

E-Paper

Öffentliche Beschaffungen in der Praxis

Durch mehr Agilität zum richtigen
Umsetzungspartner bei Beschaffungen
im öffentlichen Sektor

Einleitung

Durch mehr Agilität zum richtigen Umsetzungspartner bei Beschaffungen im öffentlichen Sektor

Im öffentlichen Beschaffungsprozess sind die Vergabe- und Zuschlagsverfahren detailliert gesetzlich geregelt. Potenzielle Lieferanten werden dabei anhand von klar vorgegebenen, messbaren Zuschlagskriterien bewertet.

Die Umsetzung neuer Digitalisierungsprojekte in der öffentlichen Verwaltung ist naturgemäss komplex. Zugleich kommen für die Umsetzung solcher Projekte zunehmend agile Projektmethoden zum Einsatz. Dadurch wird es immer wichtiger, in die Beschaffung von Lieferanten für solche Projekte auch weiche, nicht exakt quantifizierbare Faktoren einfließen zu lassen. Denn gegenseitiges Vertrauen, Fairness und ein offener Dialog bilden nicht nur eine solide Basis für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe, sondern spielen auch eine zentrale Rolle für die erfolgreiche Projektumsetzung.

Konkret sind die nachfolgenden Ausführungen auf alle Beschaffungen für komplexe Vorhaben im Umfeld von Digitalisierungsprojekten anwendbar, für die wir Umsetzungspartner und nicht reine Lieferanten brauchen.



Jennifer De Capitani
Manager



Ursina Degunda
Senior Consultant



Michael Graf
Managing Consultant

© Alle Urheber- und Veröffentlichungsrechte sind vorbehalten; eine Vervielfältigung oder Weitergabe an Online-Dienste, auch auszugsweise, ist nur mit Zustimmung zulässig.



Ziel der Beschaffung

Das Ziel jeder Beschaffung ist das Resultat – das Produkt oder die Lösung im Einsatz oder auch der qualitätsgeprüfte externe IT-Dienstleister. Der Fokus der Beschaffung sollte hauptsächlich auf diesem Ziel liegen. Oft sehen wir in öffentlichen Beschaffungen grosse Bemühungen, Ausschreibungen so zu gestalten, dass möglichst keine Beschwerde eingereicht werden kann und das Beschaffungsverfahren einwandfrei, nachvollziehbar und transparent durchführbar ist. Ob das Ziel erreicht wird, hat jedoch primär nichts damit zu tun, ob es eine Beschwerde gibt. Im Falle einer Beschwerde muss lediglich zu Beginn des gemeinsamen Weges eine Extra-Hürde genommen werden. Hingegen können solche Bemühungen dazu führen, dass der ausgewählte Zuschlagsempfänger letztendlich die tatsächlich hinter den schriftlichen Formulierungen steckenden Anforderungen der Beschaffungsstelle trotz formaler Erfüllung der MUSS-Kriterien nicht erfüllen kann.

Im Extremfall wird in solchen Beschaffungen darauf geachtet, dass alle Kriterien, nach denen potenzielle Anbieter bewertet werden, messbar formuliert sind mit vordefinierten Punktesystemen, die jeder Anbieter als Schablone auf sein Angebot legen kann. Doch während der Preis sehr einfach messbar ist, existiert für die „Intuition“ kein vordefinierbarer Raster. In der Privatwirtschaft wird ein Lieferant, mit dem man nicht „warm“ wird oder dem man nicht „zutraut“, die Anforderungen zu erfüllen, den Auftrag nur in den seltensten Fällen erhalten. Dieses Veto gibt es bei der öffentlichen Hand nicht.

Um in öffentlichen Beschaffungen das eigentliche Ziel nicht aus den Augen zu verlieren, braucht es daher den Fokus auf die Brücke zwischen dem Bedarf und der Lösung. Das Beschaffungsverfahren selbst ist oft nur ein kleiner Teil auf dem Weg zum Ziel.

