierung – längst erkannt haben: eine der grössten Akteurinnen im Bereich der gemeinsamen Beschaffungen ist die eOperations Schweiz AG. Die Gesellschaft wurde von der Schweizerischen Informatikkonferenz 2018 gegründet und befindet sich im Eigentum der öffentlichen Hand. Sie vereinfacht die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich digitaler Behördenleistungen und tätigt immer wieder grosse Beschaffungen für mehrere Einkäufer:innen.

Hinzu kommen Institutionen wie der Verein OneGov.ch¹, mit welchem sich Kantone, Gemeinden und Fachpartner zu einer Gemeinschaft zusammengeschlossen haben, um digitales E-Government voranzutreiben, Bedürfnisse zu bündeln und gemeinsame Lösungen zu entwickeln. Der Verein Schweizerische Städte- und Gemeindeinformatik (SSGI) koordiniert und organisiert die Informatik der Schweizer Städte und Gemeinden und ist ebenfalls geübt darin, auf Kantons- und Gemeindeebene gemeinsame Beschaffungen durchzuführen.

Die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) hat in der schweizerischen Digitalisierungslandschaft eine spezielle Stellung. Sie ist seit 1. Januar 2022 operativ tätig und gestaltet die strategische Steuerung und Koordination der Digitalisierungsaktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Bund und Kantone haben hierzu die Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz verabschiedet. Die DVS unterstützt unter anderem innovative Projekte finanziell – auch dabei handelt es sich teils um gemeinsame Beschaffungen.

Nicht immer sind aber eigens dafür gegründete Organisationen involviert, wenn gemeinsam beschafft wird. Einerseits gibt es Organisationen, die aufgrund ihrer Tätigkeit oder ihrer Struktur schon sehr geübt darin sind, staatsebenenübergreifend zu digitalisieren – beispielsweise die Polizei. Zudem kommt es zwischen Gemeinden oder Kantonen immer wieder spontan zu Konstellationen, in denen Beschaffungen gemeinsam getätigt werden. Teils geschieht dies spontan während des Projektverlaufs, teils aus dringlichem Bedarf heraus und manchmal ergibt es sich, dass ein innovativer Vorreiter ein Projekt lanciert, auf das später weitere Partner aufspringen. In gewissen Fällen ist nicht zuletzt auch die Politik der Treiber gemeinsamer Beschaffungen: so hat der Kanton St. Gallen auf kantonaler Ebene die gemeinsame Beschaffung im Bereich Digitalisierung ganz bewusst und zielgerichtet institutionalisiert und dem Kanton sowie allen Gemeinden einen gesetzlichen Auftrag erteilt, gemeinsam zu beschaffen.

¹ Der Verein OneGov.ch ist Partner und Initiant der vorliegenden Studie.

Wir untersuchen hier fünf Praxisbeispiele, welche unterschiedliche Beschaffungsmodelle illustrieren und die praktische Zusammenarbeit in verschiedenen Konstellationen repräsentieren.

Diese Publikation soll Gemeinden, Städte und Kantone darin unterstützen, von den Erfahrungen anderer zu lernen und sich rechtzeitig die richtigen Fragen zu stellen.

Es kann vorweggenommen werden, dass kein Modell als «Allerweltslösung» taugt oder mit deutlich mehr Erfolgsfaktoren brilliert als die übrigen. Hinsichtlich zahlreicher Faktoren kann keine allgemeingültige Handlungsanweisung abgegeben werden. Häufig ist das beste Vorgehen von der individuellen Situation abhängig. Wir zeigen deshalb für jeden Faktor transparent auf, welche Fragen sich Beschaffungsstellen schon vor der Ausschreibung stellen sollten und welche Auswirkungen ihre Entscheidungen auf ihre Projekte haben können. Auf diese Weise zeigen wir praxisnah auf, worauf je nach Kontext besonders zu achten ist. Diese Publikation soll Gemeinden, Städte und Kantone darin unterstützen, von den Erfahrungen anderer zu lernen und sich rechtzeitig die richtigen Fragen zu stellen.

3.2 Untersuchte Praxisbeispiele

Bei der Auswahl unserer Praxisbeispiele achteten wir darauf, dass verschiedene Zusammenarbeitsmodelle abgedeckt sind. Wir möchten zeigen, dass Zusammenarbeit spontan oder geplant, institutionell verankert oder rein freiwillig entstehen kann. Bei allen Beispielen handelt es sich um öffentliche IT-Beschaffungen im offenen oder selektiven Verfahren.

Nachfolgend werden die fünf Praxisbeispiele präsentiert. Die zentralen Erfolgs- und Risikofaktoren aller Praxisbeispiele werden in Kapitel 4 herausgearbeitet und geben die Wahrnehmung der interviewten Projektverantwortlichen wieder. Anschliessend wird nicht beurteilt, ob eine Ausschreibung «gut» oder «schlecht» war, sondern ob sie im jeweiligen Fall der Beschaffungsstelle die erhofften Resultate gebracht hat. Wir untersuchen, was dabei besonders gut funktioniert hat, was man bei einem anderen Mal besser machen könnte und ziehen daraus Schlüsse, in welchen Fällen bestimmte Modelle sinnvoll angewendet werden können.

#PTI

12

3.2.1 Koordination mehrerer Partner:innen: Virtueller Polizeiposten «Suisse E-Police»

Steckbrief	
Beschaffungsstelle	Polizeitechnik und -informatik PTI Schweiz (milizbasierte Organisationsstruktur als Koordinationsgremium für gemeinsame polizeiliche Lösungen im Bereich Informatik, Telekommunikation und Polizeitechnik)
Beschaffung	Beschaffung von Suisse E-Police (virtueller Polizeiposten); Erstbeschaffung 2013 durch Vorreiterkanton Bern, Neubeschaffung 2017 durch PTI, offenes Verfahren im Staatsvertragsbereich, Zuschlag an Bedag Informatik AG (CHF 573'000)
Bedarfsstellen	Erstbeschaffung als freiwilliger Service (wurde von 7 Polizeikorps genutzt), seit 2017 obligatorische Grundelemente für alle Schweizer Korps und freiwillige Zusatzservices (werden aktuell von rund 20 Polizeikorps genutzt)
Modell	«Koordination mehrerer Partner:innen»: Mehrere Partner:innen auf gleicher oder unterschiedlicher Staatsebene (kantonale, kommunale Korps) geben den Lead ab, lassen sich durch eine gemeinsame Organisationsstruktur koordinieren und beschaffen so gemeinsam. Es macht freiwillig mit, wer will.

Zentrale Merkmale (Zusammenfassung)

Die Zusammenarbeit der Polizei ist historisch gewachsen und aufgabenbedingt. Im Bereich Digitalisierung wurde sie bewusst gefördert und mit PTI Schweiz professionalisiert und institutionalisiert. PTI Schweiz als Beschaffungsstelle eignet sich gezielt juristisches, technisches sowie funktionales Knowhow an und ist gleichzeitig thematisch nah an den Anwender:innen dran, um praxisorientiert arbeiten zu können.

Die Freiwilligkeit wird grossgeschrieben: durch das föderalistische Selbstverständnis der Polizei wird es als kontraproduktiv betrachtet, jemanden zur Zusammenarbeit zwingen zu wollen. Im Gegenteil zeigt die Erfahrung, dass nur durch Eigenmotivation der Partner:innen Projekte vorangebracht werden können. Gleichzeitig wird darauf geachtet, dass Nachzügler jederzeit dazu stossen können, um Partnerschaften Schritt für Schritt ausdehnen zu können.

Auch bei der Beschaffenheit der Projekte wird ein Schritt-für-Schritt-Vorgehen vorgezogen. Besonders bei Erstentwicklungen, die Neuland betreten, wird ein «grosser Wurf», der für alle denkbaren Funktionen flächendeckende Lösungen anbietet, als

Projektrisiko betrachtet. Innovative Entwicklungen müssen auch scheitern dürfen, weshalb es vorgezogen wird, klein anzufangen, Erfahrungen zu sammeln und im Rahmen schrittweiser Ausbauten nachzujustieren.

Optionale Entwicklungsschritte werden dafür konsequent als Reserve im Vergabevolumen eingerechnet. Nach Ablauf der Laufzeit wird bewusst auf eine Neuausschreibung gesetzt. Diese wird als Chance für grosse Entwicklungsschritte, effizientere Angebote und Optimierung angesehen.

Bei der Zusammenarbeit wird pragmatisch gedacht: Kostenschlüssel werden fix definiert und immer gleich gehandhabt, Beiträge fließen immer in ein separates Projektbudget, welches das Projekt weiter alimentiert. Das Projekt wird nach Inbetriebnahme bewusst abgeschlossen und eine frische, schlanke Betriebsorganisation mit genügend Fachwissen aufgebaut. Sie entscheidet über Weiterentwicklungsschritte und sorgt dafür, dass Projekte nicht überladen werden.

Beschrieb

Grundlage für diesen Beschrieb ist ein Interview mit Markus Röösl, Direktor PTI Schweiz vom 6. Juni 2023.

Struktur und Kontext

Die Polizei hat eine lange Geschichte intensiver Zusammenarbeit. Die drei föderalen Ebenen vermischen sich stark. Korps von grossen Städten sind teils grösser als kleine kantonale Korps und arbeiten stark zusammen. Wegen Themen wie Grenzkontrolle oder Fahndung hat die Polizei Übung darin, über Grenzen hinweg zusammenzuarbeiten und die dafür nötigen Strukturen zu schaffen. Auch Digitalisierung ist bei der Polizei schon länger eine Notwendigkeit als in anderen Bereichen. Dies liegt ebenfalls in der Natur ihrer Aufgaben, zudem muss die Polizei internationalen Vorgaben zur Kompatibilität von Systemen umsetzen, um beispielsweise internationale Fahndungen zu ermöglichen. Im Einsatz ist die Polizei eine militärische Organisation mit unangefochtenen Hierarchien: Direktiven werden befolgt, ohne hinterfragt zu werden. Im Normalbetrieb funktioniert die Organisation anders, sie ist weniger hierarchisch und Kantone sind autonom unterwegs. Alle zu überzeugen, an einem Strick zu ziehen, ist wohl die grösste Hausforderung. Trotzdem hilft wohl das hierarchische Mindset bei der Durchsetzung von Projekten. Gemeinsame Beschaffungen über Korps hinweg werden in allen Bereichen häufig getätigt – das ist Standard. Oft sind grosse technische Entwicklungsschritte nötig oder auch kompatible Systeme, das ist nur gemeinsam möglich. Bei der Zusammenarbeit ist der Röstigraben spürbar. Romand:es übernehmen selten den Lead, es gibt Hemmungen, ein nationales Projekt auf französisch durchzuführen.

Organisation

In der Vergangenheit wurde bei gemeinsamen Beschaffungen von einem kantonalen Korps für alle anderen mitausgeschrieben. Dabei waren viele Parameter ungeklärt. Um Schub in die Digitalisierung zu bringen, löste eine Vereinbarung zwischen Bund, Kantonen und Städten 2013 das Programm zur Harmonisierung der Polizeiinformatik (HPI) aus. Durch HPI begann man, für einzelne Projekte Vereine zu gründen. Nach fünf bis sechs Vereinen realisierte man allerdings, dass dieses Vorgehen mit viel Aufwand und vielen Leerläufen verbunden war. 2021 wurde darum die Polizeitechnik und -informatik (PTI) Schweiz gegründet. PTI löste alle Vereine und übrigen historisch gewachsenen Gremien ab und übernahm alle bestehenden Projekte. PTI finanziert sich über jährliche Mitgliederbeiträge von Bund und Kantonen. Diese sind konstant, man verfügt also über ein fixes Budget. Es ist den Kantonen überlassen, inwiefern sie die kommunale Ebene zur Kasse bitten wollen – der kantonale Beitrag bleibt konstant. PTI besteht heute aus 12 Vollzeitstellen. Zusätzlich nötige Ressourcen werden direkt über Projektbudgets geschaffen.

PTI unterscheidet strikt zwischen der Projekt- und der Betriebsorganisation. Nach der Entwicklung wird ein Projekt abgeschlossen (und abgerechnet) und geht in den Betrieb über, mit neuer Betriebsorganisation und eigenem Budget. Diese «ewigen Projekte» harzen ansonsten, weil zu viele Akteure involviert sind und die finanziellen Aspekte immer komplizierter werden (siehe: Investitions- und Betriebskosten). Funktioniert ein Tool gut, kommen viele Leute mit und haben Ideen, was man noch hineinpacken könnte. Manchmal sind das gute Ideen, manchmal weniger. Deshalb hat die Betriebsorganisation die wichtige Aufgabe, Ausbauschritte gut abzuwägen. Dazu muss sie die nötigen Kompetenzen haben, um auch Nein sagen zu können. Budgets müssen immer gemeinsam freigegeben werden. Diese Selbstregulierung ist wichtig, um Projekte nicht zu überladen.

13

Es ist wichtig, Knowhow innerhalb der Organisation aufzubauen, da externe Berater:innen die Bedürfnisse oft zu wenig kennen.

Die Vorarbeiten unterscheiden sich je nach Projekt. Manchmal sind Gesetzesgrundlagen nötig, bei anderen genügt eine eher informelle Zusammenarbeit. Generell ist es aber immer nötig, bei gemeinsamen Projekten Koordination zuzulassen, also den Lead abgeben zu können. Eine erfahrene Organisation als Leaderin kann eine gute Ausschreibung garantieren. Es ist wichtig, dieses Knowhow innerhalb der Organisation aufzubauen, da externe Berater:innen die Bedürfnisse oft zu wenig kennen.

Die Projektleiter:innen müssen dabei nah an den Leuten sein und verstehen, was im Arbeitsalltag gebraucht wird. Wer Digitalisierung will, muss mit Anwender:innen sprechen und sich für deren Arbeit interessieren, Ideen mit ihnen spiegeln und so Lösungen produzieren, die wirklich brauchbar sind. Ein Projekt kann noch so sauber aufgegleist sein – keiner wird verstehen, warum er das nutzen soll, wenn die Entwickler:innen zu weit weg sind.

Bei gemeinsamen Beschaffungen ist die Eigenmotivation wichtig. Zwingt man jemanden zur Teilnahme, harzt das ganze Projekt. Es ist selten so, dass für den Erfolg von Anfang an alle nötig sind: Mitmachen sollen die, die motiviert sind. Die anderen können später einsteigen. Wenn Projekte immer für Neumitglieder offen bleiben, bringt man sie langfristig zum Fliegen.

Beschaffungsprozess

2008 gab es noch keine virtuellen Polizeiposten. Alle Korps hatten den Auftrag von oben «etwas zu machen», aber niemand wusste wie. Im Berner Oberland mussten einige nicht-rentable Polizeiposten geschlossen werden. Um der Bevölkerung eine Alternative bieten zu können, wollte man einen virtuellen Schalter zur Verfügung stellen. Doch ein Projekt aus Bern wurde 2013 kurz nach der Vergabe gestoppt. Es war zu gross, die Kosten drohten zu explodieren. So kam das Anliegen in die Fachgruppe HPI. Hier realisierte man, dass das Berner Projekt viel zu umfangreich war.

14

Das ist eine wichtige Lektion vonseiten HPI: Selbst wenn das nötige Budget oder ein politischer Wille vorhanden sind, können Projekte zu gross sein. Gerade, wenn Projekte Neuland betreten, wollen oft alle sofort alles haben, aber ein solcher Riesenwurf kann scheitern und Millionen in den Sand setzen. Zu solchen Dingen sollte man in einer erfahrenen Organisation auch Nein sagen können.

Bei Neuentwicklungen ist es kluger, Dinge einfach und Kosten tief zu halten. «User-nah» mit motivierten Partner:innen etwas aufzubauen, die ein konkretes Bedürfnis danach haben. Dann kann nach ersten Erfahrungen der schrittweise Ausbau erfolgen. Dieser Logik folgend beschloss HPI, das Projekt «virtueller Polizeiposten» neu auszurichten. Die Funktionen wurden massiv reduziert, dafür wurde das Portal schweizweit ausgerichtet. Jeder Korps sollte mitmachen können, wenn er es wollte. Durch die funktionale Reduktion wurden die Kosten soweit gesenkt, dass man innerhalb des bestehenden Auftrags bleiben konnte. Anfangs haben sieben Polizeikorps freiwillig mitgemacht, das Portal hatte nur wenige Funktionen wie den Waffenerwerbsschein und Velodiebstahl. 2017 folgte nach vier Jahren die Neuausschreibung, da waren schon 15 Korps dabei. Heute sind es 20 – es fehlen vor allem noch die französischsprachigen Kantone.

Gerade, wenn Projekte Neuland betreten, wollen oft alle sofort alles haben, aber ein solcher Riesenwurf kann scheitern und Millionen in den Sand setzen. Zu solchen Dingen sollte man in einer erfahrenen Organisation auch Nein sagen können.

Das pragmatische Erstprojekt, das aus dem abgebrochenen Berner Projekt entstanden ist, erwies sich mit der Zeit als aufwändig und teuer. Für Zusatzwünsche und jede kleine Abklärung mussten Nachträge bezahlt werden. Das ist bei Erstprojekten häufig der Fall, da knapp offeriert wird und der Auftrag sich stark entwickelt. 2017 wollte man das Portal deshalb grundlegend erneuern und die inzwischen vorhandenen Erfahrungen einbauen. Zudem kamen neue Funktionen hinzu, die neue Schnittstellen und komplexe Weiterentwicklungsschritte beinhalteten. Seit der Neuausschreibung beinhaltet Suisse EPolice Grundmodule, die jedes Korps beziehen muss, um den Gesetzauftrag zu erfüllen. Ergänzend gibt es Zusatzmodule, die von den einzelnen Korps freiwillig bezogen werden können.

Den Zuschlag erhielt im Dezember 2017 die Bedag Informatik AG für CHF 573'000. PTI Schweiz konnte präziser ausschreiben, da sie mit dem alten System bereits Erfahrungen sammeln konnte. Eine Neuausschreibung ist immer Mehraufwand und der Datentransfer immer umständlich. Aber grosse Verbesserungsschritte erzielt man meistens nur so.

Und weil neue Partner:innen effizienter anbieten können, erhält man mit einer Neuausschreibung meist attraktivere Offerten. Dank einer Neuausschreibung kann vieles optimiert werden.

Schlechte gemachte Ausschreibungen können mit unnötigen Kriterien die besten Anbieter ausschliessen.

Die Vergabe erfolgte für sieben Jahre und mit grosszügigem Reservolumen für spätere Weiterentwicklungsschritte. Diese würden dann je nach Bedarf definiert und von der Betriebsorganisation freigegeben. Das Budget dafür kommt aus dem Projektkonto (siehe unten). Wird ein grosser Weiterentwicklungsschritt umgesetzt, wird die Vertragslaufzeit ab diesem Zeitpunkt verlängert. Releases sind ohnehin vertraglich geregelt und in den laufenden Kosten immer eingerechnet.

Bei den Zuschlagskriterien erachtet es PTI Schweiz als heikel, den Preis zu hoch zu gewichten. Meistens existiert ein:e Anbieter:in, der oder die den Auftrag unbedingt will und den Preis drückt. Der ist dann gezwungen, mit Nachträgen sein Budget auszugleichen. Man muss andere Kriterien berücksichtigen können, um eine:n verlässliche:n Partner:in aussuchen zu können. Schlechte gemachte Ausschreibungen können mit unnötigen Kriterien die besten Anbieter ausschliessen.

Oft ist in Projektorganisationen nur technisches Wissen abgebildet, es fehlt jedoch funktionales und juristisches Wissen. Auch Einsprachen gehören hin und wieder dazu, man kann sich nicht gegen alles absichern.

Investitions- und Betriebskosten

Früher hatte jedes Projekt eigene Kostenschlüssel. Es gab immer lange Grundsatzdiskussionen, ob nach Anzahl Fällen, Korpsgrösse, Aufrufen oder Bevölkerung gerechnet werden sollte. Das blockierte viele Projekte. Darum setzte PTI einen fixen Kostenschlüssel fest, nämlich die Bevölkerungszahl. Investitionskosten werden immer nach diesem Schlüssel aufgeteilt. Kommt ein städtisches Korps dazu, reduziert sich der Beitrag des kantonalen Korps um diesen Anteil. Sind Bundesstellen an Projekten beteiligt zahlen diese einen fixen Prozentsatz, der Restbetrag wird nach dem üblichen Schlüssel unter den Beteiligten aufgeteilt. Diese pragmatische Lösung wird nicht mehr in Frage gestellt und sorgt für reibungslose Abläufe und mehr Vertrauen.

Kommt ein Korps später zum Projekt hinzu – und das passiert sehr häufig – zahlt dieses einen gleichwertigen Anteil gemäss Kostenschlüssel an die Investitionskosten, als ob es von Beginn weg dabei gewesen wäre. Der Beitrag wird den Bisherigen nicht ausgezahlt, sondern fliesst in die Projektkasse. So werden Mittel für die Weiterentwicklung bereitgestellt. Steht ein Projekt kurz vor der Neuausschreibung, entscheiden die Bisherigen, ob der Beitrag dem Neumitglied erlassen wird, oft beteiligen sie sich dann direkt an der Neuausschreibung. Unsere Vergabevolumen sind immer so ausgelegt, dass alle Korps in der Schweiz während der ganzen Laufzeit mitmachen könnten. Geht dies vergessen, verhindert man spätere Partnerschaften.

Betriebskosten sind abhängig von der Natur der Verträge. Bei Suisse EPolice war die Software bis zur Neuausschreibung Eigentum von PTI. Man legte also einen Betriebsbeitrag für User fest, der in die Projektkasse floss. Seit 2017 hat man ein Servicemodell, nun sind die Beiträge nach Anzahl Partner:innen vertraglich festgelegt. Bei wenigen Partner:innen geht es für die Anbieterin knapp auf, wenn mehr mitmachen, wird es lukrativer. So haben beide Seiten einen Anreiz, mehr Partner:innen dazu zu holen.

Kritische Würdigung

Die organisatorische Struktur und die Beschaffungsmechanismen der PTI Schweiz können in vielerlei Hinsicht als vorbildlich eingestuft werden. Es bestehen ein hohes Praxisverständnis, viel technologisches Knowhow und gleichzeitig eine hohe Professionalität punkto Vergabeprozessen und Projektorganisation innerhalb der Organisation.

Das schrittweise Vorgehen ist pragmatisch, risikoavers und gleichzeitig innovationsfördernd. Ressourcen werden sparsam und gezielt eingesetzt. Es wird eine positive Fehlerkultur gelebt, die Raum für Experimente lässt. Gleichzeitig wird dank regelmässigen Neuausschreibungen ein aktiver Wettbewerb gefördert, welche eine laufende Optimierung bestehender Lösungen fördert. Dank bewusst festgelegten Abläufen und Mechanismen (z.B. feste Kostenschlüssel) können Projekte zielorientiert und mit wechselnden Partner:innen effizient vorangetrieben werden.

Im Kontext der Polizeiorganisation bewährt sich das Vorgehen von PTI Schweiz auf allen Ebenen. Es ist zu beachten, dass es nicht jeder Verwaltung möglich ist, ein solches Knowhow intern aufzubauen, dass Ressourcen begrenzt sind und dass nicht alle Organisationen den selben Sachzwang bei Digitalisierungsprojekten erleben: während die Polizei ihre Prozesse schon seit sehr langer Zeit zwingend digitalisieren und harmonisieren muss, ist es in anderen staatlichen Organisationen eher schwierig, der Digitalisierung eine so hohe Priorität einzuräumen.

#LU

3.2.2 Kanton beschafft für Gemeinden: Schuladministrationssoftware «StabiLU»

Steckbrief	
Beschaffungsstelle	Bildungs- und Kulturdepartement (BKD) des Kantons Luzern zusammen mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG)
Beschaffung	Beschaffung der Schuladministrationssoftware «StabiLU» mit dem Zweck, den gesetzlichen Auftrag gemäss §49b im Volksschulgesetz zu erfüllen. Erstbeschaffung 2023, offenes Verfahren im Staatsvertragsbereich, Zuschlag an CM Informatik AG (CHF 7.1 Mio)
Bedarfstellen	Volksschulen im Kanton Luzern (Kanton und Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, die ausgeschriebene Lösung in Betrieb zu nehmen)
Modell	«Kanton beschafft für Gemeinden»: Ein Kanton tätigt eine Beschaffung für alle Gemeinden. Es gilt eine gesetzliche Bezugspflicht, die Einführung erfolgt also flächendeckend. Das kleine Parallelprojekt «Gerätebeschaffung Luzern» illustriert dasselbe Modell auf freiwilliger Basis.

Zentrale Merkmale (Zusammenfassung)

In Luzern gibt ein gesetzlicher Auftrag dem Kanton die Kompetenz für die Beschaffung einer Schuladministrationssoftware und verpflichtet alle Gemeinden, diese einzuführen. Nach dem Scheitern eines ersten Projekts zog der Kanton wichtige Lehren betreffend Projektorganisation. Für den Erfolg des Projekts bleibt es trotz Einführungspflicht wichtig, die Anwender:innen vom Projekt zu begeistern und Vertrauen zu schaffen. Dafür ist der persönliche Kontakt besonders wichtig. Zudem wird der Aufwand involvierter Personen unkompliziert vergütet – das bringt dem Projekt die nötige Wertschätzung. In Luzern hat sich gezeigt, dass eine klare Trennung zwischen direkt involvierten Fachleuten und einem neutralen Projektmanagement mit genügend Erfahrung zentral ist – eine Vermischung dieser zwei Hüte brachte Probleme.

