



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Kolly Nicolas

2019-CE-145

Einrichtung der Schulverwaltungslösung für die berufsbildende Sekundarstufe 2: Vergabe ohne Ausschreibung

I. Anfrage

Aus dem Amtsblatt von Freitag, 21. Juni 2019 habe ich erfahren, dass der Staat Freiburg einen Auftrag mit einem Beschaffungswert von 2 241 538.56 Franken zur Einrichtung der Schulverwaltungslösung (IT-Verwaltungssystem) für die berufsbildende Sekundarstufe 2 beziehungsweise für die Anschaffung einer Informatiklösung für die Lehrpersonenverwaltung vergeben hat.

Mich beschäftigt die Frage, weshalb dieser Auftrag ohne Ausschreibung vergeben wurde. Der Staatsrat begründet diesen Entscheid wie folgt: Die Anwendung IS-Academia wurde im Rahmen der Ausschreibung zu HAE-HEP und HAE-S1 ausgewählt. Die Vergabe dieses Auftrags ermöglichte es, die Nutzung der Lösung entsprechend dem strategischen Harmonisierungsentscheid sowie aus technischen Gründen (Kompatibilität für den Teilbereich «Sekundarstufe 2» und Implementierung eines Softwaremoduls für alle Bildungsbereiche) auf den Perimeter der Verwaltung der berufsbildenden Sekundarstufe 2 auszuweiten. Die ETH Lausanne besitzt die geistigen Eigentumsrechte an dieser Lösung; sie hat der Firma Equinoxe ein exklusives Vertriebsrecht eingeräumt. Es gibt somit keine anderen Marktanbieter für diese Lösung. Daher rechtfertigt sich eine Vergabe im freihändigen Verfahren gestützt auf Artikel 9 Bst. c und f des Reglements über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR).

Aus dem Bericht «2019-DICS-25 vom 20. Mai 2019 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung des 2. Programmteils (2. Los) des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme» lassen sich nur wenige Informationen zu dieser Vergabe entnehmen (Ziff. 3.3.1 S. 15/16 des Berichts).

Offenbar wurde dieser Auftrag ohne Ausschreibung vergeben, um die Komptabilität mit einer bereits bestehenden Lösung zu gewährleisten. Dieses Argument überzeugt mich nicht und ich zweifle, dass dieser Entscheid rechtmässig getroffen wurde. Daher ersuche ich den Staatsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie konnte sich der Staatsrat ohne Ausschreibung sicher sein, dass kein anderes Unternehmen Leistungen anbietet, die den Bedürfnissen des Kantons entsprechen?
2. Werden mit diesem Entscheid zukünftigen öffentlichen Aufträge im Zusammenhang mit dem vom Kanton gewählten System, dessen Vertriebsrecht der Firma Equinoxe gehört, für immer vergeben sein?
3. Warum musste für die berufsbildende Sekundarstufe 2 dasselbe System gewählt werden wie für die PH?

4. Worin genau besteht diese IT-Lösung für die Lehrpersonenverwaltung?
5. Warum werden im Bericht 2019-DICS-25 vom 20. Mai 2019 die Kosten dieses Auftrags im Beschaffungswert von 2 241 538.56 Franken nicht erwähnt?
6. Im Bericht 2019-DICS-25 vom 20. Mai 2019 wird zur «Verwaltungslösung für die berufsbildende Sekundarstufe 2» erwähnt, dass die Risiken aufgrund «*aufgrund fehlender finanzieller Mittel zur Unterstützung in der Praxis*» hoch seien. Warum steht hier diese Bemerkung und was bedeutet sie?
7. Welche anderen öffentlichen Beschaffungsaufträge hat der Kanton Freiburg gestützt auf Artikel 9 Bst. c und f ÖBR im freihändigen Verfahren vergeben?