Zuschlagsempfänger, Lieferant, Umsetzungspartner

Da der Erfolg einer Beschaffung erst am Ziel resp. am Ende der Vertragslaufzeit wirklich erkennbar ist, muss man sich bei der Auswahl des Zuschlagsempfängers Fragen stellen, die Rückschlüsse auf die gute Erfüllung des Vertrags zulassen. Insbesondere bei komplexen Vorhaben ist kein Lieferant von vordefinierten, klar messbaren Produkten gesucht, sondern ein Umsetzungspartner, der den Bedarf der Beschaffungsstelle versteht, die dazugehörigen Anforderungen schärft und im Rahmen der Umsetzung erfüllt.

Elemente einer guten Geschäftsbeziehung



In jeder Geschäftsbeziehung gibt es verschiedene Elemente, die zu einem Erfolg oder Misserfolg beitragen. Zum einen legen sachliche, vertraglich geregelte Faktoren wie der Preis und die Leistung den Grundstein einer Geschäftsbeziehung. Zum anderen besteht die Geschäftsbeziehung aber aus einer Partnerschaft resp. einer persönlichen Beziehung zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer. Der Erfolg dieser Beziehung hängt stark von Faktoren wie Respekt, Fairness, guter Kommunikation und Vertrauen ab.

Der Prozess, der zum Aufbau der Geschäftsbeziehung führt, braucht Zeit. Deshalb wäre es in einigen Fällen am einfachsten und teilweise sogar wünschenswert, dass bei einer Ausschreibung zum Zuschlagsempfänger bereits eine gute bestehende Geschäftsbeziehung besteht. Das öffentliche Beschaffungswesen sieht jedoch die Gleichbehandlung (Art. 2 BöB / rev. IVöB) der verschiedenen Anbieter vor. Dies bedeutet, dass bestehende Lieferanten nicht bevorzugt behandelt werden dürfen gegenüber neuen Lieferanten, mit denen noch keine Geschäftsbeziehung besteht. Dies ist eine der grössten Herausforderungen bei öffentlichen Ausschreibungen.

Um bestehende und neue Geschäftsbeziehungen gleich zu behandeln, müssen Kriterien angewendet werden, die als Indikatoren für das Potenzial der Geschäftsbeziehung nutzbar sind. Hierzu werden nachfolgend drei verschiedene Faktoren der Beziehungsebene beleuchtet: Fairness, gute Kommunikation und Vertrauen.

Fairness

Fairness ist ein gegenseitiges Attribut, das bereits bei der Ausschreibung beginnt. Die Beschaffungsstelle kann fair mit potenziellen Anbietern umgehen, indem sie den Aufwand für die unentgeltliche Erstellung der Offerte möglichst gering hält. Zudem erhält sie in der Regel ehrlichere Angebote, wenn der Anbieter mit einer fairen Bewertung seines Angebots rechnen kann. Bei starren Bewertungsrastern können sich Anbieter dazu verleiten lassen, die Antworten so zu verfassen, dass sie eine möglichst hohe Anzahl Punkte erreichen, unabhängig vom effektiven Gegenwert für die Beschaffungsstelle. Bei offener formulierten Kriterien oder Fragen kann der Anbieter auf sein Verständnis des Auftrags eingehen und allfällige Lücken oder Hürden direkt ansprechen. Dadurch kann er zeigen, dass er auf den effektiven Bedarf eingeht. Die Beschaffungsstelle kann die Bewertung im Gegenzug zielgerichteter gestalten und echten Mehrwert im Rahmen der Bewertung begünstigen.

Gegenseitige Fairness bedeutet Ehrlichkeit und Kompromissbereitschaft. In Ausschreibungen wird diese Eigenschaft gefördert, wenn die Beschaffungsstelle den ersten Stein wirft:

- Aufwand der Anbieter für die Erstellung der Offerte berücksichtigen und im Verhältnis zum Auftrag minimieren, gegebenenfalls den Aufwand entschädigen
- Freiräume in den Kriterien oder Fragen schaffen, damit Anbieter ihr Verständnis des Auftrags darlegen und auf Optimierungen oder Lücken hinweisen können