Die Erwartungen an die Software werden in Luzern bewusst hochgehalten – sie soll vieles können und das wird den Beteiligten auch versprochen. Bei einem solchen grossen Wurf muss aber auch bewährte Standardlösungen gesetzt werden, das ist nicht der Moment für experimentelle Entwicklungsprojekte. Weil das

Projekt komplex ist, wurde bei der Ausschreibung mit Use-Cases gearbeitet. Diese haben die nötige Klärung der Prozesse gebracht und mit der Anbieterin beidseitiges Projekt-Verständnis ermöglicht. Aufgrund der gesetzlichen Vorgabe sorgt der Kanton für die Wartung des Projekts. Betrieb und Support finanzieren die Gemeinden. Für grössere Weiterentwicklungen wurde kein Reservevolumen vorgesehen, man geht während der Laufzeit lediglich von Justierungen im Rahmen von üblichen Releases aus. Der Kanton tritt voraussichtlich als Vertragspartner auf und stellt die Beiträge der Gemeinden diesen in Rechnung.

Eine weitere Beschaffung des Kantons Luzern ermöglicht den Schulen auf kommunaler Ebene seit 2018 den Bezug von Hardware über einen Webshop. Der Kanton hat einen Rahmenvertrag ausgeschrieben und somit attraktive Preise ausgehandelt, von denen 80% der Luzerner Gemeinden nun profitiert. Dieses kleine Projekt wurde pragmatisch, schlank und ohne grosse Projektorganisation umgesetzt – ist jedoch ein grosser Erfolg mit spürbarem Nutzen.

Beschrieb

Grundlage für diesen Beschrieb ist ein Interview mit Thomas Steimen, Bereichsleiter Digitalität, Dienststelle Volksschulbildung DVS des Kantons Luzern, und Luca Rechsteiner, Berater und Projektleiter «StabiLU» vom 30. Juni 2023.

Struktur und Kontext

Der Impuls für die Harmonisierung kam von den Fachleuten: die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) wollte eine einheitliche Schuladministrationssoftware für alle Gemeinden erreichen und löste 2013 eine Ausschreibung aus. Gleichzeitig holte man sich für das Vorhaben politischen Rückhalt und bewirkte eine Gesetzesänderung im Volksschulgesetz, welche die einheitliche elektronische Erfassung und Bearbeitung der schuladministrativen Daten für den Kanton und alle Gemeinden vorgab (§49b VBG). Eine Konsultativabstimmung bei den Gemeinden hatte ergeben, dass sich 80% für eine Vereinheitlichung und Standardisierung aussprachen.

Gesetzlich wurde festgelegt, dass der Kanton die Software inkl. Wartung unentgeltlich zur Verfügung zu stellen hatte. Die übrigen Kosten, darunter auch die Betriebsbeiträge (je nach Anzahl Schüler:innen unterschiedlich), hatten die Gemeinden zu tragen. Dies führte dazu, dass die Gemeinden teils beachtliche Aufwände tragen mussten, bevor sie von der profitieren konnten. Die Unterstützung für das Projekt nahm deshalb rasch ab. Die Unzufriedenheit mit dem Projekt wuchs auch auf Seite der Verantwortlichen und schliesslich wurde das Projekt 2022 politisch beendet. Wenige Monate später wurde ein komplett separates neues Projekt ausgerollt und neu ausgeschrieben.

Der Ansatz der Harmonisierung wurde auch nach dem gescheiterten Versuch nie grundlegend in Frage gestellt – nur das Vorgehen wurde kritisiert. Die Verantwortlichen erachten das Vorgehen auf dem Gesetzesweg in Luzern als sinnvoll, da der Kanton relativ zentralistisch funktioniert.

Organisation

Bei dem ersten Projekt hatte die DVS eine zentrale Rolle. Der Projektleiter fungierte in vielfältigen Rollen, darunter als Unterstützer, Fachexperte und Ansprechpartner für die Gemeinden. Für das neue Projekt StabiLU wird das Bildungs- und Kulturdepartement (BKD) eine zentrale Koordinationsrolle übernehmen. Die DVS ist am Projekt weiterhin beteiligt, kann nun aber den Fachinput leisten und den Kontakt zum Netzwerk liefern, da sie eng mit Gemeinden und Schulen in Verbindung stehen. Das BKD wiederum hat Erfahrung mit der Ausschreibung grosser Projekte, hat Projektleitungskompetenzen und die nötige Erfahrung mit Projektmanagement. Zudem besteht sie nicht aus Schulexpert:innen. Die Projektleitung wurde beim zweiten Mal bewusst extern an einen Berater mit viel Erfahrung in vergleichbaren Projekten vergeben.

Bei StabiLU gab es nun eine grosse Projektorganisation mit allen nötigen Fachleuten aus den Gemeinden. Beim ersten Projekt war diese Gruppe viel kleiner. Dank Befragungen nach dem ersten Projekt hat man festgestellt, dass der Informationsfluss zu den Bedarfsstellen zu intensivieren war. Nun hat man gezielt verschiedene Kommunikationskanäle geschaffen, um die Beteiligten nicht zu überladen, gleichzeitig aber alle hinreichend auf dem Laufenden zu halten. Die enge Beziehung zwischen DVS und den Schulen wird insgesamt als sehr wichtig eingestuft. Man kennt einander persönlich, eine kurze Rückfrage kann unkompliziert per Du am Telefon gestellt werden – das schafft Vertrauen. Dieses sei zwingend nötig, obwohl das Projekt von oben vorgegeben sei: es bleibt eine wichtige Aufgabe, die Schulen für das Projekt zu begeistern.

Ein wichtiger Aspekt ist die Vergütung der involvierten Personen: Fachleute und Anwender:innen, die beim Projekt mitwirken, werden für diesen Aufwand entschädigt. Vielerorts wird einfach erwartet, dass die Leute mitmachen. Man geht davon aus, dass gerade Lehrer:innen genügend Eigenmotivation haben sollten und dies auf Arbeitszeit machen können. Luzern praktiziert eine Abgeltung im Stundenlohn zu üblichen Preisen, der Aufwand kann mittels eines einfachen Lohnformulars periodisch eingereicht werden. Das bringt Wertschätzung und ist für den Rückhalt des Projekts eine der wichtigsten Massnahmen.

An den Prozessworkshops mit den Anspruchsgruppen kamen viele Ideen, was StabiLU sonst noch können sollte. Der Auftrag wurde aber von oben vorgegeben und auch nicht mehr in Frage gestellt. Dafür hat man versucht, den Schulen als Bedarfsstellen innerhalb des Auftrags möglichst grossen Spielraum zu gewähren. Die Erwartungen ans Projekt wurden bewusst hochgehalten. Man will zusammenarbeiten und dank der Software die Schuladministration für alle vereinfachen – diese Botschaft gilt es zu vermitteln. Ebenfalls wichtig zu vermitteln ist, dass die neue Lösung im Moment teurer sein mag als die bisherigen Einzellösungen der Gemeinden. Eine einheitliche Lösung steigert aber die Professionalität, verbessert das Angebot für alle. Sie ermöglicht beispielsweise auch eine statistische Auswertung der Daten, was bisher kaum möglich war. Es handelt sich also um einen wichtigen Professionalisierungsschritt, der auch einen deutlichen Qualitätssprung bringt.

Bei vielen Mitwirkenden geht es während der Projektentwicklung auch darum, ein Verständnis für die neuen Prozesse zu entwickeln. Häufig ist bei Digitalisierungsschritten bei den ausführenden Stellen ein Umdenken nötig. In Luzern beispielsweise erfragten bisher gewisse Tagesschulen zu Verrechnungszwecken die Einkommensverhältnisse bei den Eltern. Das ist jedoch eine Information, welche den Schulen datenschutzrechtlich nicht zusteht. Neu findet diese Datenabwicklung über die Gemeinde statt – das beeinflusst konkret heutige Abläufe, die angepasst werden müssen.

Bereits jetzt ist vorgesehen, einen Betriebsausschuss einzusetzen, sobald eine gewisse Anzahl Schüler:innen ins System integriert worden sind. Dies ist ein neues Gremium mit Vertreter:innen aller Anspruchsgruppen. Dieses Gremium wird über Weiterentwicklungen entscheiden.

Beschaffungsprozess

Der Beschaffungsgegenstand besteht aus vier zwingenden Anforderungen: man möchte die Schulverwaltung, den Schuldienst, die Musikschule und die Sonderschulen über die neue Software zentral abwickeln. Zudem hat man realisiert, dass auch die Tagesstruktur und die Elternkommunikation abgedeckt sein müssen.

18 Bei der Auftragsdefinition hat man sich bewusst gegen ein Schritt-für-Schritt-Vorgehen entschieden. Wenn die Lösung alle zwingenden Kriterien der Ausschreibung erfüllt, werden 95% der Bedürfnisse abgedeckt. StabiLU muss also grundsätzlich alles können, was man für sinnvoll erachtet. Am wichtigsten bei einem solch komplexen Vorhaben ist, dass die Prozessabfolge funktioniert. In dieser Hinsicht haben sich Use-Cases als wichtigstes Instrument herausgestellt. Dank diesem Tool haben die Projektleitenden die heutigen Prozesse bei den Anwender:innen immer wieder abgeholt und festgelegt, was StabiLU können muss. Use-Cases verhindern später Diskussionen mit der Anbieterin darüber, was zum Ursprungsauftrag gehört und wobei es sich um Auftragsänderungen handelt. Die Grundfrage, die man sich bei allen Services gestellt hat, war: woher kommen die Daten und wohin gehen sie? Diese Grafik im Pflichtenheft wurde zum wichtigsten Übersichtselement, welches festlegt, was zum Auftrag gehört, und was nicht.

Betreffend gemeinsames Verständnis des Auftragsgegenstands lernte man durch das gescheiterte Projekt dazu: Der Kanton vertrat schon immer die Haltung, dass man eine bewährte Standardlösung wollte, die auf spezifische Bedürfnisse angepasst werden kann. Die erste Anbieterin hatte aber ein anderes Verständnis. Die Software, die dann entwickelt wurde, war nicht überzeugend, zu langsam und zu umständlich. Es hat sich bestätigt: Wenn das Ziel ein grosser Wurf ist, muss man zwingend auf bewährte Lösungen setzen.

Das strukturierte Vorgehen mittels Use-Cases verschaffte dem Problem des unterschiedlichen Projektverständnisses beim zweiten Anlauf Abhilfe. Aufgrund der ersten Erfahrung fiel das Pflichtenheft denn präziser aus, was Projektänderungen und unerwartete Mehrkosten vorbeugen sollte. Für einen transparenten Vergabeprozess und fairen Wettbewerb wird ein präzises Pflichtenheft als Muss erachtet: die Preise der Anbieter:innen sind nur dann vergleichbar, wenn der Anforderungskatalog genau genug ist.

Wenn das Ziel ein grosser Wurf ist, muss man zwingend auf bewährte Lösungen setzen.

Das Produkt, das bezogen wird, ist für alle Bedarfsstellen einheitlich. Es gibt keine Optionen, die nur von gewissen Schulen bezogen werden. Beim Roll-Out wird man schrittweise vorgehen: der Pilot wird zuerst grössere Städte umfassen, um alle Eventualitäten durchspielen zu können. Danach wird die Implementierung bei den kleineren Gemeinden auch klappen. Dies war ein Learning aus dem ersten Anlauf: hier fing man mit kleinen Gemeinden an und stiess bei den komplexeren Situationen in den grossen Städten auf unerwartete Probleme.

Investitions- und Betriebskosten

Die Vertragslaufzeit beträgt zehn Jahre, der Auftrag wurde direkt inkl. Verlängerung vergeben.

Das Volksschulgesetz gibt vor, dass der Kanton den Gemeinden die Digitalisierungssoftware zur Verfügung stellt und diese wartet. Die übrigen Kosten haben die Gemeinden zu tragen (§49b VBG).

Im aktuellen Projekt kauft der Kanton die Lizenz für die Software ein, die ihn berechtigt, diese bis Vertragsende zu nutzen. Wie vom Gesetz vorgegeben, finanziert der Kanton während dieser Zeit die Wartung - der Betrieb und der Support sind nicht beinhaltet.

Beim ersten Anlauf hatten alle Gemeinden Einzelverträge mit der Anbieterin abgeschlossen. Da dies als zu kompliziert empfunden wurde, schliesst diesmal voraussichtlich der Kanton sämtliche Verträge ab und stellt den Gemeinden ihre Beiträge für den Betrieb und Support in Rechnung. Diese sind von den Schüler:innenzahlen abhängig.

Die Ressourcen, welche der Betriebsausschuss dereinst für seine Arbeit benötigen wird, sollen partnerschaftlich getragen werden. Die Höhe der Beiträge wird noch definiert.

Für Weiterentwicklungen, welche der Betriebsausschuss freigibt, ist im Vergabevolumen eine Reserve vorgesehen. Man geht während der Vertragslaufzeit jedoch eher von üblichen Releases und weniger von grossen Weiterentwicklungsschritten aus. Vorgesehen ist, dass man vor allem auf Mängel oder Verbesserungswünsche reagieren kann. Bei grösseren Änderungswünschen müssten die Projektpartner die Finanzierung diskutieren.

Exkurs: Gerätebeschaffung 2018

2018 stellte man fest, dass viele Schulen auf Schuljahresbeginn neue Hardware benötigten. Man hatte nur ein halbes Jahr Zeit, bei der DVS wollte man die Gemeinden darin aber gerade wegen des Zeitdrucks unterstützen. Man wählte also ein sehr pragmatisches Vorgehen und setzte einen kleinen Projektausschuss mit vier Personen plus einem externen Berater ein.

Der Kanton schrieb einen Rahmenvertrag mit Laufzeit von zehn Jahren zugunsten der einzelnen Leistungsempfänger aus und verlangte von den Anbieter:innen auch gleich einen Webshop für eine unkomplizierte Abwicklung der Bestellungen. Dank des Rahmenvertrags können die Schulen die Geräte zu festgeschriebenen Preisen beziehen. Als Option wurde zudem ein fertig installierter Computer (Image) für sehr kleine Gemeinden bestellt. So können diese bei Bedarf fertig installierte Geräte kaufen, um dafür keine eigenen Ressourcen aufwenden zu müssen.

Das Projekt wird als unterstützende Dienstleistung des Kantons zugunsten der Gemeinden betrachtet und ist für diese gänzlich freiwillig. Für die Preiskalkulation gab der Kanton entsprechend eine Schätzung, jedoch keine Garantie für Mindestabnahmen ab. Trotzdem konnten attraktive Preise ausgehandelt werden.

Dank der guten Vernetzung zwischen DVS und Schulen konnten einige Anwender für Tests in Boot geholt werden. Die Produkte, die beschafft werden sollten, legte der Projektausschuss aber ohne systematische Konsultation selbständig fest. Da die Schulen extrem preissensitiv sind, gab der Kanton vor, dass das günstigste Gerät unter 500 Franken liegen müsse, und stellte darum keine hohen Anforderungen.

Mit der Aufschaltung des Webshops endete die Beteiligung des Kantons. Die Lieferung und den Support machen die Gemeinden mit der Anbieterin selber ab. Der Kanton ist nur noch involviert, sobald der Lifecycle eines Geräts abläuft. Dann entscheidet derselbe Projektausschuss über neue Geräte. Da es innerhalb der Vertragslaufzeit zu technischen Entwicklungen kommt (z.B. Arbeitsspeicher), können Ersatzgeräte teurer werden. Dies Lösung dafür ist ebenfalls pragmatisch: im Webshop werden als Nachfolgeprodukt zwei Versionen angeboten (z.B. 4 RAM und 8 RAM). Die meisten Gemeinden entscheiden sich für die günstigere Lösung.

Das Projekt ist ein grosser Erfolg. 75% der Luzerner Gemeinden beziehen ihre Geräte über den Webshop. Das Projekt gibt für den Kanton kaum zu tun, gleichzeitig erleichtert er den Beschaffungsprozess für alle Gemeinden und handelt zu ihren Gunsten deutlich bessere Preise aus. Der Kanton sieht sich diesbezüglich als Wegbereiter zur Digitalisierung. Das Projekt wird in Luzern als Beispiel dafür wahrgenommen, dass auch schlanke gemeinsame Beschaffungen grosse Vorteile bringen können.

Kritische Würdigung

Der Kanton Luzern hat zwischen seinen beiden Projekten einen grossen Lernprozess durchschritten, der zu zahlreichen wichtigen Erkenntnissen geführt hat. Das ist Ausdruck von Lernfähigkeit. Allein dass der Kanton bereit ist, seine Erfahrungen mit dem gescheiterten Projekt zu teilen, zeugt von einer positiven Fehlerkultur, die bemerkenswert ist.

Expertise wird in Luzern bewusst von aussen dazu geholt – es ist letztlich eine organisatorische Frage, ob man dieses Vorgehen einem internen Knowhow-Aufbau vorzieht. Im Luzerner Fall hat aufgrund der Vorgeschichte die externe Projektleitung einen entscheidenden Vorteil: sie ist neutral und unabhängig. Das dürfte sich in diesem Fall bewähren. 19

Dank des Luzerner Beispiels wird klar, dass ein «grosser Wurf» stets das Risiko des Scheiterns beinhaltet. Je grösser der Wurf, umso mehr Geld kann verloren gehen.

Vor der ersten Zuschlagserteilung wurden in Luzern nicht alle notwendigen Fragen geklärt. Um das grosse Versprechen im zweiten Anlauf einhalten zu können, hat man externe Expertise dazu geholt und wollte das Projekt anhand von Use-Cases so präzise wie nur möglich definieren.

Die ungewöhnliche Trennung zwischen Wartung, Betrieb und Support hat mit der Vorgeschichte des Projekts zu tun und erschwert heute die Aufteilung der Kosten zwischen den Projektbeteiligten. Es zeigt, dass es wichtig ist, gesetzliche Grundlagen vorausschauend zu formulieren, um die Umsetzung von Projekten später nicht unnötig zu erschweren.

Dass der Kanton während der Laufzeit keine grösseren Weiterentwicklungen mehr vorsieht und dafür weder im Vergabevolumen eine grössere Reserve vorsieht, noch den dazugehörigen Finanzierungsschlüssel schon bei Projektbeginn geklärt hat, kann zu Kritik Anlass geben. Aus anderen Projekten lernen wir, dass es für die Weiterentwicklung eines Projekts sinnvoll ist, deren Finanzierung bereits frühzeitig zu klären.

Was in Luzern noch nicht gelingt, ist in einer späteren Neuausschreibung auch eine Chance zu sehen. Eine Neuausschreibung wird vor allem aufwändig sowie als juristisches Risiko wahrgenommen. Das mag begründet sein, jedoch zeigt ein Blick auf andere Beispiele, dass diese Interpretation zu kurz greift: Neuausschreibungen führen häufig zu optimierten Produkten zu besseren Konditionen (siehe Kapitel 3.2.5).

#IGOV

20

3.2.3 Vorreiterrolle mit organischem Wachstum: Programm «DIGI-FR» aus Fribourg und iGovPortal

Dieses Praxisbeispiel ist insofern speziell, als dass es sich eigentlich um zwei separate Projekte handelt. Da sie eng verknüpft sind, werden sie hier jedoch gemeinsam beschrieben.

Steckbrief	
Beschaffungsstelle	Erstbeschaffung durch Kanton Jura (2013) und Kanton Fribourg (2016), später Übernahme und Weiterentwicklung durch den Verein iGovPortal.ch (2017)
Beschaffung	Erstbeschaffung Kanton Jura 2013 ² , Einstieg Kanton Fribourg 2017, freihändiges Verfahren (CHF 573'000), Weiterentwicklungen durch Verein iGovPortal.ch 2020 (CHF 349'000), 2021 (CHF 313'000) sowie 2022 (CHF 926'000), Zuschläge alle freihändig an Artionet Sarl
Bedarfstellen	Kantone Jura und Fribourg als Vorreiter, später Nutzung des iGov-Portals als Service für Vereinsmitglieder, heute neun Kantone
Modell	«Vorreiterrolle mit organischem Wachstum»: Zwei Kantone stossen eine Entwicklung an und machen diese allen zugänglich. Dazu gründen sie einen Verein. So kommen laufend mehr Kantone hinzu, welche die Lösung nutzen und gemeinsam weiterentwickeln.

Zentrale Merkmale (Zusammenfassung)

Der Verein iGovPortal.ch bietet eine schweizweit funktionale Portallösung an. Um das Portal zu nutzen, muss ein Kanton Vereinsmitglied werden und einen jährlichen Betriebsbeitrag errichten. Als Mitglied kann der Kanton das Portal anschliessend auch sämtlichen Gemeinden zur Verfügung stellen. Entwickelt wurde die Lösung von den zwei Vorreiter-Kantonen Jura und Fribourg, welche die Applikation bewusst an den dafür gegründeten Verein übertragen und damit allen zugänglich gemacht haben. Seither wird das Portal vom Verein laufend weiterentwickelt. Es ist in neun Kantonen in Betrieb.

Bisher wurden sämtliche Releases im Rahmen von freihändigen Aufträgen von der Erstentwicklerin ausgeführt. Wird das iGovPortal in einem Kanton eingeführt, muss die Software von so genannten «Integratoren» installiert und adaptiert werden. Für diese Leistungen führt der Kanton jeweils eine separate Ausschreibung durch, wobei der Verein eine Zertifizierung für Unternehmen anbietet, welche als Integratoren zur Verfügung stehen.

Das Portal ist eine bewährte Lösung, welche zahlreichen Kantonen ein unkompliziertes, risikoarmes und präzise budgetierbares Produkt anbietet, das zudem individuell angepasst werden kann und dank dem Verein technologisch laufend à jour gehalten wird. Alle Mitglieder profitieren darüber hinaus von neu entwickelten Services anderer Mitglieder.

Eine Herausforderung für das Projekt ist dessen schrittweises Wachstum, das einerseits seine Stärke und Agilität ausmacht, andererseits eine hohe Abhängigkeit von der Entwicklerin verursacht hat. Vergaberechtlich ist dieses Vorgehen nicht unproblematisch. Der Verein befasst sich derzeit mit einer Vergabestrategie und möchte sich technologisch von der Anbieterin emanzipieren.

² Laut dem Verein iGovPortal.ch handelte es sich 2013 um eine offene Ausschreibung. Auch der Kanton Fribourg bestätigt dies auf Anfrage. Leider finden sich dazu jedoch trotz eingehender Recherche keine Unterlagen. Eine entsprechende Anfrage beim Kanton Jura blieb unbeantwortet. Das Vergabevolumen bleibt daher unbekannt und auch die Verfahrensart kann nicht abschliessend bestätigt werden.

Beschrieb

Das Portal iGov ist eine interkantonale Portallösung, die in Vereinsstrukturen organisiert ist und inzwischen in neun Kantonen in Betrieb ist. Wir beschreiben die Lösung auf Vereinsebene und werfen im Sinne eines konkreten Fallbeispiels zudem einen vertieften Blick auf den Kanton Fribourg, einen der Gründerkantone des Portals. Grundlage für diesen Beschrieb ist ein Interview mit Christian Dolf, Geschäftsführer des Vereins iGovPortal.ch vom 19. Juli 2023 sowie ein Interview mit Christophe Chassot, Digitalberater im E-Government Sekretariat der Staatskanzlei des Kantons Fribourg vom 5. Juli 2023.

Struktur und Kontext

2013 beauftragte der Kanton Jura Artionet Sarl mit der Entwicklung eines Portals, um für Bürger:innen einen digitalen Anbieter zu können. Der Kanton Fribourg kam schon bald zum Projekt hinzu und beauftragte 2016 Artionet, die Portallösung des Kanton Jura im Rahmen eines neuen Release auf Fribourg auszuweiten. Schon bald verfolgten die beiden Kantone die Absicht, das Portal auch anderen Kantonen zugänglich zu machen. Deshalb gründeten sie im Herbst 2017 den Verein iGovPortal.ch und schufen damit die erste nationale Vereinigung im Bereich E-Government. Sie nahmen sich vor, eine gemeinsame, interkantonale Plattform zur Verfügung zu stellen – damals schweizweit ein Novum. Da das Portal zuerst ausgehend von den Bedürfnissen dieser beiden Kantone entwickelt wurde und dessen Struktur nicht auf weitere Teilnehmer ausgerichtet war, kam es Schritt für Schritt zu einem Ausbau. Das Vorgehen war dabei stets pragmatisch, bedarfsorientiert und mit Blick auf die Gesamtinteressen der Teilnehmer:innen.

Die beiden Gründerkantone haben nach der Vereinsgründung ins Marketing investiert. Sie haben proaktiv für das Portal geworben. Tatsächlich stiess das Konzept auf breites Interesse, zumal zahlreiche Kantone auf der Suche nach ähnlichen Lösungen waren. Inzwischen hat der Verein iGovPortal.ch neun Mitgliedskantone, welche das Portal nutzen.

In Fribourg ist die Portallösung inzwischen in das umfassende Digitalisierungsprogramm «DIGI-FR» eingebettet. Das Programm wurde 2018 vom Staatsrat und vom Vorstand des Fribourger Gemeindeverbands aufgelegt. Den Lead teilen sich das kantonale E-Government-Sekretariat, das der Staatskanzlei angegliedert ist sowie der Gemeindeverband. Das Ziel des Programms ist ein gemeinsamer digitaler Schalter von Kanton und Gemeinden, der auf dem Konzept des iGov-Portals basiert. Es besteht ein starker politischer Wille zugunsten von Digitalisierungsbemühungen sowie auch eine grosse Kooperationsbereitschaft aufseiten der Verwaltung. Das Projekt wird somit top-down angetrieben sowie bottom-up gestützt – das gibt ihm insgesamt grossen Rückhalt. Das Ziel von «DIGI-FR» ist es, administrativ die Grenzen zwischen Gemeinden und Kanton zu überwinden. Für Bürger:innen und für die Wirtschaft soll eine harmonisierte Plattform mit einem einheitlichen Login zur Verfügung gestellt werden, über welche alle Behördengänge abgewickelt werden können – egal ob die Dienstleistung vom Kanton oder der Gemeinde erbracht wird. Der Kanton orientiert sich damit konsequent an der Nutzer:innenperspektive. «DIGI-FR» fokussiert stark auf die kommunale Ebene – man versteht sich als Online-Schalter, der von Gemeinden für Gemeinden entwickelt wird. Parallel dazu werden auch kantonale Dienstleistungen integriert.