25. Juni 2019

II. Antwort des Staatsrats

Zunächst gilt es, nochmals die Hintergründe der Umsetzung des Projekts zur Harmonisierung des Freiburger Schulverwaltungs-Informationssystems (HAE) zu nennen. In der Botschaft Nr. 289 vom 16. November 2011 des Staatsrats an den Grossen Rat (im Folgenden: die Botschaft Nr. 289) war eine einheitliche Lösung für sämtliche Schulen des Kantons vorgesehen, damit die Dossiers der Schülerinnen und Schüler während der gesamten Dauer ihrer Bildungslaufbahn begleitet und die Dossiers der Lehrpersonen verwaltet werden können. Dieses Ziel sollte einerseits durch die Implementierung von kantonalen Bildungsregistern und andererseits durch eine Harmonisierung der Schulverwaltungslösungen erreicht werden. In Abschnitt 2.7 der Botschaft Nr. 289 wird explizit erwähnt, dass man sich für den «Erwerb einer einheitlichen Lösung» für sämtliche Unterrichtsbe-
reiche im Kanton entschieden hat.

2018 hat der Staatsrat den Entscheid getroffen, sämtliche Informationssysteme des Staates zu harmonisieren.

Diese Strategie zur Harmonisierung der Informationssysteme ermöglicht es, deren Komplexität und den Wartungsaufwand zu verringern und für eine bessere Belastbarkeit und Anpassungsfähigkeit der Systeme zu sorgen. Ein Bündel verschiedenartiger, uneinheitlicher Lösungen mag bei der Anschaffung manchmal wirtschaftlich vorteilhaft sein, erweist sich aber im Betrieb, bei der Weiterentwicklung und vor allem wenn es darum geht, diese kohärent in sämtliche Informationssysteme zu integrieren, im Allgemeinen als sehr kostspielig. In einer digitalen Gesellschaft, in der eine schneller und sicherer Datenaustausch zwischen Informationssystemen möglich sein sollte, ist eine Harmonisierung unabdingbar.

Die bei der ersten Ausschreibung gewählte Lösung, die Software Escada, erwies sich als ungeeignet, um sie für sämtliche Bildungsstufen einzuführen. Die vom Staat entwickelte PRIMEO-Lösung war eine Behelfslösung für die Primarschulen, damit die Mängel von Escada behoben werden konnten. 2017 wurde erneut eine Ausschreibung für die Suche nach einer kantonalen Lösung durchgeführt, wobei man dieses Mal vorsichtiger vorging. So wollte man zunächst eine Lösung finden, welche die Bedürfnisse der Pädagogischen Hochschule (PH) abdeckt, und diese, sollte sie sich als zufriedenstellend erweisen, später auf andere Bereiche erweitern.

In der Beschreibung der Ausschreibung vom 24. Februar 2017 für die PH wurde präzisiert, dass der Auftraggeber sich das Recht vorbehält, den entsprechenden Auftrag in einer späteren Phase freihändig zu vergeben. Die nachfolgenden Zuschlagsentscheide (Zuschläge ENS vom 30. November 2017, dann Zuschlag S1 vom 28. September 2018), worin ebenfalls die mögliche Erweiterung des Auftrags auf andere Unterrichtsstufen erwähnt wurde. Gegen diese Vergaben, die als Verfügungen gemäss Artikel 15 Abs. 1^{bis} Bst. a der Interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (geänderte Fassung vom 15.3.2001) mit einer Beschwerde angefochten werden können, wurden keine Beschwerde eingerichtet.

Artikel 9 des Reglements vom 28. April 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR; SGF 122.91.11) erlaubt explizit, den Auftrag von IS-Academia unabhängig vom Auftragswert ohne erneute Ausschreibung zu erweitern. Im konkreten Fall sind gleich mehrere Bedingungen – nur eine würde bereits ausreichen – für ein direktes Angebot erfüllt, insbesondere in den Buchstaben c, f und h von Artikel 9 ÖBR.

