

Medienkonferenz zum Untersuchungsbericht Dr. Ueli Friederich zu «base4kids2»
vom Dienstag, 15. März 2022

REFERAT VON RECHTSANWALT DR. UELI FRIEDERICH, UNTERSUCHUNGSBEAUFTRAGTER

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Herbst 2019 und in der Folgezeit warf die missglückte Einführung der neuen Schulinformatikplattform «base4kids2» hohe Wellen. Technische Mängel und fehlende Benutzerfreundlichkeit der Plattform führten zu Verunsicherung und Verärgerung in den Schulen. Gegenstand der Kritik waren ebenso die Verwendung von Open Source-Software anstelle bekannter Standardprodukte und die vorgesehenen iPads für Lehrpersonen. Auch die Behörden gerieten in die Kritik. Bemängelt wurden die Kommunikation – oder die fehlende Kommunikation – des Schulamts mit den Schulen und zögerliche Reaktionen der städtischen Behörden auf bekannt gewordene Unzulänglichkeiten.

Der heute vorgestellte Untersuchungsbericht äussert sich nicht zu all diesen Punkten, namentlich nicht zu technischen Aspekten der Informatikplattform oder zur Qualität der Leistungen der beauftragten Firma. Der Auftrag, den mir der Gemeinderat im März 2021 erteilte, umfasste Abklärungen

- zur Vorbereitung des Projekts «base4kids2»,
- zur Ausschreibung des Auftrags und zur vertraglichen Regelung mit der Abraxas Informatik AG,
- zur Begleitung des Projekts durch die städtischen Stellen und zur Projektorganisation sowie
- zur Einführung der neuen Plattform in den Schulen.

Die Untersuchung beschränkte sich auf die Zeit bis Ende Oktober 2020. Die Massnahmen, die der Gemeinderat und die Direktion für Bildung, Soziales und Sport BSS ab diesem Zeitpunkt ergriffen, waren nicht Gegenstand der Abklärungen.

Die Ergebnisse der Untersuchung sind im Bericht vom 10. Dezember 2021 dargestellt. Der Bericht enthält nach einleitenden Bemerkungen eine ausführliche Chronologie der Ereignisse, öfters unter Verwendung wörtlicher Zitate aus eingesehenen Dokumenten oder aus den Befragungen. Eine verlässliche Beurteilung setzt voraus, dass zunächst der Sachverhalt umfassend und möglichst objektiv erhoben wird und aktenkundige Äusserungen im Interesse einer authentischen Darstellung im Originalton wiedergegeben werden.

Was sind die Erkenntnisse aus der Untersuchung? Der Bericht enthält ab Seite 99, grafisch hervorgehoben, eine Reihe zusammenfassender Feststellungen, ab Seite 153 konzentrierte Antworten auf die Untersuchungsfragen und zum Schluss ab Seite 158 eine zusammenfassende Gesamtbeurteilung. Ich kann an dieser Stelle lediglich auf einige Kernpunkte eingehen.

Vorbereitung des Projekts

Das Projekt «base4kids2» war innovativ, ambitioniert und entsprechend anspruchsvoll. Ziel war eine hochmobile Lernplattform für die Schulen. Entsprechend umfangreich waren die Vorbereitungsarbeiten. Nach einer Auswertung des Vorgängerprojekts base4kids1 erarbeitete das Schulamt mit viel Aufwand ein didaktisches / pädagogisches Konzept, illustriert mit User Stories, als Grundlage für die Anforderungen an die Plattform. Im Rahmen einer Technologiestudie, in Workshops und mittels einer Marktanalyse mit Präsentationen renommierter Firmen wurden technische Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion gestellt und evaluiert. Bemerkenswert: Zu diesem Zeitpunkt waren die später als untauglich kritisierten iPads für Lehrpersonen auch durch das eingesetzte Teilprojekt Pädagogik, in dem auch Lehrpersonen vertreten waren, ausdrücklich befürwortet worden.