Organisation

Der Verein wurde von den Gründerkantonen gegründet, als das Portal bereits in Betrieb war, um dieses auch anderen Kantonen zugänglich zu machen. Ziel des Vereins ist es, gemeinsame Digitalisierungs-Initiativen zu begünstigen und die Ausbreitung des E-Governments in Schwung bringen. Damit sollen Bürger:innen zunehmend harmonisierte Leistungen angeboten werden können. Die Grundidee basiert auf einem Portal mit Basisservices, die alle Mitgliedskantone nutzen können. Die Mitglieder können zudem je nach Bedürfnis selbständig Services weiterentwickeln, die anschliessend wiederum allen zur Verfügung gestellt werden.

22

Die kommunale Ebene wird dabei mitgedacht: es soll ein einheitliches Einstiegsportal unabhängig der Staatsebene ermöglicht werden. So können nicht nur Kantone, sondern sämtliche Gemeinden der Mitgliederkantone das Portal ebenfalls nutzen. Der Treiber für diesen pragmatischen Einbezug der kommunalen Ebene sei der Kanton Fribourg gewesen, der in dieser Hinsicht klarer Trendsetter ist: Fribourg argumentiert konsequent mit einer radikalen Nutzer:innen-Sicht, die auf Staatsebenen keine Rücksicht nimmt. Deshalb werden in Fribourg die Gemeindeleistungen direkt in die Architektur des Portals integriert und vom Kanton vorfinanziert – diesen umfassenden Einbezug praktizieren nicht alle Kantone im selben Mass.

Die Nutzung des Portals auf Gemeindeebene ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich und hängt von den jeweiligen Zusammenarbeitsregelungen, Strukturen, Digitalisierungsstrategien und Rechtsgrundlagen ab. Bei gewissen Kantonen ist der Einsatz und die Nutzung einer gemeinsamen Basisinfrastruktur für beide Staatsebenen verpflichtend. Bei anderen Kantonen ist der Weg zu einer intensiven Zusammenarbeit noch sehr weit. Mit dem nächsten Weiterentwicklungsschritt des Portals sollen Gemeinden noch stärker und einfacher integriert werden können.

Der nicht gewinnorientiert agierende Verein steht allen Kantonen offen. Jeder Mitgliedskanton soll von den Investitionen und Erfahrungen der anderen profitieren können und damit seine eigene Implementierungskosten verringern können. Der Verein hat inzwischen neun Mitgliedskantone: 2019 wurde Solothurn Vereinsmitglied, 2020 stiessen St. Gallen und Graubünden, 2022 Luzern und 2023 Basel-Landschaft, Wallis und Glarus hinzu. Der Verein wünscht sich durchaus weitere Mitglieder, das Ziel sind 1-2 neue Mitglieder pro Jahr. Als strategisches Ziel werden 13 Kantone genannt, welche gemeinsam eine solide Basis sicherstellen können.

Alle Mitgliedskantone sind via Generalversammlung als auch im Leitungsausschuss und im technischen Ausschuss des Vereins vertreten. Sie steuern damit die technische Weiterentwicklung der Lösung selber und gewährleisten die Integration der für die E-Government-Leistungen erforderlichen Entwicklungen. Während der Verein in seiner Anfangszeit noch hemdsärmelig funktionierte, gehen sämtliche Ideen nun über beide Kommissionen – die Strukturen haben sich also mit dem Wachstum parallel zum Portal ebenfalls schrittweise entwickelt.

Den Lead für das Projekt «DIGI-FR» in Fribourg teilen sich das kantonale E-Government-Sekretariat, das an die Staatskanzlei angegliedert ist sowie der Gemeindeverband. Beide haben je einen Projektleiter eingesetzt. Die Rolle des Gemeindeverbands im Projekt ist wichtig, um auch die kleinen Gemeinden an Bord holen zu können. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Staatsebenen ist sehr eng, Gemeinden und Kanton sind auf allen Entscheidungsebenen vertreten. Der Kanton spielt für das Projekt die Rolle eines starken Zugpferds, der sich an einer gesellschaftlichen Revolution beteiligt fühlt: veränderte Informationstechnologien betreffen alle kantonalen und kommunalen Behörden, Verwaltungen und deren Dienstleistungen und ihre Arbeitsweise – an dieser Entwicklung wolle man sich proaktiv beteiligen.

Beschaffungsprozess

Die Erstbeschaffung wurde vom Kanton Jura 2013 durchgeführt. Die Vergabe erfolgte an Artionet Sarl.³ 2017 fand eine freihändige Vergabe zugunsten der Entwicklerin durch den Kanton Fribourg statt, welche dieselbe Lösung soweit anpassen liess, um sie ebenfalls nutzen zu können. Als 2017 der Verein iGovPortal gegründet wurde, traten die beiden Gründerkantone die Lösung an den Verein ab – seither ist er Inhaber des Portals. Der Verein hat einen Vertrag mit der Entwicklerin Artionet für alle Basisservices inkl. für deren Support und Wartung. Wer Mitglied des Vereins wird, darf die Portallösung dank eines erweiterten Lizenzrechts frei nutzen.

Möchte ein Kanton das Portal einführen, benötigt er einen «Integrator», also einen Dienstleister, der das Portal auf seine Bedürfnisse adaptiert, Schnittstellen zu bestehenden Systemen anpasst und es implementiert. Die Verantwortung dafür liegt beim Kanton selbst, es handelt sich dabei somit um separate Vergabeprozesse aufseiten der Kantone. Jeder Kanton schliesst mit dem jeweiligen Integrator separate Verträge für Support und Wartung eigener Services sowie die kantons-spezifische Unterstützung ab.

Um das Portal implementieren zu können, benötigen Dienstleister gewisse Kompetenzen. Deshalb zertifiziert der Verein Firmen, welche dazu in der Lage sind. Bei der Ausschreibung der Implementierungsleistung bildet die Zertifizierung ein Eignungskriterium. Die Zertifizierungsstufe Gold bedeutet, dass der Integrator das Portal vertreiben, installieren, Support leisten, Services entwickeln sowie Wartung und Support anbieten kann. Ein Integrator mit Silber-Zertifikat kann Entwicklung und Wartung übernehmen, die Lösung aber nicht eigenständig vertreiben. Zudem kann er die Erstinstallation vornehmen, sofern er von einem Gold-Partner begleitet wird. Ein Integrator mit Bronze-Zertifikat kann nur Services entwickeln sowie Wartung und Support anbieten. Aktuell gibt es drei Gold-Integratoren sowie zwei Bronze-Integratoren. Alle drei Gold-Integratoren haben bereits selbständig Installationsprojekte der Plattform sowie das Aufschalten von Leistungen vorgenommen.

Eine Zertifizierung steht grundsätzlich jeder Firma offen. Aktuell besteht eine Knappheit an Integratoren, welche die Kapazität für die Aufnahme neuer Mitgliederkantone einschränken. Grundsätzlich hätte der Verein gerne mehr Partner. Wer eine Zertifizierung durchlaufen will, muss pro Mitarbeitenden, der die Ausbildung und Zertifizierung durchlaufen will, mit rund zwei Arbeitstagen Aufwand rechnen. Hinzu kommt unterschiedlicher Aufwand für das Studium für die Dokumentation und das technische und praktische Onboarding. Ein Gold-Partner muss mindestens fünf zertifizierte Mitarbeitende haben, ein Silber-Partner drei, ein Bronze-Partner einen.

Der Verein setzt sich dafür ein, dass Kantone bei ihren Ausschreibungen die Zertifizierung erst innerhalb einer bestimmten Frist nach dem Zuschlag verlangen. Die Handhabe ist hier sehr unterschiedlich, v.a. in der Vergangenheit wurden die Zertifizierungs-Vorgaben restriktiv formuliert. Bisher kam es noch nie vor, dass ein Integrator erst nach dem Zuschlag den Zertifizierungsprozess durchlaufen hätte.

Wenn ein Kanton das iGovPortal einführt, kann er sämtliche Basisservices übernehmen. Zudem kann er auch eigene Bausteine entwickeln, die er ins Portal integrieren möchte. Dies kommt häufig vor, da bei den verschiedenen Kantonen unterschiedliche Produkte und Prozesse existieren, die sie ins Portal integrieren lassen möchten. Bei jeder Neuinstallation ist es also relativ aufwändig, die nötigen Schnittstellen zu bestehenden Fachapplikationen zu bauen.

Bei jeder Weiterentwicklung, die durch einen Kanton vorgenommen wird, entscheidet der Verein in seinen Ausschüssen, ob die Lösung als Basisservice vom Verein übernommen und danach standardmässig allen zur Verfügung gestellt wird. Beim Beitritt neuer Mitglieder werden Kantone für ihre Entwicklungsleistungen dann anteilmässig entschädigt.

Wenn in Fribourg ein neuer Service ins Portal integriert wird, werden alle Gemeinden angefragt, wer als Pilot dabei sein möchte. Das sind abhängig vom Service von insgesamt 26 Gemeinden einmal nur acht, einmal 15. Mit diesen wird das Projekt dann umgesetzt. Die Gemeinden haben ein Interesse an der Teilnahme, da die diese Dienstleistungen dann nicht selber anbieten müssen. Der Grundlagenservice des Programms DIGI-FR wird vom Kanton zur Verfügung gestellt (siehe Investitions- und Betriebskosten). Zu den Basisleistungen des Portals gehören Login, Identifizierung, Online-Zahlung und Authentifizierung, Scannen von Dokumenten und weitere Sicherheitsmodule. Die bisher entwickelten Zusatzleistungen umfassen den eUmzug, die Wohnsitzbestätigung sowie Niederlassungs- und Aufenthaltsausweise. In Entwicklung befinden sich zudem Parkplatzbewilligungen, Formulare und Reservationen von öffentlichen Plätzen, sowie Abonnemente.

DIGI-FR möchte einen Mechanismus einrichten, der dafür sorgt, dass die Leistungen unkompliziert in allen Gemeinden eingeführt werden können. Bis Ende 2023 sollen alle Gemeinden des Kantons integriert sein.

³ Zu dieser Beschaffung konnten wir auf IntelliProcure keine Unterlagen finden. Eine entsprechende Anfrage beim Kanton Jura blieb unbeantwortet. Laut Aussagen des Vereins iGovPortal.ch und des Kantons Freiburg fand diese Erstausschreibung im offenen Verfahren statt. Wir können dies aufgrund fehlender Informationen jedoch leider nicht bestätigen.

Investitions- und Betriebskosten

Beim Vereinsbeitritt wird ein einmaliger Beitrittsbetrag fällig, davon geht ein Teil an den Verein, ein Teil wird als Entschädigung für die Investitionsleistungen bisheriger Mitglieder verwendet. Danach zahlen die Kantone an den Verein einen jährlichen Mitgliederbeitrag. Dieser besteht aus einem für alle Mitglieder gleich hohen Anteil für die Geschäftsführung des Vereins sowie einem Beitrag an die Weiterentwicklung, die Wartung und den Support des Portals, welcher nach Einwohnerzahlen abgestuft ist. Dies ist in den Vereinsstatuten und im Finanzierungsreglement festgehalten.

24

Das iGovPortal bietet für Kantone einen relevanten Nutzen: ein neues Mitglied weiss genau, was es bekommt. Die Basisservices sind bekannt und bewährt, die Kosten dafür transparent. Zudem können auch klare Aussagen dazu gemacht werden, welche Services sich implementieren lassen und welche nicht. Die Kosten sind daher viel berechenbarer, als wenn der Kanton eine eigene Portallösung entwickeln lassen würde. Somit ist eine sehr präzise Budgetierung möglich. Auch die Einführung kann schnell vollzogen werden und dauert viel weniger lang als die Entwicklung einer eigenen Lösung. Das hat politisch grosse Vorteile. Da man eine ausgereifte und funktionale Lösung einkauft, die laufend weiterentwickelt wird, kann das Risiko im Beschaffungsprozess minimiert werden.

Gemeinden, die das Portal nutzen, bezahlen keine Beiträge an den Verein. Es ist Sache der Kantone, ob sie Gemeinden zur Kasse bitten, oder nicht. Die Kantone machen dazu meist Vereinbarungen mit den Gemeinden, sofern sie keine übergeordneten E-Gov-Vereinbarungen haben. Gewisse verlangen pauschale Beiträge oder Beiträge nach Einwohnerzahl abgestuft, andere finanzieren die Lösung auch vor (siehe Beispiel Fribourg). Wenn Gemeinden das Portal implementieren, stimmen sie sich meist mit dem Kanton ab, sie schreiben die Implementierung nicht individuell aus.

Die Kernlösung wird vom Verein laufend weiterentwickelt. Der Verein hat 2020, 2021 und 2022 drei Weiterentwicklungsaufträge vergeben, um das Portal à jour zu halten. Diese Aufträge wurden gemäss dem jurassischen Submissionsgesetz als überschwellige freihändige Vergabe stets freihändig an die Entwicklerin Artionet Sarl vergeben. Ein Anbieterwechsel wurde bisher als nicht praktikabel empfunden.

Ein grösserer Release soll zudem dank Drittmitteln demnächst realisiert werden können. Dank Fördergeldern der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) sollen zahlreiche Neuerungen technischer und architektonischer Natur umgesetzt werden und gängige Standards eingeführt werden. Nachdem die Services für die Bevölkerung auf den neusten Stand gebracht worden sind, möchte der Verein zudem einen Fokus darauf setzen, auch zentrale Dienstleistungen für Unternehmen anbieten zu können.

Da nun grosse Weiterentwicklungsschritte anstehen und neue Vereinsmitglieder eine Abklärung betreffend Vergaberecht einfordern, will der Verein eine Vergabestrategie definieren. Man möchte sich von der Alleinlieferantin emanzipieren und den Wettbewerb zwischen Anbietern stärken. Gleichzeitig hat die bisherige Zusammenarbeit aufgrund des schrittweisen Ausbaus und der laufenden Weiterentwicklung gut funktioniert. Zu beachten ist, dass dem Verein anfangs nur wenige Mittel zur Verfügung standen – erst mit dem Mitgliederwachstum wurde es möglich, das Portal Schritt für Schritt auszubauen. Aufgrund dieses schrittweisen Wachstums besteht nun eine technische Bringschuld, um das Portal technisch auf den neusten Stand zu bringen und zukunftsfähig zu halten.

In Fribourg wird der Grundlageservice im Rahmen des Programms «DIGI-FR» derzeit vom Kanton finanziert – die Gemeinden müssen sich finanziell nicht daran beteiligen. Sie finanzieren lediglich ihre eigenen Dienstleistungen, die sie individuell ergänzen möchten. Der Kanton stellt für die laufende Legislaturperiode 1 CHF pro Einwohner:in pro Jahr zur Verfügung, um Gemeinden bei der Entwicklung ihrer koordinierten Entwicklung im Bereich E-Government zu unterstützen. Zudem stellt der Kanton personelle Ressourcen bereit, welche auch den Gemeinden zugutekommen. Erst mit Ende der Legislaturperiode muss die Finanzierung des kommunalen Anteils vom Gemeindeverband übernommen werden. Damit möchte der Kanton den Gemeinden Zeit geben, Erfahrungen mit dem Portal zu sammeln und sich zu organisieren. Bis Ende 2024 soll der Gemeindeverband ein langfristiges Finanzierungs- und Organisationsmodell für DIGI-FR erarbeitet haben.

Kritische Würdigung

Der grosse Trumpf des Portals iGov ist seine Kalkulierbarkeit: als Neumitglied weiss man ganz genau, was man bekommt. Es ist ein Produkt «ab Stange». Dadurch hat es zahlreichen Kantonen einen pragmatischen und niederschwellig zugänglichen Einstieg ins E-Government ermöglicht. Dies ist den beiden Vorreiter-Kantonen Jura und Fribourg zu verdanken, die ihre Vorleistungen vergemeinschaftet und anderen zur Verfügung gestellt haben, indem sie das Portal bewusst in die Hand des Vereins übertragen haben. Sie haben ihre eigenen Vorleistungen damit für andere nutzbar gemacht und ermöglicht, eine schweizweit zugängliche Lösung aufzubauen. Das ist bemerkenswert und verlangt ein offenes Mindset auf Seiten der Initiant:innen, das konsequent dem Prinzip «public money = public value» folgt.

Charakteristisch für das Projekt ist dessen Hemdsärmeligkeit und Praxisorientiertheit. Es wurde stets gemacht, was mit den vorhandenen Mitteln möglich war, das Portal wurde Schritt für Schritt ausgebaut und weiterentwickelt. Dies widerspiegelt sich auch in den laufend gewachsenen Vereinsstrukturen sowie in den mehrfach erfolgten freihändigen Vergaben an die Erstentwicklerin.

Für den Betrieb sowie die Entwicklung der dezentralen Services hat der Verein vergaberechtlich eine elegante Lösung gefunden: dank der Zertifizierung von Partnerbetrieben ermöglicht er den Mitgliedern die nötige Unabhängigkeit von der Entwicklerin. Das Instrument der Zertifizierung zeigt lediglich noch dahingehend Optimierungsbedarf, als dass es in den jeweiligen Ausschreibungen der Neumitglieder zu restriktiv interpretiert wird. Die Zertifizierung müsste in der Praxis problemlos auch nach der Zuschlagserteilung erfolgen können und somit jedem Betrieb offenstehen. Dass bisher nur die kleine Anzahl bereits zertifizierter Betriebe Zuschläge erhalten hat, zeigt, dass es sich noch unlauter auf den Wettbewerb auswirkt.

Eine saubere Phasentrennung ermöglicht es, sich mit dem Ablauf der Laufzeit an eine Neuausschreibung zu wagen und das Projekt auf eine neue, solide Grundlage zu stellen.

Vergaberechtlich problematisch sind die mehrfachen freihändigen Folgeaufträge des Vereins. Diesbezüglich ist fraglich, ob die überschwelligen freihändigen Vergaben den neuen gesetzlichen Standard für solche Ausnahmetatbestände erfüllen würde (siehe Kapitel 2.1). Trotz mangelnden Informationen zum ursprünglichen Vergabevolumen ist nicht davon auszugehen, dass das Volumen der Folgeaufträge an die Erstentwicklerin (inzwischen CHF 0.6 Mio durch den Kanton Fribourg sowie insgesamt CHF 15.9 Mio durch den Verein) die Erstvergabe aber weiterhin nicht übersteigt.

Wir anerkennen, dass das Portal heute nicht da wäre, wo es ist, wenn es nicht Schritt für Schritt entwickelt worden wäre, da für eine umfassende Lösung anfangs schlicht keine Mittel vorhanden waren. Die Lösung krankt allerdings an ihrer eigenen Langlebigkeit: alle anderen Praxisbeispiele belegten, wie wichtig eine klare Trennung von Projektentwicklung und Betrieb ist. Eine Projektentwicklung sollte irgendwann sauber abgeschlossen werden und für eine bestimmte Laufzeit in den regulären Betrieb übergehen. Auch in dieser Zeit sind Weiterentwicklungsschritte möglich, jedoch haben diese nicht den Charakter eines «ewigen Projekts» und übersteigen gesamthaft nicht das Volumen des ursprünglichen Auftrags. Eine saubere Phasentrennung ermöglicht es, sich mit dem Ablauf der Laufzeit an eine Neuausschreibung zu wagen und das Projekt auf eine neue, solide Grundlage zu stellen.

Das kann für den Verein, seine Mitglieder und das Portal selbst eine Chance sein (siehe Kapitel 4.6).

Separat zu würdigen ist das pragmatische Vorgehen des Kantons Fribourg, der die Digitalisierung in den Gemeinden im Rahmen des Projekts Digi-FR während einer Legislatur vorfinanziert. Dieser positive Anreiz baut Digitalisierungshemmnisse ab und ermöglicht ein pragmatisches Kooperieren über die Staatsebenen hinweg.

#SG

26

3.2.4 Institutionalisierte Beschaffungsstelle: «eGovernment St. Gallen digital.»

Steckbrief	
Beschaffungsstelle	eGovernment St. Gallen digital. (Beschaffungskompetenzzentrum im Finanzdepartement des Kantons St. Gallen; öffentlich-rechtliche Anstalt)
Beschaffung	Beschaffungen im Digitalisierungsbereich, alle im offenen Verfahren: Schulverwaltungslösung Volksschule 2021, Zuschlag an Pupil AG (CHF 4.9 Mio), Personenregister und Datenmanagement 2022, Zuschlag an Abraxas AG (CHF 37.3 Mio), Geodateninfrastruktur 2023, Zuschlag an Geocloud AG (CHF 1.9 + 11.3 Mio), eBaubewilligungen 2023, Zuschlag an Blackpoints AG (CHF 1.8 Mio)
Bedarfstellen	Je nach Beschaffung unterschiedliche kantonale und kommunale Stellen
Modell	«Institutionalisierte Beschaffungsstelle»: Ein Kanton schafft ein Beschaffungskompetenzzentrum innerhalb der Verwaltung, welche Beschaffungen im Bereich Digitalisierung für kantonale und kommunale Stellen koordiniert und/oder ausführt.

Zentrale Merkmale (Zusammenfassung)

In St. Gallen profitieren die Digitalisierungsbemühungen der Verwaltung von einem starken institutionellen Rückhalt. Die öffentlich-rechtliche Anstalt «eGovernment St. Gallen digital.» ist ein unabhängiges Beschaffungskompetenzzentrum, das sämtliche Beschaffungen auf Kantons- und Gemeindeebene im Bereich Digitalisierung koordiniert. Sie arbeitet eng mit den beteiligten Stellen zusammen, tritt in vielen Fällen als Beschafferin, manchmal jedoch auch nur als Koordinatorin auf (siehe Kapitel 3.2.5). Das E-Government-Gesetz gibt vor, dass im Kanton St. Gallen strategische Services auch auf kommunaler Ebene verpflichtend eingeführt werden müssen – die Kosten dafür gelten als gebunden. Diese Regelung leistet der Digitalisierung deutlich Vorschub. Die Einführung wichtiger Services wird gezielt geplant und so bewusst vorangetrieben.

Trotz der gesetzlichen Übernahmepflicht erachtet «eGovernment St. Gallen digital.» die Kommunikation mit den Anwender:innen als eine ihrer wichtigsten Aufgaben: damit ein Projekt gut umgesetzt werden kann, müssen auch auf Gemeindeebene die wichtigen Akteuer:innen von dessen Nutzen überzeugt sein. Innerhalb der Organisation sind Kanton und Gemeinden denn auch paritätisch vertreten.

Der Beschaffungsprozess folgt in St. Gallen geregelten Abläufen. Die Projektorganisation wird projektabhängig festgelegt, Beschaffungen werden immer vom Kooperationsgremium freigegeben. Die Kosten für ein Projekt werden über seinen ganzen Lebenszyklus erhoben und transparent gemacht, sämtliche Ressourcen für den Betrieb werden über die ganze Laufdauer eingestellt. «eGovernment St. Gallen digital.» fungiert jeweils als Vertragsnehmerin und Verrechnungsstelle.

Beschrieb

Grundlage für diesen Beschrieb ist ein Interview mit Daniel Eger, Projekt-Controlling «eGovernment St. Gallen digital.» vom 23. August 2023.

Struktur und Kontext

Der Kanton St. Gallen verabschiedete im November 2018 das E-Government-Gesetz (sGS 142.3 e-GovG) und verfügt seit 2019 über eine E-Government Strategie, die 2023 erstmals aktualisiert wurde. Das Gesetz bildet die Grundlage für ein unabhängiges Beschaffungskompetenzzentrum, das im Finanzdepartement angesiedelt wurde und als öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert ist. Deren Träger sind der Kanton und die St. Galler Gemeinden.

Der Zweck von «eGovernment St. Gallen digital.» (hier «eGov SG» genannt) ist es, gemeinsame Aufgaben und Interessen von Kanton und Gemeinden im E-Government-Bereich wahrzunehmen, die Zusammenarbeit zu fördern und E-Government-Services bereitzustellen. Dazu führt eGov SG als Beschaffungsstelle Ausschreibungen für alle Fachbereiche durch, sofern es sich um E-Government-Services oder die dafür nötige Infrastruktur handelt. So genannte «strategische Services» müssen von Gesetzeswegen auch auf Gemeindeebene verpflichtend eingeführt werden. Die Ausgaben dafür gelten als gebunden (siehe dazu auch Investitions- und Betriebskosten).

Die Informatik ist das Werkzeug, das Geschäft jedoch ist die ganze Verwaltung.

Die starke institutionelle Verankerung des Bereichs E-Government wurde in St. Gallen durch initiative Einzelpersonen und einige starke Mitstreiter:innen ermöglicht, welche sich auf allen Ebenen für das Thema stark gemacht haben. Sie setzten sich im Bereich Digitalisierung für ein koordiniertes Vorgehen ein und waren überzeugt, dass Gemeinden und Kanton zwingend gemeinsam vorgehen müssen. Gerade im Bereich Digitalisierung ist die Spannweite des Wirkungsbereichs riesig, da über Staatsebenen und sämtliche Fachbereiche hinweg gedacht werden muss: Die Informatik ist das Werkzeug, das Geschäft jedoch ist die ganze Verwaltung.

In St. Gallen bestand eine klare politische Absicht, das departementale Silodenken aufzuweichen und staatsebenenübergreifend nach sinnvollen Digitalisierungswegen zu suchen.

Als umso wichtiger wird in St. Gallen die gesetzliche Grundlage erachtet, welche gemeinsame Standards vorgibt und die Einführung strategischer Services von oben vorgibt. Um dafür Mehrheiten zu finden, müssen alle Beteiligten auf kommunaler und kantonaler Ebene von einem solchen Vorgehen überzeugt sein. Gerade weil dies oft schwierig ist, findet die Zusammenarbeit vielerorts nur situativ statt. Dies führt häufig zu Einzellösungen, die nicht aufeinander abgestimmt sind. In St. Gallen ist man überzeugt: Echte Digitalisierung ist nicht bloss eine Formularlösung, die im Hintergrund eine E-Mail an die zuständige Stelle auslöst, sondern beinhaltet echte digitale Zugriffe auf alle Prozesse und über alle Schritte hinweg. Das ist komplex – deshalb ist eine umfassende Abstimmung und eine Zusammenarbeit über alle Staatsebenen eine Grundvoraussetzung.