Kommunikation

Eine gute Kommunikation kann mit einer transparenten Ausschreibung beginnen und mit festgelegten Strukturen gefördert werden. Strukturen für die Kommunikation können beispielsweise in Form von Statusberichten, Jours Fixes oder Daily Scrums bereits in der Ausschreibung definiert oder vom Anbieter eingefordert werden. Ob die Kommunikation letztendlich „gut“ ist, hängt anschliessend davon ab, ob gegenseitig alle nötigen Informationen offen und ehrlich geteilt werden und ob die Information, die von der einen Partei gesendet wird, bei der anderen Partei richtig ankommt. Letzteres kann nur mit gegenseitiger Erfahrung beurteilt werden. Diese Erfahrung kann unter anderem anhand von Kundenreferenzen ermittelt werden oder, indem Elemente der Kommunikation in die Bewertung aufgenommen werden. Dazu bieten sich Anbieterpräsentationen, Interviews oder Gespräche an.

Kommunikation ist immer, was beim Empfänger ankommt. Damit ist auch klar, dass die Bewertung von guter Kommunikation geeignete Bewertungskriterien erfordert.

- Strukturen der Kommunikation vorgeben oder einfordern (z. B. Statusberichte, regelmässige Abstimmungssitzungen, etc.)
- Kundenreferenzen abfragen
- Während der Ausschreibung anhand von Interviews, Gesprächen oder Präsentationen eigene Erfahrungen sammeln und bewerten

Vertrauen

Das Potenzial für Vertrauen lässt sich anhand der Vertrauenswürdigkeit der Anbieter evaluieren und mit der Vertrauensformel genauer betrachten¹:

$$\text{Trustworthiness} = \frac{\text{Credibility} + \text{Reliability} + \text{Intimacy}}{\text{Self-orientation}}$$

Credibility (Glaubwürdigkeit) lässt sich anhand von bestehenden Qualifikationen, wie Zertifikaten, vergleichbaren Referenzprojekten, der Ausbildung von Mitarbeitenden, etc. beurteilen.

Reliability (Verlässlichkeit) setzt bereits gemachte Erfahrungen mit dem Anbieter voraus und lässt sich beispielsweise anhand von Kundenreferenzen ermitteln.

Intimacy (Vertrautheit) umfasst neben der Geheimhaltung die Integrität und weitere Elemente der unsichtbaren Beziehungsebene.

¹
David H. Maister, Charles
H. Green and Robert M
Galford, 2001, The Trusted
Advisor, Free Press

Self-Orientation (Selbstorientierung) wirkt im Gegensatz zu den anderen Attributen der Formel gegen die Vertrauenswürdigkeit, da Anbieter mit hoher Selbstorientierung auf sich selbst fokussiert sind. Um dieses Attribut zu bewerten, wird beispielsweise der Stellenwert betrachtet, den die Beschaffungsstelle für diesen Anbieter hat. Ein guter Indikator ist hier auch das Auftragsverständnis mit Blick darauf, ob sich der Anbieter in die Beschaffungsstelle hineinversetzen kann und die Herausforderungen in diesem spezifischen Umfeld versteht.

Der Vertrauenswürdigkeit des Umsetzungspartners sollte in jeder Ausschreibung eine hohe Priorität eingeräumt werden.

- Nachweise der angegebenen Qualifikationen einfordern, beispielsweise durch Zertifikate, vergleichbare Referenzprojekte, Ausbildungen
- Kundenreferenzen abfragen
- Auftragsverständnis bewerten, beispielsweise anhand von konzeptionellen Texten, in Interviews oder Präsentationen
- Umgang mit Herausforderungen mit Case Studies bewerten



Ausschreibungen für gute Geschäftsbeziehungen



Einige der beschriebenen Elemente von Geschäftsbeziehungen können als Zuschlagskriterien und -methoden in öffentliche Ausschreibungen und deren Bewertungen aufgenommen werden.

Nachstehend aufgeführt sind bekannte Kriterien und Elemente, die zur Einschätzung der potenziellen Geschäftsbeziehung in die Ausgestaltung der Ausschreibung miteinbezogen werden können:

Aufwand für die Anbieter minimieren

- Aufwand für die Erstellung des Angebots für jeden Anbieter abschätzen
- Abschätzen, wie viele Anbieter ein gültiges Angebot einreichen werden
- Anzahl der potenziellen Anbieter mit dem Aufwand pro Anbieter multiplizieren
- Wie steht der gesamte Aufwand im Verhältnis zum Auftrag?