Die Lösung IS-Academia wird heute in mehreren Projekten eingesetzt und funktioniert zur Zufriedenheit der Anwenderinnen und Anwender sowie im Einklang mit der kantonalen Harmonisierungsstrategie.

Im Rahmen der Vergabe des Auftrags für die berufsbildende Sekundarstufe 2 wurde jedoch das für diesen Bildungsbereich gewählte freihändige Verfahren mit einer Beschwerde beim Kantonsgericht angefochten. Der Auftraggeber ist überzeugt, die Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen eingehalten zu haben, räumt jedoch ein, dass der Verweis auf zwei Varianten zur Berufsbildung in der Botschaft Nr. 289 eventuell zu Missverständnissen führen konnte. Daher hat er beschlossen, die Vergabe des Auftrags abzubrechen und demnächst eine neue Ausschreibung durchzuführen, um jegliche Unklarheiten zu beseitigen.

Nach diesen Erläuterungen zum Hintergrund beantwortet der Staatsrat die sieben gestellten Fragen wie folgt:

1. Wie konnte sich der Staatsrat ohne Ausschreibung sicher sein, dass kein anderes Unternehmen Leistungen anbietet, die den Bedürfnissen des Kantons entsprechen?

Es entspricht nicht der Strategie des Projekts HAE und auch nicht der Strategie des Kantons, eine bereichsspezifische Lösung zu wählen, wenn die kantonale Lösung verwendet werden kann. In diesem Fall entspricht die vorgesehene Lösung den Bedürfnissen.

Da jedoch in der Botschaft Nr. 289 der Eindruck erweckt wurde, dass für die berufsbildende Sekundarstufe eine Beurteilung der gewählten Variante (kantonale Lösung oder Beibehaltung der aktuellen Lösung) vorgenommen werde, hat sich der Auftraggeber entschlossen, die Vergabe des Auftrags abzubrechen und demnächst eine neue Ausschreibung durchzuführen.

2. Werden mit dieser Entscheidung zukünftigen öffentlichen Aufträge im Zusammenhang mit dem vom Kanton gewählten System, dessen Vertriebsrecht der Firma Equinox gehört, für immer «abgeschottet/vergeben» sein?

Gegenwärtig gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die vorgesehene Lösung ihre Funktion nicht erfüllen könnte. Wie bereits erwähnt, funktioniert die Lösung IS-Academia der Firma Equinox in den Bereichen, in denen sie eingesetzt wird, völlig zufriedenstellend. Da man es grundsätzlich vermeiden möchte, noch mehr verschiedene Informationssysteme einzusetzen, wird

folglich diese Lösung für sämtliche Verwaltungslösungen im Bildungsbereich, wie sie in der Botschaft Nr. 289 beschrieben wurden, bevorzugt.

3. Warum musste für die berufsbildende Sekundarstufe 2 dasselbe System gewählt werden wie für die PH?

Die kantonale Strategie ermöglicht eine bessere Kontrolle der Integrations- und Wartungskosten und gewährleistet gleichzeitig eine bessere Anpassungsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Sicherheit des Informationssystems.

4. Worin genau besteht diese IT-Lösung für die Lehrpersonenverwaltung?

Das HAE-Projekt für die Berufsbildung betrifft die Verwaltung der Schulen der berufsbildenden Sekundarstufe 2. Sämtliche Abläufe in der Verwaltung der Berufsfachschulen sowie der Verwaltung der Lehrverträge durch das Amt für Berufsbildung (BBA) und das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG) sind betroffen, also namentlich:

- > die Anmeldung der Schülerinnen und Schüler;
- > die Verwaltung der Lehrverträge;
- > die Planung des Schuljahres;
- > die Verwaltung der Verträge der Lehrpersonen oder der Vertragsänderungen;
- > die Parametrisierung der Bildungsgänge;
- > die Zuweisung der Schülerinnen und Schüler zu den Bildungsgängen;
- > die Zuteilung von Lehrpersonen;
- > der Ablauf des Schuljahres und die Verwaltung der Schule;
- > die Verwaltung der Noten und der Schulzeugnisse;
- > die Verwaltung der Übertritte;
- > die Verwaltung von Zeugnissen, Diplomen und Fähigkeitsausweisen.