27

Eine solche gesetzlich vorzugeben, erleichtert sämtliche Digitalisierungsbemühungen massiv. Die paritätische Vertretung von Kanton und Gemeinden innerhalb der neu gegründeten Organisation wird als wichtiger Zustimmungsfaktor genannt.

Die Zuständigkeit von eGov SG betrifft die ganze Verwaltung inklusive Schulen. Nicht einbezogen sind Organisationen wie Spitäler oder Pflegeheime.

Organisation

eGov SG besteht aus zwei zentralen Gremien: im Kooperationsgremium nehmen Politiker:innen, Verwaltungsmitarbeitende sowie Vertreter:innen von Gemeinden Einsitz. Es erteilt Aufträge, vergibt Zuschläge, schliesst Verträge ab, beschliesst das Budget und Kostenteiler. Im Planungsausschuss sind Kanton und Gemeinden paritätisch vertreten, zudem nehmen beratende Fachpersonen Einsitz. Das Gremium bereitet Geschäfte vor und wirkt beratend. Die operative Führung liegt bei der Geschäftsstelle, welche derzeit aus sieben Vollzeitstellen besteht. Zudem verfügt eGov SG über ständige Fachgruppen zu bestimmten Themenbereichen.

Echte Digitalisierung ist nicht bloss eine Formularlösung, die im Hintergrund eine E-Mail an die zuständige Stelle auslöst, sondern beinhaltet echte digitale Zugriffe auf alle Prozesse und über alle Schritte hinweg. Das ist komplex – deshalb ist eine umfassende Abstimmung und eine Zusammenarbeit über alle Staatsebenen eine Grundvoraussetzung.

Das Kooperationsgremium hat bei Beschaffungen Weisungskompetenz: wenn es einen Auftrag beschliesst, ist dieser für die betroffenen kantonalen Stellen auf kantonaler und kommunaler Ebene verbindlich. Dieser Grundsatz erforderte bei den Bedarfsstellen ein Umdenken: zwar hatte man dem koordinierten Vorgehen zugestimmt, sobald es aber an die Umsetzung geht, spürt man im Einzelfall dennoch Widerstände. eGov SG sieht es als eine ihrer wichtigsten Aufgaben, diese aufzufangen und darauf einzugehen.

Die Nähe von EGov SG zum Büro der Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsident:innen (VSGP) ist einer der wichtigsten Elemente, um ihre Tätigkeiten mit der kommunalen Ebene abzustimmen. Die Geschäftsstellen beider Organisationen haben ihre Büros im selben Haus auf demselben Stockwerk. Diese kurzen Wege ermöglichen persönliche Kontakte und eine informelle Vernetzung, die gegenseitiges Verständnis fördern. Die kommunale Ebene ist darum in der Organisation stark vertreten und als Trägerin absolut präsent. In den

28

Beschaffungsprozess

Die Geschäftsstelle von EGov SG führt als Beschaffungsstelle Ausschreibungen durch. Die Abläufe sind dabei klar geregelt: Ein Projekt wird initialisiert, umgesetzt und dann betrieben. Für jedes Projekt wird eine Finanzplanung über den ganzen Lebenszyklus gemacht und Ressourcen für den Betrieb eingestellt.

Es gibt eine aktive Portfolioplanung für strategische Services, die man vorantreiben möchte. Bei der Projektdefinition gehört der «Blick in den Hintergrund» zu den Kernkompetenzen von EGov SG: wenn Schulen beispielsweise eine Lösung für die Elternkommunikation suchen, führt dies dazu, dass EGov SG umfassendere Digitalisierungsschritte ins Portfolio aufnimmt, die wiederum weitere Prozesse betreffen. So kommt dann beispielsweise das Projekt «Schulverwaltungslösung» zustande. Projekte mit besonders grossem Mehrwert oder ausgewiesenem Bedarf werden priorisiert.

In der Initialisierungsphase wird die Ansiedelung des Projekts definiert. Das Kooperationsgremium legt fest, ob ein Service strategischer Natur ist, sorgt für die nötigen Planungsschritte und gibt ihn zur Umsetzung frei. Die Umsetzung kann via Auftrag von EGov SG an die betroffene Organisation delegiert werden. So liegt der Lead für ein Projekt nicht unbedingt immer bei EGov SG. Häufig wird es als sinnvoller erachtet, diesen der zuständigen Organisation zu überlassen, da dort viel Vorwissen, Knowhow und Motivation vorhanden ist. Auch würde die Leitung sämtlicher Projekte die Kapazitäten der Organisation übersteigen. Bei gewissen Themen wird auch externes Knowhow eingekauft, grundsätzlich möchte man Wissen aber intern aufbauen.

Bei der Ausarbeitung der Ausschreibung ist EGov SG fallweise mal stärker, mal weniger stark involviert. Das Ausmass der Involvierung hängt von der Erfahrung der beteiligten Stellen ab. In seltenen Fällen wird ein Projekt gänzlich an die Organisation delegiert. EGov SG ist dann nur im Steuerungsausschuss personell vertreten.

Tritt EGov SG als Vergabestelle auf, erfolgt die Freigabe des Pflichtenhefts und die Zuschlagserteilung immer über das Koordinationsgremium. Je nach Service sind für die Einführung weitere politische Beschlüsse nötig, beispielsweise ein Regierungsratsbeschluss für die Einführung von E-Baugesuchen. Diese werden parallel abgeholt. Das Kooperationsgremium ist jedoch immer die letzte Instanz.

Die wichtigste Vorarbeit passiert also in der Phase, bevor das Pflichtenheft freigegeben wird. Hier wird der Ausschreibungsgegenstand präzise beschrieben, es muss diskutiert werden, welche Leistungen dazugehören, und welche nicht. Ist die gesuchte Lösung weitgehend unbekannt, wird meist eine Studie mit Variantenwahl ausgelöst, um den Ausschreibungsgegenstand definieren zu können. Häufig ist auch die Projektorganisation ein heikles Thema, da für die Anwender:innen wichtig ist, wer das Projekt in welche Richtung steuert. Es werden auch stets Fachleute von der Basis in die Projektorganisation geholt. Für diesen Zugang sind Strukturen wie jene von NetzSG wichtig, der professionelle Fachverband von und für Mitarbeitende in Städten und Gemeinden.

Nach der Vergabe ist EGov SG Vertragsnehmerin und zugleich Verrechnungsstelle. Die Verantwortung für den Servicekatalog liegt beim Servicemanager vonseiten der verantwortlichen Organisation. Sie ist dafür verantwortlich, dass die richtigen Services am richtigen Ort ankommen. EGov SG führt mit dieser die Budgetplanung gemeinsam durch. Die Vertragskommunikation und alles Operative läuft über die kantonale Fachorganisation, da EGov SG schlicht zu weit weg von der Anwendung ist.

EGov SG fordert für alle Projekte Quartalsberichte ein. So kann ein Monitoring und die Gesamtübersicht sichergestellt werden. Allerdings sind diese Projektbewertungen noch nicht standardisiert, sondern werden von den Projektleitern verfasst, weshalb sie subjektiv gefärbt sind. Aktuell wird ein Portfoliowerkzeug eingeführt, um die Qualität und Steuerbarkeit zu verbessern.

Neben den geplanten Projekten aus dem aktiv bewirtschafteten Portfolio ist es auch möglich, dass Gemeinden Projektanträge stellen, die vom Koordinationsgremium geprüft werden. Auch wenn gegen ein geplantes Projekt viel Widerstand vorhanden ist, kann es sein, dass ein Service über diesen Prozess nur mit einem kleinen Kreis motivierter Akteure flexibel ausprobiert wird. So wurden beispielsweise bereits Archivierungslösungen von Gemeinden initiiert. Kommt ein Projektantrag von einer Gemeinde, wird geprüft, ob der Service als «strategisch» klassiert werden sollte. Wenn nicht, kann EGov SG als Unterstützerin und Mitfinanziererin fungieren.

Ideen, die scheitern oder die nicht den erwarteten Nutzen bringen, seien genauso viel Wert wie erfolgreiche Projekte. Eine solche Fehlerkultur sei für den Innovationsprozess Gold wert.

Dank solcher Projekte können noch kaum bewährte Lösungen entwickelt und ausprobiert werden. EGov SG hält explizit Mittel für Innovationen bereit. Ideen, die scheitern oder die nicht den erwarteten Nutzen bringen, seien genauso viel Wert wie erfolgreiche Projekte. Eine solche Fehlerkultur sei für den Innovationsprozess Gold wert.

Investitions- und Betriebskosten

EGov SG verfügt als öffentlich-rechtliche Anstalt über ein selbständiges Budget, so ist es vom Gesetz vorgegeben. Die Aufwendungen (allgemeiner Verwaltungsaufwand EGov SG, Projekte, Betrieb) werden nach einem festgelegten Kostenschlüssel auf Kanton und Gemeinden verteilt. Die Kosten für die Gemeinden beinhalten einen Sockelbeitrag und einen Beitrag in Abhängigkeit der Bevölkerungszahl.

Wird ein strategischer Service in einer Gemeinde eingeführt, gelten ihre Ausgaben per Gesetz als gebunden. Da ermöglicht den Projekten eine starke Planungssicherheit, da die Projekte via ausbleibende Kreditsprechung nicht behindert werden können. In St. Gallen wird diese Regelung allerdings nicht nur als vorteilhaft wahrgenommen: Um ein Projekt zum Fliegen zu bringen, ist es unabdingbar, dass es auch dort Rückhalt geniesst, wo es zur Anwendung kommt. Dies bedingt, dass die Projektverantwortlichen sehr aktiv das Gespräch mit den Anwender:innen suchen, sich vernetzen und das Projekt auch vor Ort vorstellen, wann auch immer sich die Gelegenheit dazu ergibt.

Diese Feststellung war für EGov SG auch Teil eines Lernprozesses, der sich in der aktualisierten Strategie widerspiegelt. Diese fokussiert v.a. auch Themen wie Kommunikation, Kundenorientierung, ein agiles Projektportfolio und eine gute Abstimmung der strategischen und operativen Ebene. Man hat gelernt, dass man die Leute mehr abholen muss und der Nutzen der Digitalisierungsprojekte zu lange von aussen nicht genügend erkennbar war.

Nun müssen positive Erfahrungen geschaffen werden und die Effizienz erhöht werden, damit Gemeinden nicht erleben, dass sie vor allem lange grosse Aufwände haben, bevor sie überhaupt verstehen, wofür sie das tun. Das ist vor allem deshalb relevant, weil Kosten immer schon anfallen, bevor ein Service in Betrieb genommen wird.

EGov SG macht eine proaktive Budgetierung und Finanzplanung gemeinsam mit Kanton und den Gemeinden. So können diese die Mittel für EGov-Projekte frühzeitig in ihre Planung aufnehmen.

Die Betriebskosten werden von Planungsbeginn an mitgedacht und ebenfalls budgetiert. Somit ist die Finanzierung über den ganzen Lebenszyklus geregelt.

Kritische Würdigung

Dank der starken institutionellen Verankerung und EGov SG als Beschaffungskompetenzzentrum gelingt es im Kanton St. Gallen, nicht nur die Digitalisierung der Verwaltung auf Kantons- und Gemeindeebene gezielt und koordiniert voranzutreiben sondern auch wertvolles internes Knowhow aufzubauen. Obwohl spezialisierte Ressourcen für spezifische Projekte von aussen dazu geholt oder gewisse Beschaffungen in den Organisationen abgewickelt werden, laufen die Fäden doch immer zentral bei EGov SG zusammen – das ermöglicht die Gesamtkoordination und den Aufbau eines grossen Erfahrungsschatzes.

Man hat gelernt, dass man die Leute mehr abholen muss und der Nutzen der Digitalisierungsprojekte zu lange von aussen nicht genügend erkennbar war.

Dank der Portfolioplanung für strategische Services, die direkt an den Budgetprozess der Verwaltung gekoppelt ist, passieren grosse Digitalisierungsschritte nicht zufällig, sondern geplant. Die Digitalisierung kann koordiniert und Projekte können priorisiert werden. Eine organisatorische Stärke von EGov SG ist deren Einsicht, nicht alles selber machen zu müssen: Die Organisation lässt bewusst Raum für individuelle Vorgehensweisen. Das führt dazu, dass bereits gut funktionierende Prozesse nicht ausgebremst werden, sondern vorhandene Kompetenzen gefördert – und dank sogar abgeholt werden: indem EGov SG in Steuerungsausschüssen Einsitz nimmt, profitiert die Organisation von vorhandenen Erfahrungen anderswo und baut eigene Kompetenzen weiter aus (siehe dazu das Beispiel der Vereinslösung des SSGI, Kapitel 3.2.5). So entsteht ein tatsächliches Kompetenzzentrum.

Für Anwender:innen und Aussenstehende wirkt die Struktur nichtsdestotrotz oftmals schwerfällig: Ein grosser Überbau, langsame Prozesse, lang andauernde Abläufe und Projekte, deren Nutzen von aussen schwer nachvollziehbar ist, sind Bedenken, die EGov SG zu hören bekommt. Diesem Umstand wird mit der jüngst verabschiedeten aktualisierten Strategie Rechnung getragen: Die Organisation hat erkannt, dass der Kommunikation grosses Gewicht beigemessen werden muss, dass sie insbesondere Anwender:innen auf Gemeindeebene Projekte gut erklären muss und den direkten Kontakt pflegen muss.

Die wahrgenommene Schwerfälligkeit kann sich auf spontane Initiativen in der Verwaltung bremsend auswirken, da die Projektkomplexität und die Dauer der Prozesse überfordernd und praxisfern erscheinen mag. Umso wichtiger ist es, das Mittel für Projektanträge von Gemeinden reserviert werden, welche auch bottom-up-Innovationen ermöglichen.

Dass die Projektkosten in St. Gallen als gebunden definiert werden, ist eine wichtige Massnahme, die Planungssicherheit gewährleistet. Gleichzeitig ist zentral, die Projekte, welche die Gemeinden von Gesetzes wegen mitfinanzieren müssen, dort auch verständlich zu machen und dafür Unterstützung zu generieren. Eine wichtige Grundvoraussetzung hierfür bildet der physisch unmittelbare Kontakt zum Büro der Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsident:innen – solche kurzen Wege sind in der Praxis Gold wert. Diese Kontakte ersetzen jedoch noch nicht den persönlichen Kontakt zu einzelnen Gemeinden.

#SSGI

30

3.2.5 Beschaffung durch Verein: «Standardisierte eGovernment-Infrastruktur»

Steckbrief	
Beschaffungsstelle	Verein SSGI
Beschaffung	eGovernment Basisinfrastruktur für mehrere Kantone, 2023, offenes Verfahren, Zuschlag an Gentic Software AG (CHF 1.8 Mio) sowie weitere Beschaffungen für mehrere Kantone/Bedarfsstellen
Bedarfsstellen	Kantone OW, NW, SH und AR (sowie bei anderen Beschaffungen andere kantonale Stellen oder Schulen)
Modell	Ein Verein tritt als Beschaffungsstelle auf und beschafft eGovernment-Infrastruktur für mehrere Kantone. Dank gemeinsamen Standards können interkantonale und interkommunale Schnittstellen abgedeckt werden.

Zentrale Merkmale (Zusammenfassung)

Der Verein SSGI tritt als Beschaffungsstelle für seine Mitglieder auf und vertritt damit projektabhängig unterschiedliche Konstellationen von Kantonen. Seine Kernaufgabe ist Förderung von Koordination und Kooperation im Bereich Digitalisierung. Indem sich die Informatikchef:innen seiner Mitglieder regelmässig austauschen, können Digitalisierungsprojekte koordiniert und wo sinnvoll gemeinsam vorangetrieben werden. Ein besonderes Anliegen des Vereins ist die Einhaltung von Standards. Dank diesen können auf allen Staatsebenen und grenzübergreifend Schnittstellen abgedeckt werden, was wiederum ermöglicht, dass die einzelnen Partner:innen mit ihren individuellen Lösungen an gemeinsame Projekte andocken können. Mehr Standardisierung bringt also mehr Flexibilität, lautet das Motto.

Der Verein schreibt nicht nur gemeinsame Projekte aus, er koordiniert auch in allen Projektphasen die Bedürfnisse der Projektpartner:innen. So hilft er nicht nur, den Beschaffungsge-

genstand auszuhandeln, sondern stellt auch Musterverträge zur Verfügung, welche den einzelnen Vertragspartner:innen bessere Konditionen zugänglich machen. Später im Betrieb sorgt er dafür, dass Weiterentwicklungsschritte systematisch geplant, priorisiert und gemeinsam umgesetzt werden. Treten während der Laufzeit Probleme mit der Anbieterin auf, verhandelt er für alle Vertragspartner:innen und sorgt auch hier für sinnvolle Lösungen und gute Konditionen.

Die Teilnahme an Projekten ist für alle Vereinsmitglieder freiwillig. Die Koordinationsleistung des Vereins SSGI ermöglicht lediglich einen Informationsaustausch zwischen den beteiligten Kantonen und führt so zu einer Koordination ihrer Digitalisierungsabsichten. Die so entstandenen gemeinsamen Beschaffungen zeigen, dass dank dem Zusammenspannen mehrerer Kantone Steuergelder eingespart werden konnten und die Digitalisierung auch in kleinen Kantonen vorangetrieben werden konnte.

Beschrieb

Grundlage für diesen Beschrieb ist ein Interview mit Lukas Fässler, Präsident des Vereins SSGI und Titus Fleck, Bereichsleiter Projects & Consulting, AR Informatik AG vom 28. August 2023.

Struktur und Kontext

Der Verein SSGI wurde 2005 gegründet und blickt auf eine 18-jährige Geschichte zurück. Seine Mitglieder sind regionale Mitgliederorganisationen der Kantone Obwalden, Nidwalden, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Luzern und Zug. Diese repräsentieren sowohl die kantonalen Informatikzentren sowie über 700 Städte und Gemeinden. Das Ziel des Vereins ist die interkantonale Koordination und Kooperation im Bereich Digitalisierung.

Die Mitglieder des Vereins SSGI treffen sich regelmässig. Bei diesen Treffen sitzen alle Informatikchef:innen an einem Tisch und erzählen, welche Probleme sie gerade haben. So entstand die Idee, gemeinsame Bedürfnisse zu koordinieren und Schnittstellen auf kommunaler und kantonaler Ebene aufeinander abzustimmen. 2009 wurde als Ziel formuliert, gemeinsame kommunale Aufgaben koordiniert wahrzunehmen – die übergeordnete Lösung dazu wollten die Kantone als Service zur Verfügung stellen. Also zusammenspannen, statt dass jeder Kanton dieselbe Leistungen selber beschafft.

Der Verein SSGI tritt seit seiner Gründung regelmässig als Beschaffungsstelle für seine Mitglieder auf und ist damit im Bereich der interkantonalen Beschaffungen einer der Vorreiter in der Schweiz. Zu seinen grossen Beschaffungsprojekten zählen IT-Lösungen für die Finanzverwaltung für die Kantone OW, NW und AR (2010), eine Schulverwaltungssoftware für alle Mitgliedskantone (2011) und eine umfassende eGovernment-Basisinfrastruktur für die Kantone OW, NW, SH und AR (2023).

Die interkantonale Zusammenarbeit hat aus der Sicht von Titus Fleck mehrere Vorteile: einerseits ist sie ressourcensparend, da Aufwände geteilt können. Andererseits ermöglicht die Kooperation politische Sicherheit, da Risiken auf mehrere Schultern verteilt werden. Politiker:innen können leichter von Projekten überzeugt werden, wenn drei weitere Kantone an Bord sind.

So beschaffen alle leicht versetzt dasselbe – und merken das erst, wenn es für eine gemeinsame Beschaffung zu spät ist.

Damit interkantonale Zusammenarbeit möglich wird, braucht es Koordination: zwar kennt man einander in der Branche, aber es braucht institutionalisierte Gefässe mit periodischen Treffen, um zu realisieren, dass man zeitgleich dieselben Bedürfnisse hat. Der Verein SSGI ist einer der Akteure, der diese Koordinationsfunktion wahrnimmt. Aus seiner Sicht liegt im Bereich gemeinsamer Beschaffungen noch grosses Potenzial brach: um dieses auszuschöpfen, müssten die Vorhaben der Kantone über eine gemeinsame Plattform koordiniert werden. Im Bereich Digitalisierung laufen häufig ähnliche Projekte parallel, weil man voneinander nichts weiss, oder weil die zeitliche Planung nicht aufeinander abgestimmt werden kann. So beschaffen alle leicht versetzt dasselbe – und merken das erst, wenn es für eine gemeinsame Beschaffung zu spät ist.

In solchen Fällen versucht der Verein SSGI, immerhin noch jene Synergien nutzbar zu machen, die auch bei Parallelbeschaffungen ermöglicht werden können: so sorgt er dafür, dass seine Mitglieder Pflichtenhefte untereinander austauschen.

Gemeinsame Beschaffungen, so der Verein SSGI, wären auch finanziell interessant: durch gebündelte Nachfragemacht könnten Beschaffungsstellen deutlich attraktivere Preise erhalten (siehe Investitions- und Betriebskosten).

Die Erfahrungen des Vereins zeigen: die kleinen Kantone sind eher auf Partner:innen angewiesen, sie sind in der Zusammenarbeit geübter. Viele grosse Kantone wollen keine Abstimmung, weil sie Verzögerung bedeuten kann und gegenseitige Abstimmung benötigt. Diesen Unwillen der grossen Kantone erachtet der Verein SSGI als eine der grossen Bremsen bei der interkantonalen Zusammenarbeit. Dabei birgt vermehrte Koordination nicht nur Sparpotenzial, sie würde auch die Standardisierung vorantreiben.

Organisation

Tritt der Verein SSGI als Beschaffungsstelle auf, wird eine gemeinsame Projektleitung eingesetzt, die das Projekt koordiniert. In der Projektorganisation sind alle kantonalen und kommunalen Stellen vertreten. Der Verein SSGI koordiniert den Planungsprozess und sorgt dafür, dass das Pflichtenheft ausgehandelt wird. Diese Koordination des Ausschreibungsgegenstands ist eine grosse Arbeit und bedeutet für alle Beteiligten grossen Einsatz. Der Verein übernimmt dabei die Aufgabe, das Wunschkonzert einzudämmen und eine sinnvolle Lösung für das Kollektiv zu suchen. Ist der Beschaffungsgegenstand definiert, führt der Verein die Ausschreibung durch. Er ist es auch, der am Ende die Zuschlagsverfügung ausstellt. Im Vorfeld wird der Entscheid der einzelnen Regierungen abgeholt – jeweils vorbehaltlich der anderen Zusagen.

Die Vereinsmitglieder machen bei jedem Projekt freiwillig mit. Deshalb gibt es bei allen Projekten unterschiedliche Konstellationen. Es kommt auch vor, dass einige Kantone mit einem Projekt starten und später weitere hinzukommen. Ist ein solches Aufspringen von Nachzüglern absehbar, kalkuliert der Verein dies beim Vergabevolumen ein. Die Ausschreibung der Schuladministrationslösung wurde beispielsweise so ausgeschrieben, dass bis drei Jahre nach Vertragsabschluss zusätzliche Stellen hinzukommen konnten. Tatsächlich sprang der Kanton Schaffhausen im letzten Moment noch auf und profitierte dadurch preislich von der Nachfragemacht der anderen Kantone. Die zeitliche Komponente ist fast immer eine der grössten Herausforderungen. Jeder Kanton hat seine eigenen Prioritäten und Abläufe. Oft ist es schwierig, alle auf einen Nenner zu bringen.

Ab Inbetriebnahme eines gemeinsam beschafften Produkts setzt der Verein einen Lenkungsausschuss ein. Zwar übernimmt jeder Kanton bzw. jede Gemeinde den Betrieb ihrer Lösung selber, aber der Lenkungsausschuss koordiniert weiterhin alle Aktivitäten. Er setzt sich aus Bestellerseite, also Kantons- und Gemeindevertretern sowie der Anbieterseite zusammen und tagt zweimal im Jahr. Seine Aktivitäten folgen einer langfristigen Roadmap, über welche die Weiterentwicklung geregelt wird. Gewisse Weiterentwicklungsschritte kommen von der Lieferantin, gewisse werden durch eine angepasste Gesetzgebung initiiert, andere kommen aus der Fachgruppe. Die Fachgruppe trifft sich mehrmals im Jahr und koordiniert Bedürfnisse auf operativer Ebene. Wünsche für Weiterentwicklungen werden von dort in den Lenkungsausschuss getragen. Für den Verein SSGI ist klar: der Bedarf nach Koordination hört mit der Vergabe nicht auf (siehe Investitions- und Betriebskosten).

Beschaffungsprozess

Die Aushandlung des Beschaffungsgegenstands ist abhängig von den individuellen Interessen der Kantone. Gewisse Leistungen können als Optionen aufgenommen werden, in anderen Punkten muss man sich auf übergeordnete Anforderungen einigen. Dafür haben Standards eine grosse Bedeutung. Können bei einer Ausschreibung einheitliche Standards und Schnittstellen vorgegeben werden, lässt dies wiederum Raum für individuelle Lösungen. Da nicht nur auf kantonaler und kommunaler Ebene Schnittstellen bedient werden müssen, sondern auch jene auf Bundesebene, ist die Übernahme einheitlicher Standards eines der Hauptanliegen des Vereins SSGI. Er erachtet dies als wichtigsten Schlüssel zur grenzüberschreitenden und staatebenenübergreifenden Zusammenarbeit. Erst dank einheitlicher Standards wird Flexibilität möglich.