Ausschreibung und Bewertung der Angebote

Der Auftrag für die neue Informatikplattform wurde in Form einer so genannten funktionalen Ausschreibung ausgeschrieben. Mit einer funktionalen Ausschreibung werden in erster Linie die Ziele eines Vorhabens und nicht technische Spezifikationen definiert, womit die Anbietenden unterschiedliche Lösungen offerieren können. Die wesentlichen Ergebnisse der Vorabklärungen, darunter das didaktische / pädagogische Konzept, flossen in die Ausschreibung ein. Die Vermutung, wichtige Elemente wie beispielweise eine Testumgebung für die Plattform seien bei der Ausschreibung «vergessen gegangen», hat sich nicht bewahrheitet. Die ausgeschrieben Eignungs- und Zuschlagskriterien waren sachgerecht und entsprachen dem Standard für vergleichbare Projekte. Nicht 1:1 in die Ausschreibung aufgenommen wurde der Beschluss des Stadtrats vom März 2017, nach welchem im Fall gleichwertiger Softwarelösungen eine Open Source-Lösung gewählt werden sollte. Das Kriterium «Open Source» wäre gemäss der

Ausschreibung einzig dann entscheidend gewesen, wenn zwei Angebote genau gleich bewertet worden wären. Eine «buchstabengetreue» Umsetzung des Stadtratsbeschlusses wäre aber vergaberechtlich auch kaum umsetzbar gewesen. Im Ergebnis spielte dies allerdings keine Rolle. Die Abraxas Informatik AG erhielt den Zuschlag nicht, weil sie mehr Open Source-Lösungen als ihre Konkurrentinnen offerierte, sondern weil sie gemessen an den ausgeschriebenen Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste Angebot vorlegte.

Auch die Bewertung der drei eingegangenen Offerten und der Zuschlag an Abraxas sind nicht zu beanstanden. Die Beurteilung war stadintern breit abgestützt, das Evaluationsteam umfasste neben der städtischen Projektleitung, IT-Fachpersonen der Stadt, der Fachstelle Beschaffungswesen und externen Experten auch vier Personen aus dem Schulumfeld. Das Ergebnis war eindeutig und ist nicht zu beanstanden. Unbegründet ist im Besonderen auch der Einwand, spätere Probleme mit der Plattform hätten gezeigt, dass der Auftrag nicht Abraxas hätte zugeschlagen werden dürfen. Für ein Vergabeverfahren sind die «Spielregeln» mit den ausgeschriebenen Eignungs- und Zuschlagskriterien verbindlich vorgegeben. Von diesen Vorgaben darf die Vergabestelle bei der Bewertung der Offerten nicht abweichen – auch dann nicht, wenn im Nachhinein betrachtet andere Kriterien möglich oder vielleicht gar besser geeignet gewesen wären.

Vertragliche Regelung mit der Abraxas Informatik AG

In Bezug auf die vertragliche Regelung mit Abraxas sind zwei Aspekte zu unterscheiden, nämlich einerseits der Inhalt der Vereinbarungen und andererseits das Vorgehen beim Vertragsabschluss. Zum ersten Punkt ist festzuhalten, dass im Nachhinein betrachtet etwas präzisere Regelungen, insbesondere zu den geschuldeten Leistungen und der Abnahme der Lieferergebnisse, hilfreich und angezeigt gewesen wären. Allerdings lassen sich in einem derart komplexen Geschäft eher offen formulierte Vertragsklauseln kaum vermeiden. Auch allgemein gehaltene, auslegungsbedürftige Vereinbarungen «gelten». Das Problem war nicht die abgeschlossenen Verträge als solche, sondern die Tatsache, dass den vereinbarten Regelungen später nicht entschieden genug nachgelebt wurde.

Zu beanstanden ist das Vorgehen beim Vertragsschluss. Die Stadt schloss mit Abraxas einen Rahmenvertrag und vier Verträge für einzelne Projektphasen ab. Alle Verträge wurden sehr spät abgeschlossen, der Rahmenvertrag und der Vertrag für die erste Projektphase (Konzeptphase) erst im November 2018, das heisst kurz vor Ende dieser Phase; ein weiterer Vertrag wurde erst geraume Zeit nach dem geplanten Ende der betreffenden Phase abgeschlossen. Die Stadt Bern war damit mindestens teilweise vor vollendete Tatsachen gestellt und hatte

