

Interpellation Fraktion SVP (Alexander Feuz/Roland Jakob): PVK Stadt Bern: Liegt die freihändige Vergabe der Verwaltungssoftware auch im Interesse des Steuerzahlers?

Die Geschäftsleitung der PVK Stadt Bern hat in der Berner Presse bekannt gegeben, dass sie aufgrund der hohen Fehleranfälligkeit und dem Wartungsende der bestehenden Software (Ende 2018) eine hohe Dringlichkeit für eine freihändige Vergabe einer neuen Verwaltungssoftware bestehe.

Die Berner Herstellerin der aktuellen Software nahm zu diesen Verlautbarungen der PVK bereits am 3. März 2015 mittels einer Medienmitteilung offiziell Stellung. Die Herstellerin bestreitet die Darstellung der PVK: Alleine die Tatsache, dass im 2013 eine umfassende Reglementsrevision mit der bestehenden Software durchgeführt werden konnte, macht den Anschein, dass das zurzeit verwendete System durchaus zuverlässig funktioniert. Im 2014 wurde die Software zudem nochmals nach Vorgabe der PVK angepasst. Auch die neuerliche Reglementsanpassung per 1.1.2015 konnte umgesetzt werden. Zudem ist der Medienmitteilung zu entnehmen, dass die Wartung und Weiterentwicklung der Software sicher bis Ende 2019 und in Härtefällen auch darüber hinaus garantiert ist.

Aufgrund dieser Ausgangslage und der Tatsache, dass im Zeitraum 2018-2020 bekanntlich ohnehin ein Primatwechsel ansteht, erscheint dieser als äusserst dringliche bezeichnete Softwarewechsel seltsam und muss hinterfragt werden. Soll man auf den 1.1.2017 nochmals das alte Leistungsprimat mit einer neuen Software realisieren, um dann 2018-2020 nochmals eine ähnliche Summe investieren zu müssen um vom Leistungs- zum Beitragsprimat zu migrieren? Offenbar wurden am letzten Montag (2.3.2015) einige ausgewählte Anbieter von Pensionskassen-Verwaltungssoftware mit Ausschreibungsunterlagen bedient und zur Offertstellung eingeladen. Viele Anzeichen deuten jedoch darauf hin, dass die Auswahl bereits zu Gunsten der Software Swiss Pension gefallen sein könnte. Auffallend ist, dass der Geschäftsführer der PVK bereits am Montag der Presse einen Kostenrahmen von 300'000 bis 400'000 Franken nennen konnte. Weiter fällt auf, dass zwischen dem Software-Anbieter Swiss Pension (EDV Pfister, Webdev) und dem aktuellen PK-Experten der PVK (Abcon) offenbar geschäftliche Beziehungen bestehen. Einige Pensionskassen die das PK-Experten-Mandat an die Firma Abcon vergeben haben, werden anschliessend Kunde der Verwaltungssoftware Swiss Pension. Die beiden Firmen haben die Räumlichkeiten auch an derselben Adresse.

Das Vorgehen der PVK Stadt Bern, den dringlichen Software-Wechsel noch im Leistungsprimat zu vollziehen hat zur Folge, dass der Verwaltungssoftware-Anbieter, welcher diesen Auftrag erhält, voraussichtlich auch das Beitragsprimat umsetzen wird. Da das Leistungsprimat ein Auslaufmodell ist, wird dies von einigen Software-Anbietern nicht mehr unterstützt, dies schränkt den Kreis der möglichen Anbieter ein. Der Steuerzahler könnte vor allem für die Umsetzung des bestehenden Leistungsprimats auf die neue Software unnötig zur Kasse gebeten werden. Eine für den Steuerzahler wohl vorteilhaftere, ordentliche GATT-Ausschreibung wird mit dem von der PVK gewählten Verfahren (Zuschlagsentscheid infolge Dringlichkeit mit freihändiger Vergabe) unterlaufen.

Auch besteht die Gefahr, dass der Software-Entscheid für den anstehenden Primatwechsel präjudiziert wird, ohne dass eine Ausschreibung stattfindet.

In diesem Zusammenhang wird der Gemeinderat höflich gebeten die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Ist es sinnvoll vor dem anstehenden Primatwechsel (möglich ab 2018), das alte Reglement auf eine neue Software zu migrieren? Die PVK geht davon aus, dass die neue Software frühestens ab 1.1.2017 nutzbar ist.