32

Eine weitere Herausforderung beim interkantonalen Beschaffungsprozess ist die unterschiedliche Gesetzgebung. Manche Kantone haben eGovernment-Gesetze, andere nicht. Die Bestimmungen unterscheiden sich. In gewissen Kantonen sind Gemeinden verpflichtet, strategische Services des Kantons zu übernehmen (OW, NW), in anderen braucht ein Projekt die Zustimmung vom Kanton und von zwei Dritteln der Gemeinden, um überall eingeführt zu werden (AR). In den meisten Kantonen ist die Übernahme von Services auf kommunaler Ebene jedoch freiwillig (SH).

Häufig unterscheiden sich die Lösungen deshalb nicht nur zwischen Kantonen, sondern auch zwischen Gemeinden. Es gilt somit sehr viele Schnittstellen abzudecken. Existiert in einem Kanton keine gesetzliche Bezugspflicht, sind bei Projekten häufig nicht alle Gemeinden an Bord – die interkommunalen Differenzen bleiben dann auch weiterhin bestehen. Sobald auf Kantonebene etwas ändert, müssen diese Gemeinden dann jedoch selbständig nachziehen. Dies ist sehr aufwändig, was wiederum die Motivation fördert, sich einer Kooperationslösung anzuschliessen.

Unabhängig von der kantonalen Regelung erachtet es der Verein SSGI als unabdingbar, Digitalisierungsprojekte v.a. auf Gemeindeebene proaktiv ins Gespräch zu bringen. Die Anwender:innen müssen ins Boot geholt werden, sie müssen gut informiert werden und der Nutzen muss allen klar sein. Längere Projekte müssen auch immer wieder vorgestellt werden, da Politiker:innen in einem 4-Jahres-Zyklus wechseln. Je nach Thema ist es notwendig, in den richtigen Gremien vorzusprechen und die Leute auf der richtigen Ebene abzuholen. Diese Arbeit muss bereits während der Erarbeitung des Pflichtenhefts systematisch beginnen.

Ist ein Projekt fertig entwickelt, wird die Einhaltung des Anforderungskatalogs vom Verein SSGI auf Herz und Nieren geprüft. Das standardisierte Abnahmeprozedere ist bereits in den Ausschreibungsunterlagen klar vorgegeben. Es werden Testszenarien, Use-Cases, Prozesse der Mängelfeststellung und Nachbesserung definiert. Wenn ein Projekt trotz Nachbesserung nicht funktioniert, droht allenfalls ein Vertragsabbruch – deshalb erachtet der Verein die Abnahme als wichtigen Prozessschritt.

Investitions- und Betriebskosten

Aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Kontexte und Abläufe achtet der Verein SSGI drauf, dass die Kosten bei jedem Projekt kantonal heruntergebrochen werden. Es wird also ein Preis pro Kanton bestellt. Wenn ein Kanton den Kredit somit nicht genehmigt, können die übrigen das Projekt trotzdem einführen. Gegenüber den Anbieter:innen bedeutet dies immer eine gewisse Unsicherheit betreffend die tatsächlich bezogenen Leistungen. Sie bieten folgerichtig nicht maximale Rabatte an, da sie keine abschliessende Sicherheit haben, dass die Leistungen wirklich von allen Partner:innen bezogen werden. Einen Teil des Risikos können die Anbieter:innen einrechnen. Wie stark sie bereit sind, das zu tun, ist von der Marktsituation abhängig. Natürlich bekäme man bessere Preise, wenn alle verbindlich an Bord wären, gibt der Verein zu bedenken.

Jeder Kanton erhält also sein eigenes Preisschild. Diese Preisschilder werden fürs Vergabevolumen aufaddiert. Jeder Kanton regelt selber, inwiefern sich seine Gemeinden finanziell beteiligen. Zusätzlich zu den Basisdienstleistungen haben Projekte häufig optionale Elemente. Das können optional integrierbare Services für die Einwohnerkontrolle, Schuldaministration, oder ein Steuerportal, sein. Diese haben jeweils ein Preisschild und können je nach Ebene von Kanton, Gemeinde oder Bezirk nach Bedarf bezogen werden.

Für den Betrieb erstellt der Verein Musterverträge mit Lieferanten zur Verfügung. Die Kantone können diese verwenden. Das steigert die Nachfragemacht auf Beschaffenseite – es resultieren bessere Konditionen. Der Verein erlebt es so, dass die Kantone zumeist froh sind, Musterverträge zu erhalten. Der Verein schränkt damit nicht deren Souveränität ein – sie können auch eigene Verträge abschliessen. Er bietet aber proaktiv Musterverträge als Dienstleistung an. Der Verein SSGI ist überzeugt, dass auch im Betrieb der Zusammenhalt wichtig ist.

Dies betrifft auch die Weiterentwicklung von Produkten. Im Vergabevolumen sind Weiterentwicklungen vorgesehen. Beim Projekt «eGovernment-Basisinfrastruktur» wurde vereinbart, dass die Kantone jährlich CHF 140'000 als wiederkehrende Kosten für Weiterentwicklungen budgetieren. Der Lenkungsausschuss entscheidet, ob sie benötigt werden und wofür sie eingesetzt werden (siehe Organisation). Aus Erfahrung ist es viel einfacher, einen standardisierten Betrag zu budgetieren, als Kredite für separate Investitionsprojekte abzuholen.

Auf operativer Ebene darf keine der Bedarfsstellen individuelle Bestellungen auslösen. Die Lieferant:in ist vertraglich dazu verpflichtet, Aufträge nur vom Lenkungsausschuss entgegenzunehmen. Dies ist aus Sicht des Vereins vital, da man ansonsten am Ende der Laufzeit doch wieder 26 separate Lösungen hat.

Die Koordination der Weiterentwicklung ist durchaus aufwändig. Es muss immer zwischen allen Partner:innen abgestimmt werden, wo die Prioritäten liegen und was wann gemacht wird. Dazu sei es wichtig, Betroffene zu Beteiligten zu machen und nicht von oben herab zu bestimmen, welche Entwicklungsschritte priorisiert würden. Auch in dieser Phase ist der Verein bei den Bedarfsstellen präsent, informiert laufend, führt Diskussionen dezentral und sorgt dafür, dass die Erfahrungen auf operativer Ebene in den Lenkungsausschuss getragen werden.

Die interkantonale Zusammenarbeit hat in der Betriebsphase einen weiteren Vorteil: gibt es Probleme mit dem Anbieter, habe man aufgrund der grösseren Nachfragemacht eine bessere Verhandlungsposition. Wenn Abläufe schlecht funktionieren, wenn der Support ungenügend sichergestellt wird, gibt es den Verein, der Fachleute hat, die mit solchen Situationen Erfahrung haben. Dann werden Krisensitzungen einberufen und der Verein macht stellvertretend für alle Partner:innen die Forderungen gegenüber dem Anbieter geltend. Wenn es nicht mehr passt, kann auch eine Ersatzbeschaffung ausgeschrieben werden. Weil man gemeinsam auftritt, wird es plötzlich möglich, auch mit einem grossen Player zu verhandeln. In einem Fall wollte die Anbieterin Microsoft ihre Preispolitik ändern. Der Verein akzeptierte die neuen Konditionen in Abweichung des Beschaffungsvertrages nicht und erklärte, dass er sonst neu ausschreiben werde. Eine solche Verhandlungsmacht hätte ein einzelner Kanton nicht.

Der Verein SSGI macht die Erfahrung, dass Anwender:innen selten erpicht sind auf eine Neuausschreibung. Auch diese findet kooperativ statt, so beispielsweise derzeit mit der Schulverwaltungslösung, die 2011 beschafft wurde. Zwar wurde die Neuausschreibung auch in diesem Fall um eine Verlängerungsperiode herausgezögert. Aus Sicht des SSGI sei der Druck oft zu wenig gross, den Anbieter zu wechseln, oder man hat schlicht die Ressourcen nicht, um die Ausschreibung wieder zu stemmen. Denn ja: Ausschreibung seien immer aufwändig. Gleichzeitig sei es aber auch interessant, bestehende Produkte neu auszuschreiben. Man erhalte neue Preismodelle, die dazu führen, dass Ersatzbeschaffungsofferten eigentlich immer deutlich billiger sind als Erstbeschaffungsofferten. Das klare Verdikt des Vereins SSGI: Finanziell lohnen sich Neuausschreibungen immer. Erst kürzlich habe man auf Multifunktionsgeräte bei einer Neuausschreibung 50% Rabatt bekommen. Es sei also ein grosser Irrtum, dass sich Neuausschreibungen nach fünf Jahren nicht lohnen, so der Verein.

Kritische Würdigung

Vereine wie der Verein SSGI spielen bei interkantonalen Beschaffungen eine wichtige Rolle. Sie bringen Knowhow und Erfahrung mit und springen dort ein, wo staatliche Koordination versagt: an den Kantons- oder gar Gemeindegrenzen. Die Erfahrungen des Vereins SSGI zeigen, wie wichtig der Blick über diese Grenzen bzw. die föderalen Ebenen hinweg ist. Obwohl praktisch alle Verwaltungen im Bereich Digitalisierung vor vergleichbaren Herausforderungen stehen, gelingt es der öffentlichen Hand bis anhin nicht, die Digitalisierungsprozesse schweizweit zu koordinieren. Dadurch entsteht ein Flickwerk an Einzellösungen, vergleichbare Projekte werden parallel vorangetrieben – und somit mehrfach bezahlt. Akteure wie der Verein SSGI können für den Kreis ihrer Mitglieder diese wichtige Koordinationsfunktion wahrnehmen. Indem Kräfte gebündelt und Digitalisierungsschritte koordiniert werden, können Steuergelder gleich mehrfach effizient eingesetzt werden: einerseits suchen nicht alle einzeln nach Lösungen für dieselben Probleme (und bezahlen diese somit mehrfach), andererseits können dank Skaleneffekten sowie besseren Verhandlungspositionen bessere Preise erzielt werden.

Letzteres ist im Beschaffungsprozess der Fall, aber auch im Betrieb, wenn Konflikte mit Anbieter:innen auftauchen oder die Preispolitik neu verhandelt werden muss.

Indem Kräfte gebündelt und Digitalisierungsschritte koordiniert werden, können Steuergelder gleich mehrfach effizient eingesetzt werden: einerseits suchen nicht alle einzeln nach Lösungen für dieselben Probleme, andererseits können dank Skaleneffekten sowie besseren Verhandlungspositionen bessere Preise erzielt werden.

Das Beispiel des Vereins SSGI zeigt auf, dass das Potenzial bei gemeinsamen Beschaffungen gross ist. Gleichzeitig demonstriert es auch, mit welchen Herausforderungen die interkantonale Zusammenarbeit verbunden ist, da unterschiedliche Gesetzgebungen und Prozesse sowie individuelle zeitliche Abläufe die Kooperation erschweren. Der Verein hat dafür pragmatische Lösungswege gefunden, indem er die Standardisierung vorantreibt, um Flexibilität zu ermöglichen und indem er Mechanismen einbaut, die ermöglichen, dass nicht alle ausgeschriebenen Leistungen von allen Partner:innen auch wirklich bezogen werden – oder dass Nachzügler unter gewissen Bedingungen später dazustossen können.

Die Aktivitäten des SSGI lassen das grosse Potenzial erahnen, das in gemeinsamen Beschaffungen steckt, die nicht nur zwischen einigen wenigen Mitgliederkantonen, sondern schweizweit koordiniert würden. Ein erster Schritt hierzu wäre eine Plattform, auf welcher die Kantone ihre Digitalisierungsplanung transparent machen würden. Diese Informationen wären die einfache aber notwendige Grundlage dafür, um das Potenzial gemeinsamer Beschaffungen vermehrt abzuschöpfen.

4 Erfolgs- und Risikofaktoren bei gemeinsamen Beschaffungen

34

Die vorliegende Studie analysiert alle portraitierte Praxisbeispiele, stellt Querbezüge und Vergleiche her und arbeitet so gemeinsame Erfolgs- und Risikofaktoren heraus, die es bei gemeinsamen Beschaffungen zu beachten gilt. Die zentralen Faktoren werden nachfolgend thematisch gegliedert zusammengestellt. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass hinsichtlich zahlreicher Faktoren keine allgemeingültige Handlungsanweisung abgegeben werden kann. Häufig ist das beste Vorgehen von der individuellen Situation abhängig. Wir zeigen deshalb für jeden Faktor in erster Linie auf, welche Fragen sich Beschaffungsstellen vor der Ausschreibung stellen sollten und worauf sie je nach Kontext besonders achten sollten.

Bei den einzelnen Erfolgs- und Risikofaktoren werden Querverweise zu den Praxisbeispielen gemacht. Kommt ein gewisser Faktor beispielsweise beim Luzerner Beschaffungsprojekt besonders zum Tragen, wird dies mittels «#LU» signalisiert. Wer sich für den Erfolgsfaktor besonders interessiert, dem sei die Lektüre der entsprechenden Praxisbeispiele empfohlen, die als sehr aufschlussreich empfunden werden.

Die Praxisbeispiele werden wie folgt abgekürzt:

- Beschaffung Suisse E-Police: #PTI
- Luzerner Schulverwaltungssoftware (und Gerätebeschaffung): #LU
- iGovPortal und Programm DIGI-FR des Kantons Fribourg: #IGOV
- eGovernment St. Gallen digital: #SG
- Beschaffungen durch den Verein SSGI: #SSGI

4.1 Politik, Verwaltung und Gesetzgebung: welche Bedeutung hat der individuelle Kontext?

Austausch institutionalisieren

#SSGI

Der Bedarf nach Digitalisierung stellt praktisch alle Kantone und Gemeinden vor ähnliche Herausforderungen. Zahlreiche Fragestellungen gleichen sich und so kommt es, dass Verwaltungen immer wieder zeitlich versetzt dasselbe beschaffen. Steuergelder werden so ineffizient ausgegeben. Damit interkantonale Zusammenarbeit möglich wird, braucht es Koordination: hilfreich sind institutionalisierte Gefässe mit periodischen Treffen, um überhaupt von den Bedürfnissen und Projekten der anderen zu erfahren. Ein solcher Austausch kann beispielsweise über regionale Netzwerke erfolgen. Noch einen Schritt weiter ginge eine Plattform, auf welcher die Kantone ihre Digitalisierungsplanung transparent machen würden. Diese Informationen wären die einfache aber notwendige Grundlage dafür, um parallel laufende Projekte zeitlich aufeinander abzustimmen und gemeinsame Beschaffungen zu fördern.

Starke Fürsprecher:innen finden

#LU #IGOV #SG

Grosse Digitalisierungsschritte, die gelungen sind, haben alle eines gemeinsam: sie haben starke Fürsprecher:innen sowohl auf politischer Ebene als auch innerhalb der Verwaltung. Das gilt einerseits für Grossprojekte wie die Luzerner Schuladministrationslösung, andererseits aber auch für die Institutionalisierung von Digitalisierungsthemen wie beispielsweise in St. Gallen, wo ein eigenes Beschaffungskompetenzzentrum für Digitalisierungsprojekte geschaffen wurde. In Fribourg ist der politische Rückhalt besonders bemerkenswert: hier betrachtet sich der Kanton als aktiver Treiber und ist zugunsten der Digitalisierungsförderung bereit, Leistungen für Gemeinden während einer bestimmten Zeit zu finanzieren. Alle Beteiligten bestätigen: ihre Projekte hatten Erfolg, weil es motivierte Leute gab, die von der Sache überzeugt waren, sie vorangetrieben haben und vor allem auf allen Ebenen Überzeugungsarbeit geleistet haben. Die Einsatzbereitschaft von Einzelpersonen ist einer der grössten Erfolgsfaktoren – und kann gleichzeitig kaum gesteuert werden.

Wenn Sie dies lesen, besteht eine gewisse Chance, dass Sie selber eine:r dieser Fürsprecher:innen sind. In diesem Fall sind sie für das Projekt von grösster Wichtigkeit. Die portraitierten Beispiele zeigen: Starke Fürsprecher:innen mit Weitblick, die es schaffen, über Staatsebenen und Grenzen hinwegzudenken, bewirken mit ihren Digitalisierungsprojekten besonders viel. Ihre Wirkung entfalten Sie dann besonders effektiv, wenn Sie den Aufwand nicht scheuen, das Projekt auf allen Ebenen bekannt zu machen und weitere Mitstreiter:innen von seinem Nutzen zu überzeugen. Viele Leute haben andere Prioritäten als Digitalisierung: wenn Sie die Aufgabe übernehmen, das Projekt hartnäckig vorwärtszutreiben und immer wieder allen davon zu erzählen, hat das eine grosse Wirkung!

Realistisch bleiben

#PTI

Wenn der politische Rückhalt fehlt oder wenn zwingende Projektpartner:innen nicht bereit sind, zu kooperieren, ist es extrem ressourcenraubend und wenig zielführend, trotzdem gegen den Strom anzuschwimmen. Die jahrelange Erfahrung der Polizei zeigt: setzen Sie Ihre Vorhaben in solchen Fällen in kleinem Rahmen mit jenen Partner:innen um, die dafür motiviert sind. Und: bleiben Sie offen für Nachzügler:innen. Wenn sich ein Projekt bewährt, kommen diese automatisch dazu (siehe «Offen bleiben für Nachzügler:innen»).

Auch Nein sagen lernen

#PTI

Es kann vorkommen, dass visionäre Politiker:innen grosse Aufträge erteilen. In seltenen Fällen ist sogar das Geld da – und der Auftrag für einen grossen Wurf. Die Polizei hat jahrzehntelange Erfahrung mit Digitalisierungsprojekten und weiss: Rückhalt ist wichtig. Aber er kann auch trügerisch sein. Wenn das Unmögliche gefordert wird und wenn die Risiken nicht genügend eingedämmt werden können, können ambitionöse Projekte auch gefährlich sein.

Damit grosse Würfe nicht grandios scheitern, ist es wichtig, realistisch zu bleiben. Gerade im Bereich Digitalisierung kann es sinnvoller sein, neuartige Wege Schritt für Schritt zu beschreiten – und keine überdimensionierten Entwicklungsprojekte auszulösen, deren Ausgang ungewiss ist (siehe «Den grossen Wurf wagen?»). Eine professionelle Organisation mit den nötigen Kompetenzen kann dies einschätzen und ist verpflichtet, wo nötig auch mal «Nein» zu sagen (siehe «Sich koordinieren lassen»).

Politische Sicherheit dank Kooperation erhöhen

#SSGI

Grosse Digitalisierungsprojekte bergen trotz allem immer ein gewisses politisches Risiko. Weil gerade im Digitalisierungsbereich oft Lösungen gesucht werden, die es so noch nicht gibt, ist es nachvollziehbar, dass Politiker:innen womöglich einen Eclat fürchten, falls das Projekt scheitern sollte. Gemeinsame Beschaffungen von mehreren Kantonen können hier Sicherheit bieten: wenn die Verantwortung auf mehrere Schultern verteilt ist, gibt das Sicherheit. Das kann den politischen Rückhalt von Projekten stärken.

Transparenz als Projektrisiko erkennen

#PTI #IGOV #SG

Ein häufiges Problem bei Digitalisierungsprojekten ist, dass isolierte Lösungen im Einzelfall oft günstiger erscheinen als Gesamtlösungen. Der Schritt Richtung Digitalisierung – womöglich auch noch staats-ebenenübergreifend oder mit anderen Gemeinden oder Kantonen zusammen – erscheint aufwändig. Der Beschaffungsprozess macht nicht nur die Investitionskosten, sondern auch die Betriebskosten transparent, da diese im Vergabevolumen eingerechnet sind. Das sind über die ganze Laufzeit hinweg für die Politik oft schwer verdaubare Summen. Daher kann diese Transparenz ein Projektrisiko darstellen, da sie für Gegner:innen eine gewisse Angriffsfläche bietet.

35

Hier ist es wichtig, proaktiv auf den positiven Governance-Aspekt der Transparenz hinzuweisen: es werden bewusst alle Entscheidungsgrundlagen auf den Tisch gelegt. Das ist positiv – die Politik muss aber auch damit umgehen lernen. Das Digitalisierungsprojekt ermöglicht nämlich Transparenz, die vorher häufig schlicht nicht vorhanden war. Die meisten Projekte betreffen Hoheitsaufgaben, die auch vorher erledigt wurden, nur liessen sie sich nicht genau beziffern.

Digitalisierung muss in dieser Hinsicht mit einem grundsätzlichen Transformationsprozess in Verwaltungen einhergehen. Hierzu ist viel Sensibilisierungsarbeit vonseiten engagierter Fürsprecher:innen nötig. Dies lässt sich anhand des Fribourger Beispiels schön illustrieren: Für effiziente Abläufe und echte Digitalisierung ist ein Fokus auf Kundenbedürfnisse und zunehmende Sachbezogenheit nötig. Sich weiterhin von Partikularinteressen und Silodenken leiten zu lassen, ist ineffizient, teuer und für alle Beteiligten umständlich. Das ist jedoch einfacher gesagt als getan, denn das Denken über Grenzen und Silos hinweg erfordert ein grundsätzliches Umdenken, ist oft personenabhängig – und braucht manchmal auch schlicht etwas Geduld.

Als Verwaltung für ein Projekt gewappnet sein

#LU #IGOV #SG

Wer grosse Digitalisierungsschritte wagt, lässt sich oft auch auf einen verwaltungsinternen Transformationsprozess ein. Das mag bewusst oder weniger bewusst geschehen, von der Verwaltung wird aber nicht selten ein grundlegendes Umdenken gefordert. Sich dessen bewusst zu sein und intern auf dieses Thema zu sensibilisieren, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, um später keine Enttäuschungen zu erleben.

Grosse Digitalisierungsprojekte umzusetzen ist für die Verwaltung kein Spaziergang. Es ist eines, dank einer guten Ausschreibung den richtigen Partner dafür zu finden (siehe «Gemeinsames Auftragsverständnis sicherstellen» oder auch «Risiken minimieren»). Die Entwicklung eines Grossprojekts erfordert aber auch von der Verwaltung, zahlreichen Fachstellen, Anwender:innen und internen Fachleuten viel ab. Es müssen Prozesse neu definiert, Zuständigkeiten überdacht und oft auch neue Kompetenzen aufgebaut werden. Es lohnt sich, darüber frühzeitig Gedanken zu machen und nicht zu vergessen, dass ein Projekt allein mit dem Programmieren einer neuen Software durch fähige Auftragnehmer noch nicht zum Fliegen gebracht werden kann. Auch die Verwaltung muss für den Digitalisierungsprozess gewappnet sein und dafür die richtigen Ressourcen zur Verfügung stellen.

Verständnis für Digitalisierung fördern

#SG

Digitalisierung ist für viele nicht einfach zu verstehen. Die IT ist das Werkzeug – das Geschäft ist die gesamte Verwaltung. Da prallen oft Welten aufeinander. So kann es vorkommen, dass ein Gemeindepräsident endlich ein digitales Signier-Tool will und nicht versteht, warum das nicht innert weniger Monate zur Verfügung gestellt werden kann, obwohl dies vorab eine komplexe Identitätslösung erfordert. Das kann zu Unmut und Missverständnissen führen. Digitalisierungsprojekte dauern oft länger oder sind komplexer, als es für Anwender:innen nachvollziehbar ist. Das muss erklärt werden. Darum: ein gewisser Widerstand ist normal, er gehört zum normalen Findungsprozess. Seien Sie geduldig. Achten Sie auf sorgfältige und wiederholte Kommunikation.

36

Gesetzliche Grundlagen schaffen

#PTI #LU #SG

Echte Digitalisierung bedeutet digitale Zugänge und Zugriffe auf alle Prozesse und über alle Schritte hinweg. Damit dieser Quantensprung gelingt, müssen Schnittstellen staatsebenenübergreifend aufeinander abgestimmt werden, Zugriffe gewährt und Daten ausgetauscht werden. Dafür braucht es manchmal Anpassungen der Gesetzgebung.

Ist das der Fall, ist ein gesetzlicher Auftrag von enormem Vorteil. Gibt es diesen noch nicht, ist frühzeitig ein Fokus darauf zu legen, die relevanten Akteure auf allen Ebenen an Bord zu holen und eine entsprechende Gesetzesanpassung aufzugleisen.

Aus Luzern lernen wir jedoch: Gesetzesanpassungen müssen oft erfolgen, weit bevor das Projekt bis ins letzte Detail konzipiert und durchdacht ist. Denken Sie sorgfältig voraus und legen sie sich für später keine faulen Eier. Fehlt Ihnen dafür die Erfahrung, empfiehlt sich ein Blick auf allfällige Vorreiter:innen, die Sie hier beraten können (siehe «Auf kantonale Differenzen eingehen»).

Positive Fehlerkultur entwickeln

#PTI #LU #SG

Wer innovativ sein will, kann auch gelegentlich scheitern. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Risiken soweit wie möglich zu minimieren (siehe «Risiken minimieren»). Wer trotzdem scheitert, sollte daraus Lehren ziehen. Der Kanton Luzern macht dies beispielhaft vor: ein Projekt wurde beendet, es ging Geld und Zeit verloren. Das ist ärgerlich, jedoch wurden daraus die nötigen Lehren gezogen – und das Projekt neu aufgelegt. Indem darüber gesprochen wird, kann vermieden werden, dass andere die Fehler wiederholen. Auch die Polizei hat Erfahrung mit Projekten, die suboptimal aufgelegt wurden – und konnte durch diese Lehren ihre Strukturen nachhaltig professionalisieren. In St. Gallen gibt es sogar einen Topf, der für Projekte gedacht ist, die auch mal schief gehen dürfen. Das ist doppelt sinnvoll, weil so Innovation gefördert – und der Schaden in Grenzen gehalten wird.