tatsächlich gar nicht mehr die Möglichkeit, die Zusammenarbeit mit Abraxas in allen Punkten wirklich frei zu regeln. Dies gilt auch für die «Absichtsvereinbarung», die im Sommer 2019 zur behelfsmässigen Überbrückung des vertragslosen Zustands abgeschlossen wurde. Problematisch war im Weiteren, dass für die Verpflichtungen, welche die Stadt mit dieser «Absichtsvereinbarung» und teilweise auch mit anderen Verträgen einging, zum Zeitpunkt des Vertragschlusses keine gültigen Ausgabenbeschlüsse vorlagen. In allen Fällen wurden die erforderlichen Kredite aber nachträglich bewilligt.

Projektorganisation und Einführung der Plattform

Das gravierendste Problem sehe ich in der unzureichenden Projektorganisation. Die Beteiligten unterschätzten die Anforderungen des Projekts «base4kids2» deutlich. Im Schulamt standen bescheidene personelle und fachliche Ressourcen zur Verfügung. Die Verantwortlichen waren nicht in der Lage, auf Augenhöhe mit Abraxas zu verkehren und die städtischen Interessen dieser Firma gegenüber wirksam zu vertreten. Die Auftragnehmerin übernahm – teilweise auf ausdrückliche Aufforderung der Stadt hin – mehr und mehr die Verantwortung für das Projekt. Sie nahm entgegen der ursprünglich vorgesehenen Projektorganisation und den dem Gemeinderat und dem Stadtrat unterbreiteten Organigrammen Einsitz im städtischen Steuerungsausschuss und stimmte in allen Fragen mit – selbst dann, als über die Weiterführung oder die Kündigung des Rahmenvertrags mit Abraxas zu entscheiden war. Diese Art der Mitwirkung stellt eine klare Verletzung der gemeinderechtlichen Ausstandspflicht dar.

Fatal war schliesslich auch, dass Abraxas nicht nur in technischen Belangen, sondern auch im Rahmen der Kommunikation gegenüber den Schulen weitgehend «den Ton angab». Das Schulamt war nicht in der Lage, eigenständig und unabhängig von der beauftragten Firma, welche die technischen Unzulänglichkeiten zu vertreten hatte, zu informieren. Anliegen und Einwände der Schulen blieben bei der Abnahme der Lieferergebnisse öfters ungehört. Es verwundert deshalb nicht, dass das Schulamt mehr oder weniger als «verlängerter Arm» der beauftragten Firma wahrgenommen wurde und in den Schulen viel Vertrauen verlor.

Verschärft wurden die Probleme durch den erheblichen Zeitdruck. Zum einen bestand die Absicht, die neue Plattform mit Blick auf den Lehrplan 21 auf Beginn des Schuljahres 2019/2020 einzuführen, zum andern stand die bisherige Plattform aufgrund auslaufender Serviceverträge kurz vor dem End of Life. Diese Situation führte dazu, dass die neue Plattform – entgegen dem, was die Technologiestudie vorgesehen hatte – ohne Pilotbetrieb (zumindest ohne einen solchen, der diese Bezeichnung wirklich verdient) im Herbst 2019 ungeachtet der noch nicht behobenen Mängel «flächendeckend» an praktisch allen Schulen eingeführt wurde. Pilotprojekte und

Testumgebungen gehören für IT-Projekte dieser Dimension nach einhelliger Beurteilung aller befragten Fachpersonen zum unabdingbaren State of the Art; darauf darf – Zeitdruck hin oder her – nicht verzichtet werden.