Bessere Zusammenarbeit ermöglichen

- Wie sieht die Projektorganisation aus?
- Wer übernimmt welche Rollen?
- Wer ist wofür verantwortlich?
- Sind die von der Beschaffungsstelle vorgesehenen Personen verfügbar und für die vorgesehenen Rollen qualifiziert?
- Wie sehen die vorgesehenen „Quality Gates“ aus?
- Welcher Eskalationspfad ist vorgesehen?
- Nach Möglichkeit Remote Arbeit zulassen
- Anbieter im Angebot gegebenenfalls ergänzende Vorschläge und Optimierungen einbringen lassen

Fokus auf Schlüsselpersonen

- Fokus auf die Erfahrung und Qualifikation der Schlüsselpersonen des Anbieters richten (Referenzen, Zertifikate, Ausbildung)
- Interview, Anbieterpräsentation oder andere Form der Kommunikation mit Schlüsselpersonen der Anbieter
- Kundenbewertungen einbeziehen (Referenzpersonen kontaktieren, Formulare durch Kunden ausfüllen lassen – unter Berücksichtigung des hierzu erforderlichen Aufwands für die Anbieter und ihre Kunden)

Technische Qualifikation der Anbieter

- Erläuterungen zum technischen Ansatz in Form von analytischen oder konzeptionellen Texten verlangen
- Muster, Produktbesichtigung, Demoversion begutachten
- Prototyp oder Lösungsansatz einfordern – je nach Aufwand mit Teilnahmebeschränkung und Entschädigung

Alle Elemente und Kriterien, die es braucht, um den Fokus des Beschaffungsdesigns auf die Geschäftsbeziehung zu lenken, bestehen bereits und werden häufig angewendet. Ist man sich deren Einfluss auf die Beurteilung der Geschäftsbeziehung bewusst, können diese gezielt und sinnvoll eingesetzt werden.



Gleichbehandlung in der Bewertung

Auf messbare Kriterien zu achten ist die einfachste Lösung, um die Gleichbehandlung nachvollziehbar zu gestalten. Sie ist jedoch nicht die einzige Möglichkeit, um Anbieter gleich zu behandeln. Im Gesetz (Art. 29 BöB / rev. IVöB) sind explizit mögliche Zuschlagskriterien wie Ästhetik, Plausibilität des Angebots, Kreativität oder Innovationsgehalt genannt. Werden diese Kriterien aber auf ein vordefiniertes und fixes Bewertungsraster gelegt, würde dies keinesfalls dazu beitragen, dass bei der Ausschreibung das vorteilhafteste Angebot den Zuschlag erhält. Es ist deshalb wichtig, bei solchen Kriterien offenere Formulierungen zu wählen. Zudem sollten die eingehenden Angebote nach einer kritischen Prüfung nach Ermessen und mit Blick auf das „vorteilhafteste“ Angebot in Bezug auf den Bedarf und die Bedarfsstelle bewertet werden.

Das Gesetz verlangt lediglich, dass die Kriterien „objektiv, einheitlich und nachvollziehbar“ geprüft und bewertet werden. Doch wie ist das möglich, wenn offene Fragen gestellt werden und die Bewertungen nicht einer mathematisch berechneten Zahl entsprechen? In solchen Fällen ist es unabdingbar, dass sich die Beschaffungsstelle auf ihren Ermessensspielraum besinnt und diesen für die Benotung nutzt.

Als Hilfestellung kann die Auseinandersetzung mit analogen Fragestellungen bei mündlichen Prüfungen dienen. In entsprechenden Publikationen und Ratgebern² werden hierzu verschiedene Ansätze vermittelt, die auch auf öffentliche Ausschreibungen anwendbar sind:

Kriterien vorher festlegen

Anwendung in der Beschaffung: Es ist bereits heute üblich, die Zuschlagskriterien vor der Publikation der Ausschreibung festzulegen und den Interessenten möglichst transparent bekannt zu machen. Es ist bei offenen Fragestellungen oft nicht sinnvoll und vor allem oft nicht möglich, im Vorfeld eine Bewertungsskala festzulegen, die präzise definiert, bei welcher Antwort, welche Anzahl Punkte vergeben werden.