4.2 Gemeinsam digitalisieren: welches Modell ist das richtige für uns?

Grenzen überwinden

#PTI #LU #SG #SSGI

Grundsätzlich können alle Staatsebenen und Verwaltungseinheiten gemeinsam beschaffen (siehe Kapitel 2.3). Bei den meisten unserer untersuchten Praxisbeispiele findet die gemeinsame Beschaffung interkantonal statt: die Kantone treten als gemeinsame Beschaffer auf und beziehen ihre Gemeinden ein – sei es fakultativ oder mittels Konsumpflicht (siehe «Freiwilligkeit oder Pflicht walten lassen?»).

Im Beispiel der Luzerner Gerätebeschaffung beschafft ein Kanton im Sinne einer freiwilligen Dienstleistung einen Rahmenvertrag zugunsten seiner Gemeinden als Leistungsempfängerinnen.

Bei der Polizei vermischen sich die Staatsebenen gänzlich, da teils städtische Korps und kantonale Korps als gleichwertige Partner auftreten.

Der Verein SSGI beschafft Projekte für wechselnde Konstellationen von Kantonen, wobei er nicht ausschliesst, dass sich einmal auch eine Stadt einer gemeinsamen Beschaffung anschliesst.

Keines unserer Beispiele zeigt eine interkommunale Beschaffung auf, solche existieren jedoch ausserhalb des Digitalisierungsbereichs schon länger: beispielsweise im Energie- oder Gesundheitsbereich tätigen Gemeinden regelmässig gemeinsame Beschaffungen. Grossprojekte im Telekombereich zeigen auch, wie Beschaffungen zwischen Bund und Kantonen funktionieren können.

Hinsichtlich Konstellation sind die Beschaffungsstellen somit gänzlich frei. Gemeinsame Beschaffungen ermöglichen, Grenzen zwischen Staatsebenen aber auch interkantonale und interkommunale Grenzen zu überwinden. Sie ermöglichen damit, Dienstleistungen konsequent aus Nutzersicht zu denken und Services grenzüberschreitend anzubieten.

Die kooperative Stärke kleiner Kantone entdecken

#IGOV #SSGI

Während grosse Kantone weniger auf die Koordination mit anderen angewiesen sind, sind kleine Kantone häufig geübter in der Zusammenarbeit. Wenn ein kleiner Kanton ein funktionierendes Produkt hat, kann es sein sinnvoller Weg sein, dieses anderen zur Verfügung zu stellen. So stehen mehr Mittel zur Verfügung, um das Produkt gemeinsam weiterzuentwickeln. Das Portal iGov zeigt, wie das strukturell gehen kann (siehe «Offen bleiben für Nachzügler:innen»).

Kleine Kantone profitieren aber auch besonders von gemeinsamen Beschaffungen, wenn sie ein Projekt von Anfang an gemeinsam aufgleisen und so ihre Marktmacht Nachfragemacht bündeln. Wie Projekte des Vereins SSGI zeigen, können so auch von kleinen Verwaltungen innovative Projekte auf die Beine gestellt werden – und sie können ihre Ansprüche durchaus auch gegenüber grossen Anbieter:innen durchsetzen (siehe «Die eigene Nachfragemacht stärken»).

Freiwilligkeit oder Pflicht walten lassen?

#PTI #LU #IGOV #SG #SSGI

Arbeiten mehrere gleichgestellte Partner:innen zusammen, ist es wenig zielführend, renitente Akteure zum Mitmachen zu zwingen. Die zahlreichen Beschaffungen der Polizei zeigen, dass sich das Prinzip «Hindernisse umschiffen» in jedem Fall bewährt. Wer nicht will, soll nicht zum Mitmachen gezwungen werden. Kritiker zur Teilnahme überzeugen zu wollen, verschluckt unendlich viele Ressourcen und lässt ein Projekt von Anfang an harzen.

Dies bestätigen auch die Erfahrungen des Vereins SSGI oder des Portals iGov: wenn motivierte Partner:innen gemeinsam etwas umsetzen, springen die anderen später häufig automatisch auf (siehe «Offen bleiben für Nachzügler:innen»). Zwar gilt es zu beachten, dass ein Projekt häufig umso attraktiver wird, je mehr Partner:innen verbindlich gemeinsam beschaffen, (siehe «Die eigene Marktmacht Nachfragemacht stärken»). Trotzdem ist nichts wertvoller, als die intrinsische Motivation der Beteiligten. Darum: lieber auf zusätzliche Partner:innen verzichten, wenn diese (noch) nicht so weit sind.

Bei der staatebenenübergreifende Zusammenarbeit kann die freiwillige Zusammenarbeit genauso ein erfolgreiches Modell sein. Der Verein SSGI zeigt, dass es möglich ist, als Kanton mit motivierten Gemeinden Digitalisierungsprojekte umzusetzen, ohne flächendeckend alle dazu zu verpflichten. Auch der Kanton Fribourg geht mit seinem Programm DIGI-FR diesen Weg (siehe «Digitalisierung durch positive Anreize fördern»). Anders läuft es in St. Gallen und Luzern: hier verpflichtet der Kanton die Gemeinden gesetzlich zum Konsum gewisser Leistungen. So kann er die Digitalisierung auch auf kommunaler Ebene und für alle kommunal-kantonalen Schnittstellen konsequent vorantreiben. Besonders herausfordernd wird es dann, wenn verschiedene Kantone zusammenarbeiten wollen, die unterschiedliche Zusammenarbeitsmodelle kennen (siehe «Auf kantonale Differenzen eingehen»).

St. Gallen und Luzern erreichen durch das Instrument der gesetzlichen Bezugspflicht effektiv grosse Fortschritte im Bereich Digitalisierung. Gleichzeitig weisen sie darauf hin, dass dieser Weg insbesondere in stark föderalistisch geprägten Kantonen behutsam zu beschreiten ist. Und beide Kantone, die die Bezugspflicht kennen, gelangen darüber hinaus zu einer wichtigen Schlussfolgerung:

Wenn die Teilnahme an einem Projekt freiwillig erfolgt, ist es selbstverständlich, dass die Beteiligten von dessen Nutzen überzeugt sind. Sie machen mit, weil sie dafür motiviert sind. Also denken sie mit, beteiligen sich – und helfen mit, das Projekt zu verbessern. Wird ein Projekt verpflichtend eingeführt, ist es genauso wichtig, Akteuer:innen auf Gemeindeebene davon zu begeistern. Dies ist umso mehr der Fall, wenn für das Projekt bereits Kosten entstehen, bevor dessen Nutzen sichtbar wird. Erhalten Gemeinden Rechnungen, bevor sie überhaupt verstehen, was ihnen das Projekt bringt, führt dies meist umgehend zu Widerstand führen – auch wenn die Kosten gebunden sind und somit nicht mehr hinterfragt werden können (siehe «Klarheit punkto Kostenbeteiligung schaffen»).

Ein grundsätzliches Projektverständnis sicherzustellen, darf auch bei Bezugspflicht nicht vernachlässigt werden (siehe «Verständnis für Digitalisierung fördern»). Und für den Projekterfolg ist es unabdingbar, dass Anwender:innen von der Praxistauglichkeit und vom Nutzen des Projekts überzeugt sind und persönlich dazu beitragen. Digitalisierung bedeutet auf Anwender:innenseite häufig ein Umdenken: auch wer digitalisieren muss, soll in diesem Prozess begleitet werden (siehe «Nähe zur operativen Ebene sicherstellen»). Deshalb muss auch im Fall von Bezugspflicht aktiv kommuniziert werden, persönliche Kontakte gepflegt und das Projekt immer und immer wieder erklärt werden. Je nach Projekt sind die zentralen Zielgruppen v.a. politische Vertreter:innen in den Gemeinden oder auch Anwender:innen (z.B. Schulen). Früher oder später wird das Projekt auf die Unterstützung dieser Leute angewiesen sein.

Digitalisierung durch positive Anreize fördern

#IGOV

Das Programm DIGI-FR zeigt, dass Digitalisierung durch positive Anreize gezielt gefördert werden kann. In Fribourg betrachtet sich der Kanton als aktiver Förderer und finanziert in dieser Funktion während einer Legislaturperiode das staatebenen-übergreifende Programm vor. Die Gemeinden können in dieser Zeit Erfahrungen mit der Portallösung sammeln und erhalten Zeit, um – koordiniert durch den Gemeindeverband – eine langfristige Finanzierung sicherzustellen. Fribourg geht von der Prämisse aus, dass eine konsequente Kundenorientierung eine Überwindung der kommunal-kantonalen Grenzen notwendig ist. Durch die gezielte Zurverfügungstellung der nötigen Mittel können Hemmnisse abgebaut werden.

Auf kantonale Differenzen eingehen

#SSGI

Gewisse Kantone haben bereits eGovernment-Gesetze, andere nicht. Manche Kantone kenne für gewisse Services Pflichtkonsum, in anderen ist das undenkbar (siehe «Freiwilligkeit oder Pflicht walten lassen?»). Dies führt zu sehr unterschiedlichen Ausgangslagen: in gewissen Kantonen existieren für gewisse Prozesse so viele verschiedene Lösungen, wie es Gemeinden gibt. In anderen ist die Harmonisierung schon weit fortgeschritten. Will man trotzdem zusammenarbeiten, müssen pragmatische Lösungen gefunden werden.

Das Beispiel des Vereins SSGI zeigt auf, dass Mechanismen gefunden werden können, um trotz grosser Unterschiede allen die Teilnahme zu ermöglichen. So kann festgelegt werden, dass ein Produkt in einem Kanton und all seinen Gemeinden verpflichtend eingeführt wird, in einem anderen der Bezug freiwillig geschieht. Dies ist im Pflichtenheft transparent zu definieren, da es sich auf das Angebot auswirkt (siehe «Die eigene Marktmacht Nachfragemacht stärken»). Ist für ein Projekt die Teilnahme aller Partner:innen zwingend, sind vorab die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

Offen bleiben für Nachzügler:innen

#PTI #IGOV #SSGI

Lösungen, die von einigen wenigen motivierten Partner:innen umgesetzt werden (siehe «Freiwilligkeit oder Pflicht walten lassen?»), gewinnen an Stärke, wenn sie später wachsen können. Soll das gelingen, müssen sie offen bleiben für Nachzügler:innen. Der Verein SSGI lässt wo immer möglich auch Törchen für Nachzügler:innen offen, beispielsweise mittels einen Vertragspassus, das bis zu drei Jahren nach der Vergabe das Aufspringen zusätzlicher Partner:innen ermöglicht.

38

Die Polizei schreibt Produkte konsequent immer so aus, dass sich potenziell sämtliche Polizeikorps der Schweiz daran anhängen könnten – auch wenn sie nicht von Beginn weg an der Ausschreibung beteiligt sind. Dies wird im Vergabevolumen bzw. bei den Lizenzvereinbarungen berücksichtigt (siehe «Vertragsmodell mit Anbieter:in festlegen»).

Das Portal iGov praktiziert ein weiteres spannendes Modell, das im Hinblick auf seine Offenheit und Weitsicht bemerkenswert ist (siehe «Eigene Lösung vergemeinschaften»). Das Programm DIGI-FR geht insofern noch einen Schritt weiter, als dass es die freiwillige Teilnahme für alle Gemeinden ermöglicht und durch eine Vorfinanzierung sogar explizit fördert.

Alle Modelle, die eine spätere Teilnahme weiterer Projektpartner:innen ermöglichen, finden für eine spätere Teilnahme pragmatische Finanzierungsmodelle. Meist sind die Bedingungen von Anfang an definiert. Die Polizei wendet beispielsweise denselben Kostenteiler für neue Projektpartner:innen an, zahlt die Beiträge jedoch nicht an ältere Projektpartner:innen aus, sondern alimentiert damit die Projektkasse (siehe «Weiterentwicklung einberechnen und Finanzierung sicherstellen»).

Eigene Lösungen vergemeinschaften

#IGOV

Wer in einem gewissen Bereich eine Vorreiterrolle einnimmt, kann seine Lösung anderen zugänglich machen, indem er sie vergemeinschaftet. Die Kantone Jura und Fribourg haben es vorgemacht: sie haben einen Verein gegründet und ihre bereits entwickelte Portalösung diesem übertragen. Der Vorteil: je mehr Partner:innen sich am Projekt beteiligen, umso mehr Mittel stehen zur Verfügung, um die Lösung weiterzuentwickeln.

Je nach Modell können die Investitionskosten sogar rückvergütet werden. Beim iGovPortal zahlen Neumitglieder eine Beitrittsgebühr, die teils in den Verein, anteilmässig jedoch auch an jene Mitglieder fliesst, die früher in die Lösung investiert haben.

Diesen Weg konsequent zu beschreiten, braucht einen gewissen Mut und Weitblick, da man den Lead für ein Projekt abgibt. Dafür folgt das Vorgehen konsequent der Logik «public money = public value» und erschliesst Wege und Mittel, um eine Individuallösung in grösserem Stil weiterzuentwickeln.

Das iGovPortal gehört dem Verein, womit er es so vielen Anwender:innen zur Verfügung stellen kann, wie er will. Das ist für eine Lösung, die laufend mehr Mitglieder gewinnt, ein sinnvolles Modell (siehe «Vertragsmodell mit Anbieter:in festlegen»). Führt ein Neumitglied das Portal bei sich ein, schreibt es die Implementierungsleistung separat aus – und vergibt diese an ein:e zertifizierte:n Partner:in.

Das iGovPortal geht sogar so weit, dass seine Mitglieder selbständig eigene Services entwickeln können, welche anschliessend wiederum den bisherigen Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden. So wird das Portal laufend neu ausgebaut – und alle Partner:innen profitieren gleichermaßen davon.

Die eigene Nachfragemacht stärken

#LU #SSGI

Schreiben mehrere Partner:innen gemeinsam aus, stärkt das ihre Nachfragemacht. Erfahrungen des Vereins SSGI aber auch der Gerätebeschaffung in Luzern zeigen, dass deutlich bessere Preise erzielt werden, wenn Skaleneffekte abgeschöpft werden. Anbieter:innen können anders rechnen, wenn der Auftrag grösser ist. Wie stark dieser Effekt wirkt, ist abhängig davon, ob die Abnahme garantiert werden kann. Der Luzerner Rahmenvertrag gibt eine Schätzung für die benötigten Geräte ab, garantiert aber keine Mindestabnahme – womit die Bezüger:innen bereits von deutlich besseren Preisen profitieren können, als wenn sie ihre Geräte einzeln beschaffen würden. Der Verein SSGI erfragte bei einer gemeinsamen Ausschreibung Preisschilder pro Kanton und wies im Pflichtenheft darauf hin, dass das Vergabevolumen von der Zustimmung aller Kantone abhängig sei. So hätte die Vergabe auch dann erfolgen können, wenn in einem der Kantone die Kreditsprechung gescheitert wäre. Die Anbieter:innen boten folgerichtig nicht maximale Rabatte an, konnten einen Teil des Risikos aber einrechnen. Eine Alternative wäre es gewesen, die Gesamtvergabe nur dann für gültig zu erklären, wenn eine Zustimmung aller beteiligten Kantone vorliegt.

Je verbindlicher sich die Beschaffungsstellen auf die gemeinsame Vergabe einigen können, umso höher ist also der Effekt der gesteigerten Marktmacht Nachfragemacht – dafür erhöhen sich auch die Abhängigkeiten. Dies ist vor der Ausschreibung gegeneinander abzuwägen – und bereits im Pflichtenheft transparent festzuhalten.

Der Effekt der gesteigerten Nachfragemacht spielt übrigens auch in der Betriebsphase, wie ein Beispiel des Vereins SSGI zeigt: in einem Fall wollte die Anbieterin Microsoft ihre Preispolitik ändern. Der Verein akzeptierte die neuen Konditionen in Abweichung des Beschaffungsvertrages nicht und erklärte, dass er sonst neu ausschreiben werde. Eine solche Verhandlung wäre für jeden einzelnen der beteiligten Kantone OW, NW oder AR unrealistisch.

Potenzial in Kleinstprojekten erkennen

#LU

Die Luzerner Gerätebeschaffung zeigt, dass auch in Kleinstprojekten viel Potenzial steckt. Diese müssen gar nie wachsen, um eine grosse Wirkung zu entfalten. Für den Rahmenvertrag, über welchen der Kanton den Gemeinden das Einkaufen von Schulgeräten zu attraktiven Konditionen ermöglicht, wurde ohne grosse Projektorganisation und mit minimalem Aufwand umgesetzt. Die Wirkung ist enorm. Das Beispiel lehrt uns: manchmal ist «einfach machen» der effektivste Weg.

4.3 Sich gemeinsam organisieren: wie arbeiten wir zusammen?

Sich gemeinsam organisieren

#PTI #SG #SSGI

Grundsätzlich braucht es keine bestimmte Organisationsform für gemeinsame Beschaffung. Die Beschaffungskompetenz aller Partner:innen muss lediglich an die Beschaffungsstelle delegiert werden. Die geeignete Organisationsform ist abhängig von der Grösse und der Absicht. Soll nur ein einzelnes und nicht allzu komplexes Projekt gemeinsam beschafft werden, kann es ausreichend sein, wenn der eine Partner für den anderen/ auch die Beschaffung tätigt und dies vertraglich geregelt wird. Die Polizei hat so begonnen, jedoch mit der Zeit zu Recht festgestellt, dass dieses Vorgehen juristische Unsicherheiten birgt. Also wurde pro Projekt ein Verein gegründet. Hat ein Projekt eine gewisse Komplexität, kann dies ein sinnvolles Vorgehen sein, da der Verein mit eigener Rechtsform eine erhöhte Rechtssicherheit für alle Beteiligten ermöglicht.

Werden immer wieder gemeinsam Projekte beschafft, ist es sinnvoll, dafür eine spezifische Organisationsform zu schaffen. Die Rechtsform dieser Organisation ist zweitrangig. Es kann sich um eine Verwaltungseinheit wie bei der Polizei, öffentlich-rechtliche Anstalt, wie in St. Gallen oder einen Verein, wie den Verein SSGI, handeln. Zentral ist, dass diese Organisationseinheit als Beschaffungsstelle und ggf. als Vertragspartnerin auftritt und somit den gemeinsamen Beschaffungsprozess sauber abwickeln kann. Zudem kann sie die gemeinsamen Aktivitäten übergeordnet und auch während der Betriebsphase koordinieren (siehe «Koordination auch im Betrieb sicherstellen»). Der Vorteil an einer unabhängigen Organisation ist, dass sämtliche Partner:innen in den entsprechenden Gremien Einsitz nehmen können. Zudem wird wertvolles Knowhow aufgebaut, von dem spätere Projekte profitieren können, womit die Professionalität gesteigert werden kann.

Bestehende Dynamiken nutzen

#SG

Ist eine Organisationform einmal etabliert, besteht die Gefahr, diese als in Stein gemeisselt zu betrachten. Das Beispiel aus St. Gallen zeigt, dass es sich lohnt, von bestehenden Strukturen bei Bedarf abzuweichen. Existieren an gewissen Orten positive Dynamiken oder wertvolle Kompetenzen, sollte man sich diese zunutze machen: so kann es sinnvoll sein, projektbasiert zu entscheiden, wo Projekte angesiedelt werden. Existiert eine zentrale Organisation wie EGOV SG, kann sie eine wertvolle Gesamtkoordination sicherstellen, auch wenn die Projektleitung anderswo angesiedelt ist, indem sie auf übergeordneter Ebene die Steuerung übernimmt und für Knowhow-transfer sorgt.

Sich koordinieren lassen

#PTI #SG #SSGI

Eine beinahe automatisch auftretende Gefahr bei gemeinsamen Ausschreibungen ist die drohende Überladung des Projekts. Wenn mehrere Partner:innen ein Projekt umsetzen, bestehen viele Ansprüche an die gemeinsame Lösung. Jede:r möchte seine Ansprüche unterbringen. Eine überladene Lösung wird allerdings teuer, nicht zwingend besser und im schlimmsten Fall nicht mehr funktional (siehe «Kompromisse eingehen»). Wie das ehemalige Onlineschalter-Projekt der Polizei oder auch die Erfahrungen von eGov SG und dem Verein SSGI zeigen, ist es für ein Projekt wichtig, dass diese Wunschkonzepte in allen Projektphasen konsequent eingedämmt werden (siehe «Kompromisse eingehen»). Das bedeutet: wer gemeinsam beschaffen will, muss sich koordinieren lassen. Die beteiligten Organisationen müssen den Lead bewusst abgeben. Das gilt auch während der Betriebsphase (siehe «Projekte auch im Betrieb weiterkoordinieren»).

Sich koordinieren zu lassen ist eine Frage des Mindsets. Das muss gelernt werden – und es muss auch gewollt sein. Damit das möglich ist, muss eine kompetente Projektleitung installiert werden, der man vertraut, und der man sich anschliessend bewusst unterstellt (siehe «Eine kompetente Projektorganisation aufbauen»).

Eine kompetente Projektorganisation aufbauen

#PTI #LU #SG #SSGI

Eine kompetente Projektorganisation ist für ein Projekt von grösster Wichtigkeit. «Kompetent sein» bedeutet in diesem Zusammenhang verschiedene Dinge.

Einerseits muss die Projektleitung die nötige Selbständigkeit und Stärke haben, um alle Beteiligten koordinieren zu können (siehe «Sich koordinieren lassen»). Andererseits muss die Projektorganisation auch über die entsprechenden Verordnungskompetenzen und entscheidungsfähige Gremien verfügen, um Entscheide selbständig fällen zu können. Das gilt insbesondere auch, wenn die Beschaffungskompetenz an eine eigene Rechtsperson übertragen wird, beispielsweise an ein selbständiges Kompetenzzentrum wie in St. Gallen oder an einen Verein wie den Verein SSGI, müssen. Nur so kann die Projektorganisation agil und handlungsfähig sein.

Die Projektleitung kann durchaus einer internen Stelle übertragen werden, sofern sie die Unabhängigkeit zu den übrigen Projektpartnern mit sich bringt. Ein interner Lead hat den grossen Vorteil, dass die Projektleitung eine Nähe zu den Anwender:innen und eine Kenntnis interner Prozesse und Abläufe sicherstellen kann, die bei einem auswärtigen Lead häufig fehlt (siehe «Nähe zur operativen Ebene sicherstellen»).

Ebenfalls aus Luzern lassen sich aber auch Rückschlüsse zu den Nachteilen eines internen Leads ziehen: trägt die Projektleitung verschiedene Hüte, kann er in einen Rollenkonflikt geraten. Zudem können nötige Kompetenzen fehlen. Das kann das ein Projekt zum Scheitern bringen.

Ob der Lead extern oder intern angesiedelt wird, ist letztlich eine Frage der Organisation und der individuellen Umstände. So gibt eGov SG den Lead bewusst auch an andere Verwaltungseinheiten ab, wenn dort das richtige Knowhow für den Projektlead vorhanden ist. In Luzern hingegen wurde ein externer Lead als Befreiung erlebt: er ermöglichte eine dringend nötige Neutralität, um Ruhe ins Projekt zu bringen. Dafür konnte der frühere Projektleiter unbefangene seine Rolle als Fachmann wahrnehmen und gleichzeitig seine Kanäle zu den übrigen Projektbeteiligten erschliessen, so dass die Nähe weiterhin gewährleistet blieb.

Je grösser und komplexer ein Projekt, umso wichtiger ist Expertise im Projektmanagement. Und nur eine erfahrene Beschaffungsstelle kann gute gemeinsame Ausschreibungen garantieren (siehe Kapitel 4.4). Ist dieses Wissen intern nicht vorhanden, ist eine externe Verstärkung zwingend. Das Beispiel von eGov SG zeigt zudem, wie solches Knowhow auch gezielt intern aufgebaut werden kann: indem ein eigenes Kompetenzzentrum geschaffen wurde, werden Erfahrungen für spätere Projekte mitgenommen und intern weitergegeben.

40

Es ist wichtig, dass alle Projektpartner:innen Vertrauen in die Projektorganisation haben. Eine paritätische Vertretung der Projektpartner:innen ist deshalb wichtig. Insbesondere wenn ein Kanton mit Gemeinden zusammenarbeitet, ist aufgrund des ungleichen Kräfteverhältnisses zentral, dass die Gemeinden gleich stark vertreten sind wie der Kanton. Nähe und Vertrauen kann zudem auch auf anderen Wegen sichergestellt werden: In St. Gallen ist es hilfreich, dass das Büro von eGov SG mit dem Büro der Vereinigung St. Galler Gemeindepräsident:innen (VSGP) nicht nur im selben Gebäude, sondern auch auf dem gleichen Stockwerk angesiedelt ist. Man trifft sich an der Kaffeemaschine, man sitzt zusammen beim Mittagessen – das ist ein extremer Mehrwert gegenüber seltenen Treffen, die nur offiziell im Rahmen der Projektplanung stattfinden.

Das Beispiel des Vereins SSGI kann darüber hinaus zeigen, dass ein Projekt politischen Rückhalt gewinnen kann, wenn eine erfahrene Organisation wie der SSGI dahinter steht. Dadurch, dass sich der Verein in der Region einen Namen gemacht hat, dass Politiker:innen ihn kennen und wissen, dass dort das nötige Knowhow vorhanden ist, ist die Skepsis gegenüber SSGI-Projekten womöglich weniger ausgeprägt, als wenn wechselnde externe Unterstützung hinzugeholt würde.

Nähe zur operativen Ebene sicherstellen

#PTI #LU #SG

Die Erfahrungen der Polizei, aus Luzern und St. Gallen zeigen unmissverständlich auf, wie wichtig die Nähe zwischen Projektleitung und Anwender:innen gerade im Bereich der Digitalisierung ist: nur wenn die Projektleitung den Berufsalltag der Anwender:innen versteht oder sogar aus eigener Erfahrung kennt, werden brauchbare Produkte entwickelt, die im Alltag tatsächlich funktional sind. Die Polizei löst dies, indem der Projektlead intern angesiedelt ist. Die Projektverantwortlichen kennen den Arbeitsalltag der späteren Anwender:innen aus eigener Erfahrung. In Luzern zeigt sich dies bezüglich der Wert persönlicher Kontakte: dank diesen können Rückfragen unkompliziert abgewickelt werden, Tools von Vertrauenspersonen getestet, Konzepte gespiegelt oder konstruktive Kritik aufgenommen werden. Wenn dieser Kommunikationsfluss in beide Richtungen ohne Hindernisse funktioniert, wirkt sich das positiv aufs Projekt aus (siehe «Erwartungen bewusst regulieren»).

