



Regierungsrat

Luzern, 06. Januar 2015

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 577**

Nummer: A 577
Protokoll-Nr.: 9
Eröffnet: 09.09.2014 / Finanzdepartement

Anfrage Schmid-Ambauen Rosy und Mit. über die Aufgaben und Vergaben der Dienststelle für Informatik**A. Wortlaut der Anfrage**

Die technologische Entwicklung schreitet im Eiltempo voran. Gleichzeitig gibt es immer wieder massive Fehler oder Mängel an Neuentwicklungen und Produkten, die einschneidende Konsequenzen für den Auftraggeber und den Auftragnehmer haben können. Einzelentwicklungen können in Abhängigkeiten führen. Hin und wieder fühlen sich Firmen durch das Vergabeverfahren benachteiligt. Wir möchten wissen, wie die Regierung mit diesen Herausforderungen umgeht.

Deshalb bitten wir, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie häufig kommt es vor, dass nach der Vergabe eines Auftrages infolge Nachbesserung oder nicht genügender Ausführung oder Ausschreibung Folgeaufträge vergeben werden? Wie wird damit bezüglich Vergaberecht umgegangen? Wie sehen die Projektabläufe für Beschaffungen aus? Sind Abbruchmöglichkeiten bei nicht zielmässiger Entwicklung des Beschaffungsprojekts vorgesehen? Zu welchen Zeitpunkten? Wie viele Projekte wurden in den letzten zehn Jahren abgebrochen?
2. In wie vielen Fällen ist die Abhängigkeit von einem Lieferanten gegeben? Wie lange dauert diese, und wie kann sie eingeschränkt werden?
3. Wie viele Sonderlösungen hat der Kanton Luzern angeschafft und in Auftrag gegeben? Warum? Könnte die Anzahl von Sonderlösungen verringert werden? Wie? In wie vielen Fällen ist das so gelöst, und wo besteht noch Potenzial dazu? Welches sind die Vor- und Nachteile, inklusive Auswirkung auf die Kosten, wenn Lösungen zusammen mit anderen Kantonen beschafft werden oder das gleiche Angebot berücksichtigt wird?
4. Wie wird die Vergabe von Sonderaufträgen gehandhabt? Wie ist sichergestellt, dass die Offerteingaben gleich beurteilt respektive vergleichbar gemacht werden?
5. Nun scheint bei gewissen Vergaben die Möglichkeit zur Durchführung eines PoC (Proof of Concept) zu bestehen, welches jedoch nicht jedem Teilnehmer gewährt wird. Aktuell sei deshalb sogar ein Verfahren hängig. Warum kann eine Firma das PoC durchführen und eine oder mehrere andere nicht?
6. Wie oft gibt es aufgrund der Vergabeentscheide rechtliche Einsprachen und Verfahren in den letzten zehn Jahren? Wie viele laufen aktuell?

Schmid-Ambauen Rosy
Stucki Walter
Müller Damian
Freitag Charly
Durrer Guido

Burkard Ruedi
Keller Daniel
Bucher Hanspeter
Müller Pirmin

B. Antwort Regierungsrat

Zu Frage 1: Wie häufig kommt es vor, dass nach der Vergabe eines Auftrages infolge Nachbesserung oder nicht genügender Ausführung oder Ausschreibung Folgeaufträge vergeben werden? Wie wird damit bezüglich Vergaberecht umgegangen? Wie sehen die Projektablaufe für Beschaffungen aus? Sind Abbruchmöglichkeiten bei nicht zielmässiger Entwicklung des Beschaffungsprojekts vorgesehen? Zu welchen Zeitpunkten? Wie viele Projekte wurden in den letzten zehn Jahren abgebrochen?