Strukturierung der Fragestellung

Anwendung in der Beschaffung: Kapitelraster vorgeben für konzeptionelle / analytische Texte oder Agenda erstellen mit konkreten offenen Fragestellungen.

Mehrere unabhängige Evaluatoren kommen zum selben Ergebnis

Anwendung in der Beschaffung: Das Evaluationsteam besteht aus mehreren Personen, die unterschiedliche Interessen vertreten. Als Grundsatz bewährt hat sich: Je mehr Ermessensspielraum dem Evaluationsteam bei der Benotung von qualitativen Zuschlagskriterien gewährt werden muss, desto mehr Personen aus unterschiedlichen Interessens- und Meinungsgruppen sollten an der Bewertung beteiligt sein. Dadurch lassen sich persönliche Meinungen nicht nur filtern und ausgleichen, sondern auch eine objektive Gesamtbewertung erreichen.

2

Hagemeister, Carmen & Karl, Westhoff. (2010). On objectivity and validity of oral examinations in psychology – A replication. Psychological Test and Assessment Modeling. 52.

Auf dieser Basis können zum Beispiel folgende offen formulierte Zuschlagskriterien bewertet werden:

- **Zuschlagskriterium „Optimierungen“**

(kann im Rahmen der Auftragsanalyse als separates Kriterium oder im Rahmen eines Dialogs oder einer Anbieterpräsentation abgefragt werden)

Erläutern Sie, wo Sie im beschriebenen Auftrag das grösste Optimierungspotenzial für die Beschaffungsstelle sehen und berücksichtigen Sie dabei, dass der Bedarf trotzdem erfüllt wird – z. B. Anpassung von Anforderungen, Verlängerung der Laufzeit, Änderung der Rahmen- oder Lieferbedingungen. Beispiel für bessere Zusammenarbeit

- **Zuschlagskriterium „Situationsanalyse“**

(sehr geeignet für Anbieterpräsentationen und Interviews oder im Rahmen eines Dialogs)

Es wird ein fiktives Worstcase-Szenario im Projekt beschrieben, das in einem Jahr eintreten soll: Erläutern Sie (die Schlüsselperson) die möglichen Ursachen, wie Sie das Problem angehen und wie Sie diese Situation in Zukunft vermeiden wollen.

Beispiel für Fokus auf Schlüsselperson

- **Zuschlagskriterium „Benutzerfreundlichkeit“**

(im Rahmen von einzureichenden Konzeptpapieren, Live Demos oder anderen lösungsnahen Präsentationen)

Beschreiben Sie wie ihr System die intuitive Bedienung durch die Benutzer unterstützt.

Beispiel für technische Qualifikation

Wie werden die Benutzer frühzeitig eingebunden, zum Beispiel mit vorgelagerten Benutzertests?

Beispiel bei agilen Umsetzungen

Strukturierungsmöglichkeit: Übersicht der Startseite, Navigation, Einstellungsmöglichkeiten, Speicherung von Ansichten, Hilfestellungen, Zugriffsverwaltung, etc.