Je mehr Stellen auf verschiedenen Ebenen an einem Projekt beteiligt sind, umso mehr besteht die Gefahr, dass die Vorstellungen über das Projekt auseinanderdriften. So ist es wichtig, dass der Informationsfluss zwischen allen Projektbeteiligten funktioniert. Dazu hören auch Anwender:innen, die in bestimmten Projektphasen hinzugezogen, befragt oder um Inputs gebeten werden, jedoch nicht direkt an der Projektentwicklung beteiligt sind. Häufig handelt es sich bei ihnen um spätere Anwender:innen, die für die Umsetzung des Projekts zentral sein werden. Es ist wichtig, dass auf diesen Ebenen der Rückhalt für ein Projekt nicht verloren geht.

Das Beispiel Luzern aber auch St. Gallen zeigt, dass nicht unterschätzt werden sollte, wie schwer fassbar Digitalisierungsprojekte für viele sind. Oft wird von Lösungen aufgrund mangelhafter Kommunikation zu viel erwartet oder es wird nicht verstanden, warum bestimmte Projekte so lange dauern. Es ist hilfreich, hier ein aktives Erwartungsmanagement zu betreiben, also Projektbeteiligte so transparent wie möglich und so oft wie nötig über den Projektverlauf und -fortschritt zu informieren, um sie unterwegs nicht zu verlieren.

Bei der Projektplanung ist nicht zu vergessen, dass das Projekt auf Anspruchsgruppen angewiesen ist, die in gewissen Projektphasen hinzugezogen werden. Sie sind auch bei der späteren Einführung und für den allgemeinen Rückhalt des Projekts von grösster Bedeutung (siehe «Freiwilligkeit oder Pflicht walten lassen?»). Luzern kennt eine standardisierte Aufwandvergütung für diese Art der Projektbeteiligung als einfache Massnahme der Wertschätzung. Der Kanton Luzern kritisiert, dass in vielen Projekten die Teilnahme von Anspruchsgruppen am Projekt als normaler «Teil ihres Jobs» angesehen werde. Gerade bei Lehrpersonen bedeute dies aber einen nicht vergüteten Aufwand, der die betroffenen Personen dem Projekt nicht wohlgesonnener macht. Der Kanton ermöglicht deshalb standardmässig für alle Projektbeteiligte eine unkomplizierte Abrechnung ihres Aufwands via eingereichter Stundentabelle und erachtet dies als einfach Projektförderungsmaßnahme.

Klarheit punkto Kostenbeteiligung schaffen

#PTI #LU #IGOV #SG #SSGI

Die Zusammenarbeit mehrerer Projektpartner:innen kann harzig werden, sobald es um die Aufteilung der Kosten geht. Die Polizei führte jahrelang lange Grundsatzdiskussionen über geeignete Kostenschlüssel, bevor ein einheitlicher Kostenschlüssel für alle Projekte eingeführt wurde. Auch in Luzern führen die Kosten zu Problemen im Projekt, da das Gesetz eine ungünstige Kostendifferenzierung macht, die vor allem punkto Betriebskosten zu Unklarheiten führt. Eine solche Fehlkonzeption kann ein Projekt und dessen Langlebigkeit stark behindern.

Projekte wie das iGovPortal oder auch Beschaffungen von EGov SG oder des Vereins SSGI sowie auch der Polizei haben die Stärke, dass ihre Finanzierung unmissverständlich geklärt ist. Die Investitionskosten werden meist nach einem festen Kostenschlüssel aufgeteilt, wobei zwei Modelle üblich ist: je nach Projekt trägt der Kanton die Hälfte der Kosten die Gemeinden teilen sich die andere Hälfte abhängig von ihren Bevölkerungszahlen auf. Bei Projekten werden die Kosten von den Kantonen getragen und es bleibt diesen selbst überlassen, ob sie ihre Gemeinden dafür zur Kasse bitten wollen, oder nicht.

Sind Gemeinde gesetzlich verpflichtet, Projekte einzuführen und finanziell mitzutragen, bringt die Regelung, dass die kommunalen Beiträge als gebunden gelten, die nötige Planungssicherheit.

Auch die Finanzierung der Weiterentwicklung sollte unmissverständlich geklärt sein, da IT-Projekte laufend à jour gehalten werden müssen (siehe «Weiterentwicklung einberechnen und Finanzierung sicherstellen»).

Saubere Trennung zwischen Projekt- und Betriebsorganisation

#PTI #LU #IGOV #SG #SSGI

Bei wenigen Faktoren herrscht so viel Einigkeit: eine saubere Trennung zwischen Projekt- und Betriebsorganisation ist das A und O für einen sauberen Projektverlauf in allen Phasen. Ein Grund dafür ist, dass im Betrieb schlicht andere Kompetenzen gefragt sind, als in der Planung. Zudem bringen Digitalisierungsprojekte häufig auch Transformationsprozesse innerhalb der Verwaltung mit sich, welche in der Betriebsorganisation abgebildet werden sollten.

Bei der Polizei weiss man aus eigener Erfahrung, dass es Sinn macht, Projekte irgendwann abzuschliessen, abzurechnen und anschliessend in die Betriebsphase überzugehen. «Ewige Projekte», die keinen sauberen Abschluss finden, beginnen irgendwann zu harzen.

Für das Verständnis des Portals iGov ist diese Leseart hilfreich. Durch sein organisches Wachstum und laufend hinzukommende Releases wurde die Entwicklung nie sauber abgeschlossen. Die Kernlösung hat Erneuerungsbedarf, wird dahingehend schrittweise vom Verein weiterentwickelt und von seinen Mitgliedern laufend mit zusätzlichen Services weiter ausgebaut. Der Entwicklungsprozess ist somit nie abgeschlossen. Einerseits gründet das Portal genau auf jener Logik, dass seine Mitglieder zur Weiterentwicklung beitragen und ihre entwickelten Services wiederum für andere verfügbar machen. Was jedoch bisher versäumt wurde, ist eine klare Phasentrennung der Kernlösung: Würde man deren Entwicklung sauber abschliessen und nach einer gewissen Betriebszeit erst wieder erneuern, würde dies auch auf die vergaberechtlichen Herausforderungen des Projekts die nötigen Antworten liefern (siehe «Neuausschreibung wagen»).

4.4 Beschaffungsgegenstand und Ausschreibung: was wollen wir?

Eine gute Ausschreibung machen

#PTI #LU #SG #SSGI

Ja, eine Ausschreibung kann gut gemacht sein – oder eben schlecht. Eine schlecht gemachte Ausschreibung kann dazu führen, dass der Zuschlag nicht an die bestmögliche Anbieterin erfolgt, weil die besten Anbieter:innen beispielsweise mit unnötigen K.O.-Kriterien versehentlich ausgeschlossen werden oder weil das Kriterium «Preis» so hoch gewichtet wurde, dass der Auftrag an ein:e Anbieter:in vergeben werden musste, die den Auftrag unbedingt haben wollte, deshalb den Preis massiv gedrückt hat, aber nicht unbedingt dazu geeignet ist. Später ist sie dann gezwungen, mittels Nachträge ihr Budget auszugleichen, was die Kosten nachträglich erhöht.

Genauso kann es passieren, dass eine Auftragnehmerin zwar primär kompetent ist, sie jedoch nicht das das Produkt entwickelt, das man eigentlich haben möchte, weil der Beschaffungsgegenstand ungenügend geklärt wurde.

Solche Risiken können mittels gut konzipierter Ausschreibungen vermieden werden. Dazu sind spezifische Kompetenzen und Erfahrungen nötig (siehe «Eine kompetente Projektorganisation aufbauen»). Werden Beschaffungskompetenzen wie in St. Gallen in einem Kompetenzzentrum intern aufgebaut, können spätere Projekte von diesem Knowhow profitieren. Auch Vereine wie der SSGI ermöglichen einen wichtigen Knowhowaufbau. Ist eine solche Struktur nicht vorhanden, ist es wichtig, dass Beschaffungskompetenzen wie in Luzern extern eingekauft werden.

Kompromisse eingehen und Standards definieren

#PTI #SG #SSGI

Gemeinsam beschaffen bedeutet, Kompromisse einzugehen. Die Partner:innen müssen sich davon lösen, alle Bedürfnisse in einem Projekt abdecken zu wollen. Halten Sie an dieser Vorstellung fest, droht das Projekt überladen zu werden.

Eine Lösung für dieses Bedürfnis kann es sein, mit Optionen zu arbeiten. Zahlreiche gemeinsame Beschaffungen machen genau das: eine Kernlösung wird von allen Partner:innen bezogen. Einzelne Services können optional bezogen werden. Um das zu ermöglichen, ist es wichtig, gemeinsam Standards zu definieren. Es ist vital, sich untereinander bereits im Vorfeld auf Standards und Schnittstellen zu einigen. Je präziser diese definiert sind, umso mehr Flexibilität ist im Einzelfall möglich. Denn wenn Standards übereinstimmen, können Schnittstellen zu ergänzenden Individuallösungen im Einzelfall abgedeckt werden. Und doch kann es wichtig sein, zugunsten des Gesamtprojekts auch ein «Nein» der Projektleitung zu akzeptieren – nicht alle Sonderwünsche können in eine kollektive Lösung integriert werden.

Die kompromissbereite Haltung ist in allen Projektphasen wichtig: wenn der Leistungskatalog definiert wird, muss eine starke Projektleitung dafür sorgen, dass alle Seiten wenn nötig zurückstecken. Während der Entwicklung eines Projekts müssen Extrawünsche und Nachträge in Schach gehalten werden. Und in der Betriebsphase kommen meist von allen Seiten Weiterentwicklungswünsche, die das Projekt auch im Nachhinein noch überladen können. Diese gilt es zu priorisieren und zu koordinieren – und wenn nötig muss entschieden werden, dass sie im bestehenden Projekt keinen Platz finden werden.

Den grossen Wurf wagen?

#PTI #LU #SG

Je grösser der geplante Wurf und je neuartiger ein Projekt, umso eher empfiehlt es sich, ein Standardprodukt zu beschaffen. Experimente und das Entwickeln von Individuallösungen sind eher bei kleineren Projekten empfehlenswert, bei denen ein Scheitern weniger folgenreich ist.

- 42 Bei der Polizei ist man überzeugt, dass es sich bewährt, Projekte konsequent Schritt für Schritt zu entwickeln. Die zentralen Argumente lauten: Digitalisierungsprojekte haben immer einen gewissen Experimentiercharakter und müssen sich erst bewähren. Erst dank konkreten Erfahrungen könne man Produkte optimieren. Selbst die umfassendsten Pflichtenhefte können nicht alle Eventualitäten abdecken. Und, last but not least: scheitert ein teures Grossprojekt, kann das eine:n Projektverantwortliche:n womöglich den Kopf kosten.

In St. Gallen gibt es durchaus Projekte, die den grossen Wurf wagen. Solche Projekte brauchen politischen Rückhalt (siehe «Starke Fürsprecherinnen finden») – und müssen auf Risiken bewusst reagieren. Beispielsweise, indem man eine erfahrene Projektorganisation einsetzt und sicherstellt, dass der Beschaffungsgegenstand vor der Vergabe hinreichend geklärt ist. Bei Projekten, die Neuland betreten, ist die Gefahr gross, dass unklar ist, in welche Richtung sie sich bewegen (siehe «Gemeinsames Auftragsverständnis sicherstellen»). Kann der Beschaffungsgegenstand nur unzureichend definiert werden und möchte man trotzdem den grossen Wurf wagen, empfiehlt es sich, auf diese Unsicherheit mit einem angepassten Verfahren zu reagieren.

Eine Möglichkeit bietet das noch wenig erprobte Dialogverfahren, das im offenen oder selektiven Verfahren angewendet werden kann (siehe Kapitel 2.4). Der Dialog findet mit ausgewählten potenziellen Anbieter:innen während der Ausschreibung und somit vor der Zuschlagserteilung statt. Im Dialog kann sich die Beschaffungsstelle den Fragen der Anbieter:innen stellen und den Beschaffungsgegenstand schärfen. Dadurch wird ein detailliertes gegenseitiges Projektverständnis ermöglicht. Je weniger genau ein Beschaffungsgegenstand definiert werden kann oder je innovativer und neuartiger er ist, umso lohnenswerter kann ein Dialog sein – und dazu beitragen, dass auch bei einem grossen Wurf die nötige Planungssicherheit gewährleistet bleibt.

Gemeinsames Auftragsverständnis sicherstellen

#LU #SG #SSGI

Da man sich bei Digitalisierungsprojekten oft auf Neuland bewegt, fehlen häufig Vorbilder und Erfahrungen. Deshalb kann es vorgekommen, dass eine Beschaffungsstelle nicht genau weiss, worauf sie sich einlässt oder den Beschaffungsgegenstand nur ungenügend definieren kann. Ein:e geeignete:r Anbieter:in kann fast alles liefern – sofern unmissverständlich klar ist, was das sein soll. Gibt es betreffend Beschaffungsgegenstand offene Fragen, ist es zentral, diese noch vor dem Zuschlag zu klären. Das kann gegebenenfalls mittels eines vorgelagerten Variantenstudiums erfolgen, welches beispielsweise in St. Gallen üblicherweise die nötige Klärung bringt. Manchmal fördern aber erst die Rückfragen der Anbieter:innen die zentralen Fragen zutage: in einem solchen Fall kann ein Dialogverfahren ein geeignetes Instrument darstellen (siehe «Den grossen Wurf wagen?»). Die gemeinsame Auseinandersetzung mit dem Beschaffungsgegenstand während des Vergabeprozesses ermöglicht es der Vergabestelle, eine realistische Einschätzung davon zu erhalten, welche der Anbieter:innen wirklich in der Lage dazu sind, das Projekt zu stemmen. Zudem stellt es sicher, dass Anbieter:innen und Beschaffungsstelle dieselbe Vorstellung vom Projekt teilen. Ein gutes gegenseitiges Projektverständnis ermöglicht es den Anbieter:innen, präzisere Offerten zu berechnen.

In Luzern musste man schmerzhaft erfahren, was passiert, wenn es zwischen Anbieterin und Beschaffungsstelle zu Missverständnissen kommt: beim gescheiterten Projekt erhielt eine Anbieterin den Zuschlag, welche den Auftrag nicht erfüllen konnte. Solche Missverständnisse gilt es durch einen gut konzipierten Vergabeprozess zu vermeiden.

Hilfreich hat sich dazu in Luzern im zweiten Anlauf das Instrument der Use-Cases erwiesen: mittels dieser konnten Prozesse abgebildet, Schnittstellen sichtbar gemacht werden und der Beschaffungsgegenstand somit präzisiert werden. Auch der Verein SSGI setzt auf das Instrument der Use-Cases. Er erachtet diese insbesondere auch während der Abnahme eines Projekts als hilfreich: diese werden dann systematisch durchgespielt, um zu kontrollieren, ob der Leistungskatalog erfüllt wurde.

4.5 Einführung, Betrieb, Weiterentwicklung – und Neuausschreibung?

Einführung und Abnahme kollektiv umsetzen

#LU #IGOV #SSGI

Ein gemeinsam beschafftes Produkt muss häufig dezentral an zahlreichen Stellen eingeführt werden. In Luzern hat man die Erfahrung gemacht, dass es sich lohnt, mit komplexen Fällen zu beginnen. Funktioniert das Roll-out in den grossen Städten, sind alle Eventualitäten und Sonderfälle abgedeckt. Dann sollte die Einführung auch bei den kleineren – und tendenziell weniger erfahrenen – Partner:innen funktionieren.

Das Portal iGov hat mit seinen zertifizierten Partnerbetrieben, welche die Implementierung des Portals bei Neumitgliedern übernehmen können, grundsätzlich ein spannendes Modell geschaffen, das für ähnliche gelagerte Fälle eine spannende Lösung sein kann. Allerdings wäre dabei darauf zu achten, dass die Zertifizierungsschwelle für neue Partnerbetriebe hinreichend gesenkt würde, so dass grundsätzlich jede:r Anbieter:in als Integrator:in in Frage käme.

Der Verein SSGI, der als Vergabestelle den gesamten Vergabe- und Einführungsprozess betreut, weist auf den vitalen Aspekt der Produktabnahme hin: Der Verein erachtet die Abnahme als wichtigen Prozessschritt. Dort werden Testszenarien, Use-Cases, Prozesse der Mängelfeststellung und Nachbesserung durchgespielt. Erst wenn ein Projekt die Abnahme besteht, wird es bei den Bedarfsstellen eingeführt.

Vertragsmodell mit Anbieter:in festlegen

#PTI #LU #IGOV #SG #SSGI

Wie die Praxisbeispiele zeigen, kommen für die Betriebsphase nach dem Zuschlag verschiedene Vertragsmodelle in Frage: Existiert eine eigenständige Beschaffungsorganisation, ist es dankbar, dass diese die Lösung übernimmt und zu dessen Eigentümerin wird. Dieses Modell kennt sowohl die Polizei aus früheren Projekten, als auch das Portal iGov. Der Vorteil dieses Modells ist, dass das Produkt beliebig vielen Partner:innen zur Verfügung gestellt werden kann. So bezahlen Neumitglieder dem Verein eine Beitrittsgebühr und können die Portallösung dann grundsätzlich beziehen. Die Betriebsverträge schliessen sie mit ihrem Integrator jeweils selber ab.

Heutzutage ist die Polizei inzwischen auf ein Servicemodell umgestiegen. Dieses ist bei freiwilligen Projekten beidseitig attraktiv: bei wenigen Partner:innen geht es für die Anbieterin knapp auf. Wenn mehrere Stellen mitmachen, wird es für sie lukrativer. So haben beide Seiten einen Anreiz, zusätzliche Partner:innen dazu zu holen.

In Luzern waren beim ersten Projekt zuerst Einzelverträge zwischen der Anbieterin und jeder Gemeinde vorgesehen. Da dies als viel zu kompliziert empfunden wurde, tritt nun der Kanton als Vertragspartner auf und agiert gegenüber den Gemeinden als Rechnungsstellerin. Genauso handhabt es EGov SG, die als Vertragsnehmerin und zugleich Verrechnungsstelle auftritt. Die Verantwortung für den Servicekatalog wird an den Servicemanager vonseiten Anbieter delegiert. EGov SG bekommt von ihm jeweils eine Übersicht und eine Budgetplanung. Die Vertragskommunikation und alles Operative läuft über die Bedarfsstellen direkt.

Der Verein SSGI zeigt auf, dass im Betrieb auch mit Einzelverträgen gearbeitet werden kann. Er stellt den Kantonen Musterverträge zur Verfügung. Sie können diese verwenden, müssen aber nicht. Meist erhalten sie so aber bessere Konditionen.

Projekte auch im Betrieb weiterkoordinieren

#SSGI

Alle Projekte achten darauf, dass auch der Betrieb kollektiv erfolgt (siehe «Saubere Trennung zwischen Projekt- und Betriebsorganisation»). Die Erfahrung des Vereins SSGI bringt die Bedeutung der Koordination in der Betriebsphase jedoch am deutlichsten auf den Punkt:

Zwar übernimmt jeder Kanton bzw. jede Gemeinde den Betrieb ihrer Lösung selber, allerdings wird ein Lenkungsausschuss eingesetzt, der weiterhin alle Aktivitäten koordiniert. Seine Aktivitäten folgen einer langfristigen Roadmap, über welche die Weiterentwicklung geregelt wird. Gewisse Weiterentwicklungsbedürfnisse kommen von der Lieferantin, gewisse werden durch eine angepasste Gesetzgebung initiiert, andere kommen aus der eingesetzten Fachgruppe, welche die Bedürfnisse auf operativer Ebene sammelt. Die Wünsche für Weiterentwicklungen werden vom Lenkungsausschuss koordiniert und priorisiert. Auf operativer Ebene darf keine der Bedarfsstellen individuelle Bestellungen auslösen. Die Lieferant:in ist vertraglich dazu verpflichtet, Aufträge nur vom Lenkungsausschuss entgegenzunehmen.

Dies ist aus Sicht des Vereins SSGI vital, da man ansonsten am Ende der Laufzeit doch wieder 26 separate Lösungen hätte. Der Bedarf nach Koordination hört mit der Vergabe also keineswegs auf. Auch in dieser Phase haben starke und entscheidungsfähige Gremien eine zentrale Bedeutung (siehe «Sich koordinieren lassen»).

Ressourcen für Betrieb vorsehen

#LU #IGOV #SG #SSGI

Daraus muss schlussfolgert werden, dass nicht vergessen gehen darf, personelle Ressourcen für den Betrieb vorzusehen. Je nach Projekt können diese durchaus spürbar sein. EGov SG stellt die nötigen Ressourcen dafür standardmässig bei jedem Projekt für die ganze Betriebszeit ein. Dabei muss beachtet werden: Digitalisierungsprozesse können auch langfristig veränderte Personalressourcen bedingen, da sie mit einer tiefgreifenden Restrukturierung der Verwaltung einhergehen. Es lohnt sich, dies von Anfang an zu bedenken und sich entsprechend aufzustellen.

Vereinslösungen wie iGov oder SSGI müssen automatisch an eine Finanzierung der Betriebszeit denken, da diese ihre Existenzgrundlage darstellt. Sie finanzieren den Vereinsbetrieb über Betriebsbeiträge ihrer Mitglieder.

Das Luzerner Beispiel zeigt, dass dieser Aspekt durchaus auch einmal vergessen gehen kann. Um Ressourcen für den späteren Betriebsausschuss zur Verfügung zu haben, wird derzeit diskutiert, den vorgesehenen Gemeinde-Beitrag um 10% zu erhöhen. Solche Diskussionen gilt es grundsätzlich wenn möglich zu vermeiden, da einem Projekt dadurch zu Recht mangelnde Transparenz betreffend Folgekosten vorgeworfen werden kann.

Weiterentwicklung einberechnen und Finanzierung sicherstellen

#PTI #LU #IGOV #SG #SSGI

Ein professionelles Projekt denkt dessen ganzen Lebenszyklus mit. Es rechnet ins Vergabevolumen die Betriebskosten sowie alle laufenden Kosten während der ganzen Laufzeit ein. Und es sieht eine Reserve für Weiterentwicklungsschritte vor, die über gewöhnliche Releases hinausgehen.

44

IT-Projekte haben aber gemeinsam, dass sie laufend à jour gehalten werden müssen. Will ein Projekt zukunftstauglich bleiben, ist unabdingbar, dass es auf den technologischen Fortschritt laufend reagiert. Dafür sind Reserven einzurechnen. Projekte, die bewusst Schritt für Schritt entwickelt werden, sehen im Vergabevolumen besonders grosszügige Reserven vor (siehe «Den grossen Wurf wagen?»).

Das Portal iGov wächst ebenfalls schrittweise, allerdings geschah das Wachstum hier organisch und konnte nicht von Anfang an vorgesehen werden, weshalb genau dieser Aspekt nun vergaberechtliche Schwierigkeiten mit sich bringt, die sich letztlich nur mit einer Neuausschreibung beheben lassen. Das Beispiel zeigt, warum es sinnvoll ist, eine solche Entwicklungen wenn möglich schon bei Projektbeginn zu antizipieren.

Beide Beispiele sind gut darin, die Finanzierung für die späteren Weiterentwicklungsschritte sicherzustellen, indem sie ein Projektkonto betreiben, das systematisch alimentiert wird. Jährliche Betriebsbeiträge der Bedarfsstellen decken die laufenden Kosten, worunter auch neue Releases fallen. Da beide Projekte so ausgelegt sind, dass laufend neue Partner:innen hinzukommen, kaufen diese sich mittels einer «Beitragsgebühr», die sich auf den gewöhnlichen Kostenteiler stützt, ins laufende Projekt ein (siehe «Offen bleiben für Nachzügler:innen»). Der Verein iGovPortal.ch zahlt damit teilweise bisherige Investitionen älterer Projektpartner:innen zurück. Die Polizei verzichtet bewusst darauf, sondern nutzt die Beiträge vollumfänglich, um die Projektkasse zu alimentieren. Letztere Lösung erscheint insofern sinnvoller, als dass Verwaltungsbudgets von Rückzahlungen kaum profitieren. Ist ein Projekt so ausgelegt, muss die Finanzierung der Weiterentwicklungen von Anfang an geklärt sein. Ansonsten kann die Weiterentwicklung behindert werden.

Mittel für die Weiterentwicklung von Projekten des Verein SSGI werden von den beteiligten Kantonen von Anfang an als wiederkehrende Kosten budgetiert. Für das Projekt «eGovernment-Basisinfrastruktur» wurde beispielsweise vereinbart, dass die Kantone jährlich wiederkehrende Kosten budgetieren. Diese wurden bereits mit dem Projektantrag offengelegt und entsprechend eingestellt. Der Lenkungsausschuss des Projekts entscheidet jeweils, wofür die eingestellten Mittel ausgegeben werden, oder ob gewisse Mittel für einen grösseren Schritt ins nächste Jahr verschoben werden sollen. Auf diese Weise sind die Mittel viel einfacher sicherzustellen, als wenn bei Weiterentwicklungsschritten jedes Mal Kredite für separate Investitionsprojekte abgeholt werden müssten.