Während der Projektrealisierung können sich einzelne Annahmen, Rahmenbedingungen oder Mengengerüste ändern. Dazu hat die Dienststelle Informatik einen Change Prozess in Projekten etabliert, der sehr genau dokumentiert, warum eine Resultatsveränderung des Projektes angestrebt wird, oder welche Ursachen zu einer Auftragsänderung geführt haben. So genannte Changes (Auftragsänderungen) sind schriftlich zu beantragen und müssen durch den Abteilungsleiter und den Dienststellenleiter bewilligt werden. Falls öBG relevante Schwellenwerte betroffen sind, wird der Rechtsdienst des Finanzdepartements beigezogen. Eng begrenzte Nachbesserungen sind jeweils in den entsprechenden Verträgen (Werk- oder Dienstleistungsverträge) geregelt. Sollten eigentliche Zusatzaufträge notwendig sein, sind diese nach den beschaffungsrechtlichen Vorgaben zu vergeben. Dabei ist jedoch meistens davon auszugehen, dass der Ausnahmetatbestand nach § 6 Absatz 2d der Verordnung zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen (öBV, SRL Nr. 734) vorliegt, wonach Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen an deren einseitige Anbieterin vergeben werden müssen, weil einzig dadurch die Austauschbarkeit mit schon vorhandenem Material oder von Dienstleistungen gewährleistet ist. Beispielsweise wurde ein Mandat an einen externen Berater, der als Unterstützung für den Aufbau des Prozessmanagements der Dienststelle Informatik in einem Einladungsverfahren evaluiert wurde, mit einem Change einmalig verlängert. Grund dafür ist, dass die bei der Dienststelle Informatik für das Prozessmanagement verantwortliche Person andere Aufgaben übernehmen musste und somit nicht im ursprünglich geplanten Umfang beim Aufbau des Prozessmanagements mitarbeiten konnte. Die einmalige Auftragsänderung wurde freihändig als Folgeauftrag vergeben. Dieser Folgeauftrag lag unter dem Schwellenwert.

Komplexe Technologie-Beschaffungen stehen immer im Zusammenhang mit grösseren Vorhaben und sind dort entweder als eigenständiges Vorprojekt organisiert (Evaluation der Technologie) oder als Teilprojekt in eine grössere Projektstruktur eingebunden. Kleinere Beschaffungen für den laufenden Betrieb der Informatik werden je nach dem konkreten Umfang als eigenständige Projekte organisiert oder im normalen Tagesbetrieb abgewickelt. Im Projekt Management Framework der Dienststelle Informatik sind fünf fix festgelegte sogenannte Tollgates definiert, die als Projektphasenübergänge bezeichnet werden können, bei denen ein Projekt jeweils der Fortschritts- und Erfolgsbeurteilung unterzogen wird. Aufgrund dieser Beurteilung sehen diese formalisierten Phasenübergänge auch vor, ein Projekt abzubrechen.

Im Zeitraum von 2012-2014 wurde kein Realisierungsprojekt abgebrochen. Das standardisierte zentrale Projektmanagement in der DIIN wurde ab 2012 aufgebaut und etabliert. Im Zeitraum von 2005-2011 fanden einige organisatorische Veränderungen und Erweiterungen (Konsolidierung der kantonalen Informatikeinheiten) statt, die einen zuverlässigen Rückblick bezüglich Projektabwicklungen unmöglich machen. Die kurze DIIN-interne Umfrage ergab, dass kein Projektabbruch innerhalb dieser Phase in Erinnerung ist.

Zu Frage 2: In wie vielen Fällen ist die Abhängigkeit von einem Lieferanten gegeben? Wie lange dauert diese, und wie kann sie eingeschränkt werden?

Zur Abhängigkeit von Lieferanten ist vorweg grundsätzlich anzumerken, dass es sich bei der Informatik immer noch in weiten Teilen um einen Bereich mit wenig Interoperabilität und Standardisierung sowie einen wenig durchlässigen und standardisierten Markt handelt. Dies

insbesondere bei den spezialisierten Fachanwendungen, weshalb sich schon daraus eine gewisse Abhängigkeit vom einmal ausgewählten Anbieter ergibt. Die Abhängigkeit von Lieferanten manifestiert sich auf verschiedenen Ebenen. Wird eine Anwendung mit Hilfe eines selektionierten Softwareentwicklungsunternehmens entwickelt und in Betrieb genommen liegt die Abhängigkeit im aufgebauten Wissen des Partners über die Anwendung und deren Nutzungseinsatz. Sofern diese Softwareentwicklung auf Basis aktueller Technologien erfolgt, was grundsätzlich eine der Vorgaben der Dienststelle Informatik ist, kann trotzdem ein Wechsel des Lieferanten möglich sein. Allerdings fallen bei einem solchen Wechsel Zusatzkosten für den Know-How-Transfer an.