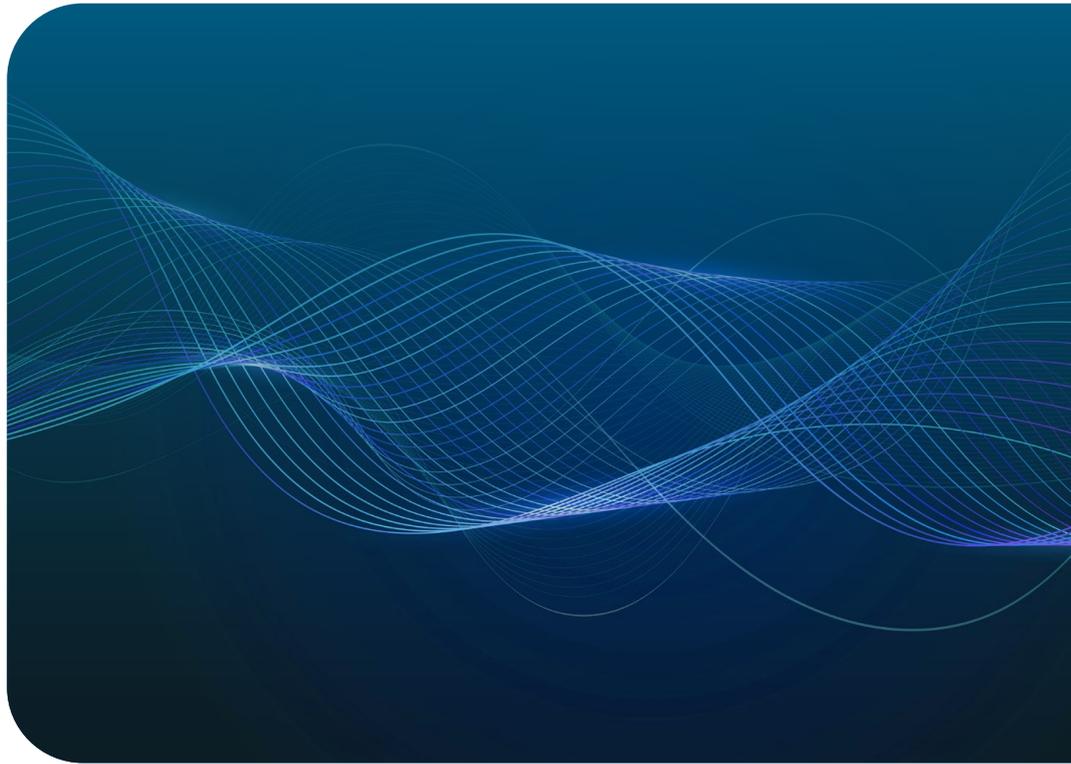
Weitere Zuschlagskriterien dieser Art können bereits erfolgten Ausschreibungen entnommen und angepasst werden oder direkt vom vorhandenen Bedarf abgeleitet und neu beschrieben werden.

Nach der Bewertung durch das Evaluationsteam lohnt es sich, die Bewertung und den Evaluationsbericht durch eine unabhängige Person kritisch auf Objektivität, Einheitlichkeit und vor allem Nachvollziehbarkeit prüfen zu lassen. Ist dieser Schritt erfolgt, hat die Beschaffungsstelle sorgfältig gearbeitet und kann den Zuschlag erteilen.

Schlussfolgerung



Bei jeder Beschaffung muss das Resultat, das nach der eigentlichen Beschaffung erarbeitet, umgesetzt oder geliefert werden soll, im Zentrum stehen. Die Gesetze sollten hierzu Rahmenbedingungen schaffen, ohne die Beschaffung in irgendeiner Weise zu behindern. Es ist daher zwingend notwendig, den gesamten Raum innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens zu nutzen und die Beschaffung so zu gestalten, dass aus dem vorteilhaftesten Angebot auch das beste Resultat hervorgeht.



Experienced in a wide range of industries

Eraneos Group ist eine internationale Management- & Technologieberatungsgruppe, die Dienstleistungen von Strategie bis Implementierung anbietet. Sie ist aus dem 2021 angekündigten Zusammenschluss von Ginkgo Management Consulting, Quint Group und AWK Group hervorgegangen. Die Gruppe betreut Kunden auf drei Kontinenten, wo rund 1.000 engagierte und hochqualifizierte Fachleute gemeinsam daran arbeiten, das volle Potenzial der Digitalisierung auszuschöpfen. Die Dienstleistungen reichen von der Entwicklung digitaler Geschäftsmodelle und Datenanalysen bis hin zu Cybersicherheit, von

Sourcing und IT-Beratung zum Management komplexer Transformationsprojekte. Eraneos Group hat Niederlassungen in der Schweiz, Deutschland, Luxemburg, Spanien, den Niederlanden, China, Singapur und den USA. 2021 erzielte die Gruppe einen Umsatz von fast 200 Millionen Euro.

[Contact us >](#)

[Our offices >](#)

[Visit our website >](#)