EGov SG plant neue Projekte – aber auch die Weiterentwicklung bestehender Projekte – im Rahmen seiner umfassenden Portfolioplanung. Diese ist auf den Budgetierungsprozess der Verwaltung abgestimmt. Weil im Frühling Budgetzeit ist, muss das Portfolio anfangs Jahr durch alle Gremien. Den jeweiligen Stellen wird dann rechtzeitig das Budget für alle anstehenden Projekte sowie ein Finanzplan über drei Jahre geliefert. Da die Prozesse aufeinander abgestimmt sind, läuft dies relativ reibungslos: die Verwaltungseinheiten übernehmen die Zahlen von EGov SG 1:1. Wie der Verein SSGI macht EGov die Erfahrung, dass Ausgaben vor allem dann zum Problem werden, wenn sie nicht oder falsch budgetiert waren. Den Gemeinden werden die Zahlen ebenfalls zeitgleich geliefert – und ebenfalls problemlos übernommen, da die Ausgaben gebunden sind.

Das Luzerner Beispiel geht hier grössere Risiken ein: zwar sind die Investitionskosten für die Schulverwaltungssoftware längst gesprochen, jedoch ist im Vergabevolumen keine Reserve für grössere Weiterentwicklungen vorgesehen. Dies deshalb, weil man trotz des ersten gescheiterten Projekts weiterhin vom grossen Wurf ausgeht – der auch gelingen soll. Man ging deshalb beim Vergabevolumen und der Gesamtkostenrechnung über die gesamte Laufzeit nur von üblichen Releases aus. In deren Rahmen soll auch auf Mängel oder Verbesserungswünsche reagiert werden können. Sollten grössere Änderungswünsche auftauchen, müsste über deren Finanzierung zuerst diskutiert werden, heisst es in Luzern. Das ist nicht nur vergaberechtlich unelegant, es öffnet auch Tür und Tor für Konflikte zwischen den Projektpartner:innen – und könnte die zukunftstaugliche Weiterentwicklung der Lösung dereinst empfindlich ausbremsen.

Chancen einer Neuausschreibung erkennen und nutzen

#PTI #LU #IGOV #SSGI

Eine Neuausschreibung wird von den meisten Verwaltungen als notwendiges Übel empfunden, das unnötig Aufwand generiert und keinen Nutzen bringt. Auch Anwender:innen stehen der Neuentwicklung eines funktionierenden Systems meist ablehnend gegenüber. Und es stimmt: Neuausschreibungen sind immer ein Mehraufwand. Der Datentransfer und die Systemumstellung sind immer umständlich.

Da der Mehraufwand bei IT-Projekten gegeben ist, gehören freihändige Folgeaufträge zu keiner Seltenheit (siehe Kapitel 2.1). Projekte wie das iGovPortal haben bereits mehrere grosse Releases im Umfang von CHF 0.6 Mio durch den Kanton Fribourg sowie insgesamt CHF 15.9 Mio durch den Verein freihändig an die Erstentwicklerin vergeben. Da der Auftragswert aller Folgeaufträge nie höher sein darf als der Auftragswert des Grundauftrags, dürfte eine Neuausschreibung in diesem Fall aus vergaberechtlicher Sicht mindestens in Kürze zwingend sein (das Volumen des Erstauftrags ist uns unbekannt, siehe Kapitel 3.2.3).

In Luzern ist eine ähnliche Haltung zu hören: obwohl die Schulverwaltungssoftware erst gerade beschafft wird, äussert man im Hinblick auf eine Neuausschreibung Bedenken: teuer, umständlich und risikoreich. Jede Ausschreibung bedeute ein Rekursrisiko, das es zu vermeiden gelte. Dazu ist zu bemerken, dass das Rekursrisiko auch bei einem freihändigen Folgeauftrag vorhanden – wenn nicht sogar höher ist – da ein solcher publiziert werden muss. Sowohl der Kanton Luzern als auch der Verein iGovPortal.ch verpassen es jedoch, in einer Neuausschreibung auch Chancen zu erkennen.

Einen ganz anderen Blick auf Neuausschreibungen hat man bei der Polizei und beim Verein SSGI: Ja, sie seien aufwändig und umständlich. Aber dank Neuausschreibungen können für Projekte auch grosse Verbesserungsschritte erzielt werden. Oft sind Erstprojekte laufend gewachsen, wurden etappenweise ergänzt und sind daher oft aufwändig und betrieblich teuer. Für Zusatzwünsche und jede kleine Abklärung müssen oft Nachträge bezahlt werden, weil die Erstentwicklerin auf diese Zustüpfen angewiesen ist. Eine Neuausschreibung kann das Projekt auf eine neue, solide Basis stellen und alle Kinderkrankheiten auskurieren, die in den Betriebsjahren aufgetaucht sind. Weil man mit einem Erstprojekt bereits umfangreiche Erfahrungen sammeln konnte, weiss man viel genauer, was man benötigt und wo man optimieren will – und kann so präziser ausschreiben.

All diese Faktoren führen aufseiten der Anbieter zu effizienteren Offerten. Sowohl bei der Polizei als auch beim SSGI bestätigt man, dass dank einer Neuausschreibung nicht nur Projekte grundlegend verbessert werden können, sondern dass sie sich langfristig finanziell fast immer lohnen: Weil neue Partner:innen effizienter anbieten können, erhält man deutlich attraktivere Preise. Die Erschliessung neuer Schnittstellen, der Einbau neuer Funktionen und das Umsetzen komplexer Weiterentwicklungsschritte sei so meist günstiger möglich, als mittels Folgeaufträgen. Der Verein SSGI sieht es so: dank einer Neuausschreibung lässt man wieder den Markt spielen – und bekommt dadurch bessere Konditionen.

Darum: ja. Eine Neuausschreibung bedeutet Aufwand. Nimmt man diesen jedoch in Kauf, können alle Beteiligten davon durchaus profitieren.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

46

Unsere Analyse der fünf untersuchten Praxisbeispiele zeigt, dass viele Verwaltungen, die gemeinsame Beschaffungen tätigen, ähnliche Erfahrungen machen. Viele Aussagen sind deckungsgleich. Handkehrum erklärt die Nichtbeachtung gewisser Erfolgsfaktoren, die in erfolgreichen Projekten hervorgehoben wurden, den Misserfolg bei anderen Projekten.

Bei allen fünf Projekten sind kaum Widersprüche auszumachen, die meisten Schlussfolgerungen ergänzen sich oder sind komplementär. Hingegen wird bei den meisten Projekten ein unterschiedlicher Fokus gelegt oder die individuelle Situation wird unterschiedlich beurteilt. Dies bestätigt die Grundthese, dass sich aus den untersuchten Praxisbeispielen kein allgemeingültiges Beschaffungsmodell herleiten lässt, das für gemeinsame Beschaffungen eine Erfolgsgarantie verspricht. Vielmehr können wir zahlreiche Aspekte und Faktoren identifizieren, die es in jedem individuellen Fall zu beachten gibt. In der Summe dürften die Erfahrungen der untersuchten Projekte jedoch dazu beitragen, gewisse Fehler nicht zu wiederholen – oder sich die relevanten Fragen bereits frühzeitig im Beschaffungsprozess zu stellen, um diesen optimal auszugestalten.

Insgesamt lässt sich aus den untersuchten Praxisbeispielen schliessen, dass gemeinsamen Beschaffungen grosses Potenzial innewohnt:

- Dank gemeinsamen Beschaffungen kann die Verantwortung auf mehreren Schultern verteilt werden, was u.a. politische Vorteile bringt.
- Gemeinsam zu beschaffen ist effizient und die logische Antwort auf den Umstand, dass viele Verwaltungen mit denselben Fragestellungen konfrontiert sind. Steuergelder werden so effektiv eingesetzt.
- Dank gemeinsamen Beschaffungen werden administrative Grenzen abgebaut, da grenz- und staatsebenenübergreifend Schnittstellen harmonisiert werden. Man arbeitet effizienter.
- Dank partnerschaftlicher Finanzierung stehen sowohl bei der Erstbeschaffung als auch für spätere Weiterentwicklungsschritte mehr Mittel zur Verfügung. Da IT-Projekte laufend à jour gehalten werden müssen, hat die langfristige Finanzierungssicherheit bei Digitalisierungsprojekten eine grosse Bedeutung.
- Man erhält bessere Angebote und Konditionen, da Anbieter:innen anders rechnen können und man von Skaleneffekten profitiert. Auch im Betrieb wird die eigene Verhandlungsposition durch die Partnerschaft gestärkt.
- Beschafft man gemeinsam, kann man sich professioneller aufstellen und das nötige Knowhow ins Boot holen – eine besondere Rolle können dabei erfahrene Organisationen wie der Verein SSGI spielen.

Aufgrund der vorliegenden Analyse spricht viel dafür, vermehrt gemeinsam zu beschaffen. Sämtliche Projekte haben damit positive Erfahrungen gemacht. Die untersuchten Projekte illustrieren eine Vielfalt an Beschaffungsmodellen. Keines davon kann allgemeingültig als überlegen bewertet werden. Vielmehr zeigt sich, dass gemeinsame Beschaffungen erfolgreich sein können, egal wie man sich organisiert. Dort, wo Schwierigkeiten und Herausforderungen ausgemacht wurden, lag es nicht am Umstand des gemeinsamen Beschaffens, sondern an einer ungenügenden Beachtung gewichtiger Risikofaktoren.

Als zentrale Risikofaktoren lassen sich folgende festhalten, wobei es sich dabei um keine abschliessende Aufzählung handelt:

- Mangelnde Erfahrung mit Beschaffungsprojekten vonseiten Projektleitung
- Fehlende Fachkompetenzen innerhalb der Projektorganisation
- Zu wenig Erfahrung im Projektmanagement oder Auftreten von Rollenkonflikten
- Ungenügende Nähe zur operativen Ebene bzw. ungenügendes Verständnis der internen Abläufe und Prozesse
- Zu wenig präzise definierter Beschaffungsgegenstand
- Missverständnisse betreffend Auftragsverständnis zwischen Auftraggeberin und -nehmerin
- Fehlender Phasenabschluss, bzw. Gefahr des «ewigen Projekts»
- Unklarheiten betreffend Finanzierung bzw. fehlende Transparenz betreffend Folgekosten und Kostenschlüssel

Eine besondere Herausforderung bei gemeinsamen Beschaffungen über Kantonsgrenzen hinweg sind die bislang sehr unterschiedlichen Gesetzgebungen und Prozesse sowie individuellen zeitliche Abläufe, welche die Kooperation auf den ersten Blick erschweren. Die Praxisbeispiele zeigen jedoch, dass für diese Differenzen relativ problemlos pragmatische Lösungswege gefunden werden können und dass gemeinsamen Beschaffungen strukturell grundsätzlich nichts im Weg steht. Vielmehr lässt unsere Analyse das grosse Potenzial erahnen, das in gemeinsamen Beschaffungen steckt. Um dieses vollumfänglich auszuschöpfen, wäre eine schweizweite Koordination notwendig. Ein erster Schritt hierzu wäre eine Plattform, auf welcher die Kantone ihre Digitalisierungsplanung transparent machen würden. Diese Informationen wären die einfache aber notwendige Grundlage dafür, um das Potenzial gemeinsamer Beschaffungen vermehrt abzuschöpfen.

Die Checkliste (Kapitel 6), soll eine praktische Hilfeleistung bei gemeinsamen Beschaffungen sein. Um deren einzelne Punkte vollständig zu erfassen, ist mindestens eine Lektüre der dazugehörigen Unterkapitel in Kapitel 4 zu empfehlen. Erscheint ein Aspekt besonders interessant, kann darüber hinaus das Studium der dazugehörigen Praxisbeispiele aufschlussreich sein, auf welche in Kapitel 4 mittels Hashtag (#) verwiesen wird. Weiterführend ist in dieser Hinsicht auch die Option von Wettbewerben und Studienaufträgen zu erwähnen, welche seit der Revision explizit über den Baubereich hinaus zugelassen sind, sowie das Instrument des Dialogverfahrens. Obwohl sie hier aufgrund mangelnder Praxisbeispiele nicht näher behandelt wurden, wäre es eine interessante Fragestellung, inwiefern diese Instrumente bei Digitalisierungsprojekten Anwendung finden und innovativen Projekten Vorschub leisten könnten.

6 Checkliste

Folgende Fragen helfen während der Planung Ihrer Digitalisierungsprojekte, gemeinsame Beschaffung optimal aufzugleisen.

48

Nähere Ausführungen zu den einzelnen Punkten finden Sie in den gleichnamigen Unterkapiteln von Kapitel 4 der Broschüre. Achten Sie dort auf die Querverweise zu den jeweiligen Praxisbeispielen mittels Hashtag (#). Beschäftigt Sie ein Thema besonders, dürfte es aufschlussreich sein, die jeweiligen Praxisbeispiele in Kapitel 3.2 genauer zu studieren.

Einige grundsätzliche Informationen zum Beschaffungswesen und zu den dazugehörigen Rechtsgrundlagen finden Sie zudem in Kapitel 2.

Politik, Verwaltung und Gesetzgebung: Welche Bedeutung hat der individuelle Kontext?

- Tauschen wir uns regelmässig aus? Wissen wir von anderen kantonalen Stellen, welche Digitalisierungsprojekte sie in den nächsten Jahren planen? Gibt es Möglichkeiten, einen solchen Austausch (z.B. regional) zu institutionalisieren?
- Haben wir starke Fürsprecher:innen in Politik und Verwaltung (motivierte Einzelpersonen), die auf allen Ebenen Überzeugungsarbeit für unser Projekt leisten? Wo finden wir diese?
- Wenn uns der nötige Rückhalt fehlt: können wir Projekte zuerst in keinem Rahmen ausprobieren und schauen, ob sie funktionieren? Dabei ermöglichen wir Nachzügler:innen, später dazu zu stossen.
- Können wir hinter den Risiken stehen, die ein Grossprojekt mit sich bringt? Eine professionelle Verwaltung sagt auch mal «Nein», wenn die Politik das Unmögliche verlangt. Selbst wenn der grosse Wurf gefordert wird, kann es manchmal sinnvoller sein, neuartige Projekte Schritt für Schritt zu entwickeln.
- Bei gemeinsamen Beschaffungen wird die Verantwortung für ein Projekt auf mehrere Schultern verteilt. Können wir unseren Politiker:innen mehr Sicherheit bieten, wenn noch weitere Partner:innen an Bord sind?
- Digitalisierungsprojekte schaffen während der Beschaffung eine neue Kostentransparenz. Gelingt es uns, Politiker:innen genügend darauf zu sensibilisieren und die Kosten gut zu erklären?
- Ist uns bewusst, inwiefern ein Digitalisierungsprojekt auch verwaltungsinterne Transformationen auslöst? Sind wir dafür gewappnet? Falls nein, sollten wir uns rechtzeitig Verstärkung holen – das ist Teil des Projekts.
- Digitalisierung ist nicht einfach zu verstehen. Achten wir genügend darauf, dass auf allen Ebenen ein gemeinsames Projektverständnis geschaffen wird? Gewisse Widerstände gehören zum normalen Findungsprozess.
- Manche Projekte können unkompliziert umgesetzt werden, andere brauchen viel Vorarbeit. Ist eine Anpassung der Gesetzesgrundlagen notwendig? Auf welchen Ebenen? Und: haben wir die neue Regelung gut durchdacht, so dass sie uns später nicht im Weg steht?
- Ist ein Projekt gescheitert? Das ist ärgerlich. Ziehen wir die nötigen Lehren daraus und teilen wir sie mit anderen?
- Haben wir die Möglichkeit, Mittel für Experimente oder neuartige Projekte bereitzustellen? Innovative Digitalisierungsprojekte müssen auch einmal schief gehen dürfen.

Gemeinsam digitalisieren: welches Modell ist das richtige für uns?

- Ist uns bewusst, dass alle Staatsebenen und Verwaltungseinheiten gemeinsam beschaffen dürfen? Eröffnet uns das neue Partnerschaften, an die wir bisher noch nicht gedacht haben?
- Als kleiner Kanton können wir gemeinsam mit anderen spannende Projekte umsetzen und von gemeinsamen Beschaffungen besonders profitieren.
- Planen wir eine gemeinsame Beschaffung mit gleichgestellten Partner:innen und wollen einige partout nicht mitmachen? Wir zwingen sie nicht dazu, sondern setzen das Projekt mit Gleichgesinnten um.
- Möchten wir als Kanton zusammen mit unseren Gemeinden ein Digitalisierungsprojekt umsetzen? Wenn es in unserem politischen Kontext sinnvoll erscheint, prüfen wir eine gesetzlichen Bezugspflicht, um die Digitalisierung voranzutreiben. Wenn wir das als heikel einstufen, erwägen wir eine freiwillige Teilnahme.
- Können wir als Kanton positive Anreize setzen, indem wir ein Digitalisierungsprojekt für eine gewisse Zeit vorfinanzieren, um den Gemeinden den Einstieg zu erleichtern?
- Besteht für ein Projekt Bezugspflicht, achten wir besonders auf den Kontakt zur Gemeindeebene. Uns ist bewusst, dass wir auch dann auf das Vertrauen und die Unterstützung der Projektpartner:innen angewiesen sind.
- Sind wir mehrere Kantone, die gemeinsam beschaffen wollen? Dann suchen wir Mechanismen, um auf die jeweiligen Kontexte einzugehen. Uns ist bewusst, dass auch flexible Regelungen gefunden werden können.
- Planen wir ein Projekt mit Gleichgesinnten? Dann ermöglichen wir anderen, später dazu zu stossen. Wir definieren für deren Teilnahme pragmatische Finanzierungsmodelle und alimentieren damit beispielsweise die Projektkasse.
- Sind wir in einem Bereich Vorreiter und verfügen über eine Lösung, die auch für andere Partner:innen nützlich sein könnte? Wir prüfen, diese zu vergemeinschaften, indem wir sie beispielsweise an einen Verein übertragen und anderen zur Verfügung stellen. So erschliessen wir Mittel für deren Weiterentwicklung.
- Schaffen wir es, verbindlich festzulegen, dass wir ein Produkt alle gemeinsam beziehen? Falls ja, optimieren wir damit unsere Marktmacht und erzielen bessere Preise. Möchten wir voneinander unabhängig bleiben, kann der Zuschlag auch nur teilweise erfolgen. Dann nehmen wir etwas höhere Preise in Kauf.

Sich gemeinsam organisieren: wie arbeiten wir zusammen?

- Wir delegieren die Beschaffungskompetenz an diejenige Instanz, welche die Beschaffung für uns ausführt.
- Soll nur ein einzelnes und nicht allzu komplexes Projekt beschafft werden? Womöglich reicht es, wenn ein:e Partner:in die Beschaffung für die übrigen tätigt und wir dies vertraglich regeln.
- Hat ein gemeinsames Beschaffungsprojekt eine gewisse Komplexität? Ein Verein oder eine andere neutrale Organisationseinheit mit eigener Rechtsform, welche als Beschaffungsstelle auftritt, erhöht die Rechtssicherheit für alle Beteiligten.
- Beschaffen wir immer wieder gemeinsam Projekte? Dann ist es sinnvoll, dafür eine Organisationsform zu schaffen, welche als Vertragspartnerin auftritt und unsere gemeinsamen Aktivitäten koordiniert. Sie baut auch wertvolles Knowhow auf.
- Ist eine bestimmte Organisationsform etabliert, bleiben wir trotzdem flexibel. Ist für ein Projekt ein alternativer Projektlead sinnvoll? Dann machen wir es so.
- Wenn wir gemeinsam beschaffen wollen, lassen wir uns koordinieren. Wir lernen, den Lead abzugeben und vertrauen der Projektleitung.
- Wir setzen eine kompetente Projektleitung ein. Sie ist selbstständig und stark genug, uns zu koordinieren. Sie verfügt über entscheidungsfähige Gremien, das nötige Fachwissen, genügend Projektmanagementenerfahrung und wertvolle Beschaffungskompetenzen.
- Bei internem Lead achten wir darauf, dass die Projektleitung in keine Rollenkonflikte kommt und dass alle nötigen Kompetenzen vorhanden sind.
- Bei einem Lead durch Externe achten wir besonders darauf, dass die Nähe zur operativen Ebene und ein genügend gutes Verständnis interner Prozesse und Abläufe gewährleistet ist.
- Damit alle Projektpartner:innen Vertrauen in die Projektorganisation haben, sind sie paritätisch in den wichtigen Gremien vertreten. Auch kurze Wege und persönliche Kontakte sind fürs Vertrauen hilfreich.
- Eine erfahrene Organisation, die regelmässig gemeinsame Beschaffungen ausführt, kann das politische Vertrauen in ein Projekt stärken. Können wir die Beschaffung einer solchen übertragen?
- Wir achten darauf, dass wir den Kontakt zur operativen Ebene nicht verlieren. Nur wenn die Projektleitung den Berufsalltag der Anwender:innen versteht, kann sie brauchbare Produkte entwickeln.
- Wir achten auf eine proaktive Kommunikation gegenüber der Gemeindeebene und/oder operativen Ebene. Sie wissen, wo das Projekt steht und haben einen direkten Draht zu uns.
- Wenn uns Anwender:innen unterstützen, vergüten wir ihren Aufwand auf unkomplizierte Weise.

- Wir schaffen Klarheit punkto Kostenbeteiligung, indem wir einheitliche Kostenschlüssen vereinbaren.
- Sind Gemeinden gesetzlich verpflichtet, Projekte finanziell mitzutragen, gelten ihre kommunalen Beiträge als gebunden.
- Wir schliessen Projekte sauber ab. Wir vermeiden «ewige Projekte», die irgendwann zu harzen beginnen, sondern gehen nach Projektabschluss in die Betriebsphase über.

Beschaffungsgegenstand und Ausschreibung: was wollen wir?

- Schliessen wir mit unserer Ausschreibung aufgrund ungünstiger Kriterien keine geeigneten Anbieter:innen versehentlich aus? Liefern wir uns wegen eines hoch gewichteten Preiskriteriums keinen Dumpingangeboten aus? Haben wir den Beschaffungsgegenstand präzise definiert?
- Wenn wir gemeinsam beschaffen, sind wir bereit, Kompromisse einzugehen und zugunsten des Projekts auf bestimmte Bedürfnisse zu verzichten. Diese Haltung beachten wir in allen Projektphasen, also auch bei späteren Weiterentwicklungsplänen.
- Haben wir gemeinsame Standards definiert und uns auf Schnittstellen geeinigt? Das gibt uns Spielraum für individuelle Ergänzungen.
- Planen wir einen grossen Wurf und/oder ist unser Projekt besonders neuartig? Dann beschaffen wir ein Standardprodukt. Experimente wagen wir bei kleinen Projekten.
- Betreten wir mit einem Projekt Neuland? Dann prüfen wir immer, ob es sinnvoll ist, es Schritt für Schritt zu entwickeln und so aus unseren Erfahrungen zu lernen.
- Ist unser Pflichtenheft so formuliert, dass die potenziellen Auftragnehmer:innen unter dem Projekt dasselbe verstehen wie wir? Hilfreich dafür ist das Definieren von Use-Cases.
- Ist unser Projekt besonders komplex und haben wir noch viele offenen Fragen? Dann prüfen wir, ob wir klein anfangen, und das Projekt laufend ausbauen und optimieren können, oder ob wir die offenen Fragen noch vor der Vergabe hinreichend klären können (z.B. durch ein Dialogverfahren).

Einführung, Betrieb, Weiterentwicklung – und Neuausschreibung?

- Gemeinsame Beschaffungen müssen auch koordiniert abgenommen und eingeführt werden. Dazu definieren wir geeignete Prozesse.
- Haben wir eine eigenständige Beschaffungsorganisation prüfen wir, ob es sinnvoll ist, dass diese Eigentümerin der Lösung wird. Dadurch kann die Lösung so vielen Partner:innen zur Vergütung gestellt werden, wie wir wollen.
- Setzen wir auf ein Service-Modell achten wir darauf, dass es so ausgestaltet ist, dass es sich für Anbieterin lohnt, wenn zusätzliche Projektparter:innen dazustossen.
- Wir achten darauf, keine komplizierten Vertragskonstellationen zu erzeugen. Idealerweise fungiert eine Organisationseinheit als Vertragspartnerin und Rechnungsstellerin.
- Erstellen wir Einzelverträge, achten wir auf einheitliche Konditionen für alle Vertragspartner:innen. Dazu können Musterverträge hilfreich sein.
- Wir koordinieren Projekte auch über die Beschaffung hinaus. Weiterentwicklungen werden gemeinsam freigegeben.
- Wir denken daran, dass der Betrieb Ressourcen erfordert. Diese stellen wir ein.
- Bei der Planung denken wir den ganzen Lebenszyklus des Projekts mit. Spätere Weiterentwicklungsschritte werden im Vergabevolumen einberechnet. Besonders Projekte, die bewusst Schritt für Schritt entwickelt werden, sehen grosszügige Reserven vor.
- Wir achten darauf, die Finanzierung von Weiterentwicklungsschritten sauber zu klären, um die spätere Entwicklung nicht auszubremsen. Allen Projektpartner:innen ist von Anfang an klar, welche Folgekosten auf sie zukommen. Sie entscheiden über deren Freigabe gemeinsam.
- Haben wir ein Projektkonto, achten wir darauf, dass diese systematisch alimentiert wird – beispielsweise über jährliche Betriebseiträge von Bedarfsstellen oder «Beitrittsgebühren» neuer Partner:innen.
- Kosten für die Weiterentwicklung werden als wiederkehrende Kosten bei allen Projektpartner:innen von Anfang an budgetiert und zeitlich auf den Budgetprozess der Verwaltungen abgestimmt. So werden Mittel einfacher sichergestellt, als wenn Kredite für separate Investitionsprojekte abgeholt werden müssen.
- Wir überlegen rechtzeitig, welche Chancen sich uns durch eine Neuausschreibung bieten könnten. Hat das Projekt Erneuerungsbedarf oder Kinderkrankheiten, die auskuriert werden sollten? Wollen wir neue Schnittstellen erschliessen, neue Funktionen einbauen oder komplexe Weiterentwicklungen umsetzen? Verrechnet unsere Anbieterin für jede Abklärung Nachträge? Womöglich können wir dank einer Neuausschreibung bessere Konditionen und effizientere Angebote erhalten.

Berner Fachhochschule

Departement Wirtschaft

Institut Public Sector Transformation IPST