Bei den eingesetzten Technologien wie beispielsweise Microsoft, SAP, Cisco, Hewlett Packard oder NetApp bestehen Abhängigkeiten zu den entsprechenden Technologiepartnern. Diese werden jedoch über verschiedene Systemintegratoren repräsentiert, womit ein gewisser Intra-brand-Wettbewerb herrscht. In diesem Bereich ist eine direkte Abhängigkeit zum gewählten Systemintegrator wohl vorhanden, jedoch nicht sehr gross.

Zu Frage 3: Wie viele Sonderlösungen hat der Kanton Luzern angeschafft und in Auftrag gegeben? Warum? Könnte die Anzahl von Sonderlösungen verringert werden? Wie? In wie vielen Fällen ist das so gelöst, und wo besteht noch Potenzial dazu? Welches sind die Vor- und Nachteile, inklusive Auswirkung auf die Kosten, wenn Lösungen zusammen mit anderen Kantonen beschafft werden oder das gleiche Angebot berücksichtigt wird?

Für Verwaltungsorganisationen sind oft Sonderlösungen für Fachanwendungen notwendig, denn für Standardlösungen ist der Käufermarkt für potenzielle Anbieter zu klein. In diesem Bereich bestehen daher oftmals keine Alternativen. Soweit wie möglich, werden jedoch auch bei Fachanwendungen bestehende Lösungen in die Evaluation eingeschlossen, um Sonderlösungen zu vermeiden, wie aktuell bei der Evaluation der neuen Grundbuchlösung. Eigentliche Sonderlösungen, die der Kanton Luzern angeschafft hat, bestehen in den Bereichen Baubewilligung (eBAGE), dem Fischerei- und Jagdportal (LAWA) oder im Schulbereich das BRM (Benutzer- und Rechteverwaltung). Sehr oft hilft die Rolle der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) und im kleineren Massstab die Zentralschweizerische Informatikkonferenz (ZIK) zum Informationsaustausch. Neue Entwicklungen werden zunehmend mit anderen Verwaltungen abgestimmt oder gar gemeinsam in Angriff genommen. Eine Schwierigkeit für die gemeinsame Realisierung besteht dabei insbesondere darin, dass die Verwaltungen nicht den gleichen Technologiestand haben. In der Realität hat dies zur Folge, dass die Zeitfenster für gemeinsame Beschaffungen sehr oft nicht passen.

Sind bestehende Sonderlösungen durch neue Lösungen zu ersetzen, so prüfen wir jeweils zuerst, ob andere Kantone im selben Prozess stehen oder bereits eine taugliche Anwendung im Betrieb haben. Auf diese Weise können wir potenzielle Synergien in verschiedener Form identifizieren. Meistens besteht die Gelegenheit bereits, vorhandene Anforderungsdokumente zu übernehmen und an die Bedürfnisse des Kantons Luzern anzupassen, was Erarbeitungsaufwände und Zeit spart. Die Gelegenheit, sich an einer operativ aktiven Anwendung bei einem anderen Kanton anzuschliessen, bietet sich nicht oft. In diesem Zusammenhang kann auf "Viacar", die Fachanwendung für die Strassenverkehrsämter hingewiesen werden. Sie ist ein sehr gutes Beispiel, wie die Kantone zusammenarbeiten.

Zu Frage 4: Wie wird die Vergabe von Sonderaufträgen gehandhabt? Wie ist sichergestellt, dass die Offerteingaben gleich beurteilt respektive vergleichbar gemacht werden?