Kenntnisstand und Verhalten der Amtsleitung und der Direktion BSS

Die damalige Leiterin des Schulamts war Mitglied des Steuerungsausschusses, aber mit dem Projekt nicht operativ befasst. Sie reagierte nach Bekanntwerden der Schwierigkeiten adäquat. Sie hatte bereits bei früherer Gelegenheit kritische Fragen im Steuerungsausschuss gestellt und stellte im Herbst 2019 – allerdings erfolglos – eine Sistierung des Projekts zur Diskussion. Die Direktorin und der Generalsekretär BSS erfuhren gegen Ende Oktober 2019 von den tatsächlichen Problemen. Sie reagierten umgehend und entschlossen mit verschiedenen Massnahmen, namentlich im Bereich der Kommunikation mit den Schulen. Der Generalsekretär nahm später im Auftrag der Direktorin Einsitz im Steuerungsausschuss, verhandelte teilweise direkt mit Abraxas und erreichte auch einiges: er veranlasste später die externe Überprüfung durch die mabuco GmbH. Diese Massnahmen waren nach meiner Beurteilung angemessen und richtig. Die Ergebnisse der getroffenen Massnahmen und der Interventionen lassen allerdings vermuten, dass eine frühere Einbindung der «Politik» in die Projektorganisation für dieses politisch sensible und kommunikativ anspruchsvolle Projekt der Sache dienlich gewesen wäre.

Lessons learned und Empfehlungen

Was lässt sich zusammenfassend sagen? Nicht alle Probleme im Zusammenhang mit «base4kids2» können oder müssen der Stadt und ihren Behörden oder Mitarbeitenden angelastet werden. Die technischen Mängel und die Tatsache, dass diese nicht innert nützlicher Frist behoben werden konnten, hat nicht die Stadt zu verantworten – bekannt ist auch, dass komplexe IT-Projekte kaum je wirklich «geräuschlos» über die Bühne gehen. Dennoch: Fehler bis hin zu Rechtsverletzungen (fehlende Kreditbeschlüsse, Missachtung der Ausstandspflicht) sind begangen worden. Die Ursachen für die Probleme sind nicht in der Vorbereitung oder in der Ausschreibung und auch nicht in der vertraglichen Regelung mit Abraxas, sondern in der mangelhaften Projektorganisation und den fehlenden personellen und fachlichen Ressourcen im Schulamt zu suchen. Die Zuständigen der Stadt haben die Herausforderungen des Projekts unterschätzt und überliessen das Zepter mehr und mehr der beauftragten Firma. Nicht besser macht dies die Tatsache, dass dies iterativ, «schleichend» erfolgte. Beschlüsse der Projektgremien sind mangelhaft dokumentiert; aus den Protokollen geht in vielen Fällen nicht (klar) hervor, was jeweils beschlossen wurde. Auf verschiedene, für das Projekt wichtige Entscheide stiess ich, teilweise eher per Zufall, erst gegen Ende der Untersuchung.

Untersuchungen wie die durchgeführte sind nicht Selbstzweck, sondern sollen dazu dienen, Lehren für die Zukunft zu ziehen. Der Untersuchungsbericht schliesst deshalb mit Empfehlungen für künftige Projekte. Sie finden diese Empfehlungen auf den Seiten 160/161. Ich greife ein paar heraus:

- Projekte der Stadt sind unbedingt rechtzeitig so zu planen, dass Kreditbeschlüsse gefasst werden, bevor die Stadt Verpflichtungen eingeht.
- Komplexe technische Systeme dürfen nicht ohne vorgängigen Pilotbetrieb «flächendeckend» in Betrieb genommen werden, insbesondere nicht in einem sensiblen Umfeld mit einem grossen «Kundenkreis» wie in der Schule.
- Projekte müssen sorgfältig geplant und organisiert werden. Es geht nicht an, dass die festgelegte Projektorganisation schleichend verändert und die Projektsteuerung schliesslich der externen Auftragnehmerin überlassen wird. Unabdingbar sind klare förmliche Einsetzungsbeschlüsse, die strikte Beachtung von Ausstandspflichten, aber auch ein griffiges Projektcontrolling und Risikomanagement sowie eine klare Dokumentation (Protokollierung) gefasster Beschlüsse.
- Die Stadt muss mit beauftragten Dritten auf Augenhöhe verkehren können. Dies setzt dem Projekt angemessene personelle und fachliche Ressourcen voraus. Stehen diese stadintern nicht zur Verfügung, ist zu prüfen, ob sich eine professionelle externe Projektleitung aufdrängt.
- In komplexen und kommunikativ anspruchsvollen Projekten muss neben Fachstellen auch die «Politik» angemessen Einfluss nehmen, beispielsweise durch die Einsitznahme des Generalsekretariats einer Direktion (oder gar der Direktorin oder des Direktors) im Steuerungsgremium.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.