2. Warum kann die heutige Software trotz der offenbar vorhandenen hohen Fehleranfälligkeit und dem enormen Risikopotential noch weitere zwei Jahre betrieben werden, nicht aber bis zum anstehenden Primatwechsel?
3. Im März 2016 soll dem Stadtrat ein Beitragsprimat-Reglement vorgelegt werden, wäre es allenfalls angezeigt diesen Vorgang aufgrund der aktuellen Situation voranzutreiben und den Entwurf noch im 2015 vorzulegen? Wäre dies überhaupt machbar? Wenn Nein, warum nicht? Was für Gründe sprechen gegen diese Variante?
4. Gibt es Angaben, was der geplante, vorgezogene Softwarewechsel an internen und externen Kosten verursachen wird? Wenn Ja, wie sehen diese aus?
5. Besteht die Gefahr, dass im Rahmen der Umstellung der erfolgreiche Bewerber einen Wettbewerbsvorteil für Folgeaufträge ab 2018 (Umstellung Beitragsprimat, Verwaltung Beitragsprimat etc.). Wenn Ja, warum?

Begründung Dringlichkeit

Der Auftrag ist vor wenigen Tagen ausgeschrieben worden. Sollten sich hier doch Unstimmigkeiten oder Probleme ergeben, ist ein rasches Handeln angezeigt, um möglichen drohenden finanziellen Schaden zu vermeiden. Auch gilt es mögliche juristische Risiken (Beschwerden wegen unkorrekter Ausschreibung) zu vermeiden, damit der Primatwechsel nicht wegen Rechtshändeln von Gewerbekonkurrenten verzögert wird.

Die Dringlichkeit wird vom Büro des Stadtrats abgelehnt.

Bern, 12. März 2015

Erstunterzeichnende: Alexander Feuz, Roland Jakob

Mitunterzeichnende: Manfred Blaser, Hans Ulrich Gränicher, Roland Iseli, Rudolf Friedli

Antwort des Gemeinderats

Die Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) setzt für die Versichertenverwaltung das Pensionskassensystem antecura ein. antecura wurde von der Güntert AG in Muttenz Ende der 1990er Jahre entwickelt und über verschiedene Softwareanbieter, unter anderem der heutigen AON Hewitt AG (AON), vertrieben. 2008 verkaufte der Firmeninhaber die Firma der msg systems ag in Regensdorf. Im Oktober 2013 erwarb die Mathys & Scheitlin AG (M&S) in Bern die Güntert AG mit den Softwarerechten an antecura. Die PVK erwarb antecura über die damalige Dr. Chuard AG in Bern (anschliessend AON Chuard AG und ab 2010 AON Hewitt AG) im Jahr 2000 für 1,5 Mio. Franken und schloss mit der AON Hewitt AG einen Wartungsvertrag ab. Die jährlichen Kosten belaufen sich auf Fr. 33 200.00 für die Lizenz, Fr. 116 800.00 für die Wartung und weitere Fr. 60 000.00 bis 70 000.00 für den Betrieb des Tagesgeschäfts (Jahreswechsel, Schnittstellen, Rentenauszahlung etc.). Insgesamt kostet antecura ohne Entwicklung einer zusätzlichen Funktion Fr. 220 000.00 jährlich (ohne Mehrwertsteuer).

Die AON und die M&S entwickeln und vertreiben auch eigene Lösungen für Pensionskassen. Sie versicherten der PVK in einem Gespräch im November 2013, dass dies nur zum Vorteil für sie sei. AON und M&S würden zusammenarbeiten und die Anforderungen der PVK gemeinsam angehen, wodurch mehr Know-how und Ressourcen zur Verfügung stünden. M&S bekräftigte, dass antecura selbstverständlich parallel zu ihrem eigenen System weiterentwickelt werde. Mit einer Systemanpassung im Zusammenhang mit der Totalrevision des Reglements vom 1. März 2012 über die Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (Personalvorsorgereglement; PVR; SSSB 153.21) per 1. Januar 2013, die allerdings mit grossen Schwierigkeiten verbunden war (Programmänderungen wurden teilweise ungetestet und ohne Kenntnis der PVK direkt in die Produktion eingelesen, die Programmkorrekturen dauerten bis im Juli 2013 und das System konnte bis dahin nur teilweise genutzt werden), und den seit Frühjahr 2013 zusätzlich anstehenden Programmanpassungen er-

hoffte sich die PVK eine Verbesserung der Situation. Die effektive Entwicklung sah schliesslich ganz anders aus. Die Situation für die PVK hat sich nicht im erwarteten Ausmass verbessert.