Gemäss den Vorgaben des Beschaffungsrechts müssen Eignungs- und gewichtete Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen festgelegt und bekannt gegeben werden. Die Ausschreibungsunterlagen und folglich die darin enthaltenen Kriterien sind gerichtlich

überprüfbar (vgl. § 28 Abs. 1a Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen; öBG, SRL Nr. 733). Die Offerteingaben sind zwingend nach diesen Kriterien zu beurteilen. Konkret werden diese Kriterien nach einem vorgängig erstellten Beurteilungsraster bewertet. Mit der Anwendung dieses Rasters können die Offerteingaben der verschiedenen Anbieter objektiv beurteilt oder bewertet werden. Die Offertbeurteilung erfolgt durch mehrere Personen. Der Personenkreis wird so gewählt, dass Partikulärinteressen weitgehend neutralisiert werden. Muss aufgrund von Kapazitätsengpässen oder fehlender Erfahrung externe Unterstützung für eine Ausschreibung beigezogen werden, beurteilen diese externen Personen die Offerten nach dem vorbereiteten Raster zusätzlich. Schliesslich unterliegt insbesondere die Bewertung der Offerten der gerichtlichen Überprüfung bei der Anfechtung des Zuschlags (vgl. § 27 Abs. 1a öBG).

Zu Frage 5: Nun scheint bei gewissen Vergaben die Möglichkeit zur Durchführung eines PoC (Proof of Concept) zu bestehen, welches jedoch nicht jedem Teilnehmer gewährt wird. Aktuell sei deshalb sogar ein Verfahren hängig. Warum kann eine Firma das PoC durchführen und eine oder mehrere andere nicht?

Primär dient die Durchführung eines PoC der Entwicklung und Qualität des nachfolgenden Pflichtenheftes. Auf diese Weise kann geprüft werden, ob bestehende Ideen und Lösungskonzepte grundsätzlich umsetzbar wären und welche zusätzlichen Aspekte, im Interesse der später angestrebten Lösung, in das Pflichtenheft einfließen müssen (Machbarkeitsanalyse). Die Vergabebehörde, die gehalten ist, in den Ausschreibungsunterlagen den Beschaffungsgegenstand mit einem umfassenden Leistungsbeschreibung und allen nötigen technischen Spezifikationen zu definieren, hat sich das dafür notwendige Fachwissen zu beschaffen. Dazu ist in gewissen Fällen die Durchführung eines PoC mit einem Anbieter hilfreich. Ein solcher PoC stellt eine Vorarbeit dar, mit denen Grundlagen für die späteren Ausschreibungen bereitgestellt werden. Bei solchen gebotenen Vorarbeiten durch interessierte Unternehmen, die später als Anbieter an der Submission teilnehmen möchten, sind zur Beachtung des Gleichbehandlungsgebots Massnahmen zu treffen, dass diese dadurch keinen unzulässigen Vorteil erhalten (sog. Vorbefassung). So sind die im PoC gemachten Erkenntnisse in den Ausschreibungsunterlagen transparent und umfassend zu dokumentieren und somit allen Anbietern zur Verfügung zu stellen.

In der Tat hat ein Mitbewerber in einem Ausschreibungsverfahren in diesem Jahr gegen dieses Vorgehen beim Kantonsgericht Beschwerde erhoben. Diese ist jedoch in der Zwischenzeit rechtskräftig vollumfänglich abgewiesen worden. Das Kantonsgericht hat dabei in seinem Urteil dieses Vorgehen als zulässig beurteilt.

Zu Frage 6: Wie oft gibt es aufgrund der Vergabeentscheide rechtliche Einsprachen und Verfahren in den letzten zehn Jahren? Wie viele laufen aktuell?

In den letzten 10 Jahren wurde in Bezug auf Vergaben der Dienststelle Informatik einzig gegen den oben erwähnten Vergabeentscheid Beschwerde erhoben. Wie erwähnt wurde diese vollumfänglich abgewiesen. Aktuell ist kein Verfahren hängig.