Diese Liste ist selbstverständlich nicht vollständig. Sie lässt sich allgemein auf alle Unterrichtsstufen und Schulen übertragen.

5. Warum werden im Bericht 2019-DICS-25 vom 20. Mai 2019 die Kosten dieses Auftrags im Beschaffungswert von 2 241 538.56 Franken nicht erwähnt?

Der Bericht wurde im April verfasst und am 20. Mai 2019 dem Grossen Rat vorgelegt; der Entscheid für die freihändige Auftragsvergabe sowie der Entscheid zur Veröffentlichung auf SIMAP (Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz) wurden vom Steuerungsausschuss des Projekts HAE am 6. Juni 2019 getroffen. Der erwähnte Bericht wurde somit vor diesen Ereignissen verfasst.

Zudem ist zu beachten, dass das Projekt für die Berufsbildung zum 3. Programmteil (3. Los) des Projekts HAE gehört. Der Bericht 2019-DICS-25 beschreibt den Stand der Umsetzung des 2. Programmteils (2. Los) im Rahmen des Projekts HAE.

6. *Im Bericht 2019-DICS-25 vom 20. Mai 2019 wird zur «Verwaltungslösung für die berufsbildende Sekundarstufe 2» erwähnt, dass die Risiken aufgrund «aufgrund fehlender finanzieller Mittel zur Unterstützung in der Praxis» hoch seien. Warum steht hier diese Bemerkung und was bedeutet sie?*

Dieses Risiko ist mit jedem IT-Projekt verbunden. Denn dieses bringt eine Umstellung mit sich, an der alle Akteure beteiligt sind und die häufig mit einer Anpassung der Verwaltungsabläufe der Betriebe einhergeht. Im erwähnten Fall werden die Berufsfachschulen und die betroffenen Ämter besonders in den Projektablauf einbezogen. Dieses Engagement wird zeitaufwendig sein, sofern die Personalressourcen stabil bleiben. Es werden Massnahmen ergriffen, um dieses Problem zu lösen.

7. *Welche anderen öffentlichen Beschaffungsaufträge hat der Kanton Freiburg gestützt auf Artikel 9 Bst. c und f ÖBR im freihändigen Verfahren vergeben?*

In den vergangenen 5 Jahren (15.07.2014 bis 15.07.2019) hat der Staat Freiburg auf der Beschaffungsplattform www.simap.ch 408 Zuschlagsentscheid veröffentlicht, davon 12 Vergaben im freihändigen Verfahren gemäss Artikel 9 Bst. c und f (das ergibt 3 % der auf Simap insgesamt veröffentlichten Zuschläge). Diese werden im Folgenden aufgelistet.

Nr.	Auftrag – Bezeichnung SIMAP (Die Einzelheiten zu jedem Zuschlag können auf der Plattform www.simap.ch) frei eingesehen werden.
934169	Initiative Exploitation
934171	Initiative Exploitation
940281	PreGo
940273	PreGo
1018469	Mise à disposition d'un chef de projet technique/architecte pour assurer la continuité de la mise en place de prestations intégrées sur le Guichet virtuel de cyberadministration iGovPortal.ch
1018475	Mise à disposition d'un chef de projet/business analyste pour assurer la continuité de la mise en place de prestations intégrées sur le Guichet virtuel de cyberadministration
1022485	Analyse THEMIS
1039181	Projekt EDU S1
1044815	Location d'une ressource en tant que responsable technique d'application/testeur pour assurer la continuité de la mise en place de prestations intégrées sur le Guichet virtuel de cyberadministration
1031587	Transformation SAP / Extension de licences SAP S/4 Hana
1053969	Acquisition de services cloud SAP Ariba
1054021	Acquisition de services cloud SAP Enable Now

24. September 2019