Bis Ende Oktober 2014 wurde die PVK von drei Mitarbeitenden der AON betreut. Obwohl einer der Mitarbeitenden seine Pensionierung Ende 2013 auf Ende Oktober 2014 bekannt gab und die PVK entsprechend intervenierte, organisierte die AON keine Nachfolge. Die beiden anderen Betreuer der PVK sollten das Pensum übernehmen. Aufgrund der Spannungen innerhalb der AON, die mit der Entlassung des CEO und der Schliessung der Geschäftsstelle Bern per Ende November 2014 endeten, liess sich ein zweiter Betreuer ebenfalls per Ende Oktober 2014 pensionieren. Auch diese Person wurde nicht ersetzt.

Nachdem bekannt geworden war, dass die M&S den Betrieb von antecura im 2019 einstellen würde, war endgültig klar, dass weder die M&S noch die AON ein weiteres Interesse daran haben, neues Know-how für die Betreuung der PVK und die übrigen rund 60 Kundinnen und Kunden von antecura aufzubauen. Durch die Bekanntgabe der Einstellung des Betriebs verschärft sich das Risiko zusätzlich für die PVK, weil die verbleibenden Mitarbeiter auf antecura keine Zukunft mehr haben und sich innerhalb der nächsten zwei Jahre umorientieren müssen und werden.

Heute wird die PVK noch durch eine einzige Person der AON betreut. Dies reicht gerade aus, um das Tagesgeschäft aufrecht zu erhalten. Anpassungen am Programm sind jedoch keine mehr möglich, weil die Ressourcen und das Know-how fehlen. Die AON hat deshalb die HRS Informatik AG in Bern beigezogen. Damit steht nun wenigstens für Anpassungen absoluter Dringlichkeiten ein erfahrener Spezialist im Hintergrund zur Verfügung. Allerdings kann ihn die PVK nur via AON beziehen, was für die PVK nicht befriedigend ist.

Die Installation bei der PVK ist völlig veraltet und weist teilweise gravierende funktionale und systemtechnische Mängel auf. Zudem besteht keine Systemdokumentation. Dadurch waren die Anpassungen bereits vor dem Abgang der Betreuer der PVK langwierig, sehr risikoreich und öffneten fast ausnahmslos eine weitere Baustelle im Anschluss. Die Pendenzen aus dem Frühjahr 2013 sind bis heute nicht erledigt.

Die PVK hat die Problematik mehrmals bis auf Niveau Firmenleitung eskaliert. Die anschliessenden Gespräche mit der AON und der M&S, selbst schriftliche Zusicherungen des CEO der AON, waren erfolglos.

Weil eine neue Evaluation eines Systems mit der Ablösung zwei Jahre dauert, musste die PVK im 2014 sämtliche Ressourcen noch in die Teilrevision des PVR per 1. Januar 2015 stecken. Das war übrigens die einzige Programmanpassung der letzten drei Jahre, die rechtzeitig und in ansprechender Qualität abgeliefert wurde. Voraussetzung war jedoch, dass der beste Mitarbeiter der AON ausschliesslich für die PVK abgestellt und das Projekt bereits im Juni 2014 begonnen wurde. Die Programmänderungen wurden am letzten Arbeitstag des Programmierers vor seiner Pensionierung fertig.

Die Geschäftsleitung und die Verwaltungskommission beobachten die Situation mit grösster Besorgnis und stuften das Risiko der heutigen Situation als sehr hoch ein.

Die Ausschreibung der PVK

Die Verwaltungskommission wählte im Herbst 2014 umgehend einen Informatik-Ausschuss und beauftragte diesen mit der Beschaffung einer neuen Pensionskassenverwaltungslösung. Der Ausschuss erstellte noch im Dezember 2014 eine Marktübersicht über sämtliche Anbieterinnen und Anbieter von Pensionskassenverwaltungssoftware. Dabei stellte er fest, dass es lediglich zwölf

Anbieterinnen und Anbieter gibt, meist kleine Unternehmen mit 6 bis 20 Mitarbeitenden. Selbst bei den grösseren Anbietenden, wie der AON oder der M&S, sind es nur wenige Mitarbeitende, die das nötige Fachwissen aufweisen, um komplexe Leistungspläne umzusetzen. Die Anbieterinnen und Anbieter haben zudem ganz unterschiedlich aufgebaute Systeme und eignen sich deshalb nicht für jede Pensionskasse. Die wesentlichen Unterschiede bzw. Ausprägungen sind das Primat, die Organisationsform der PK (Sammeleinrichtung oder Gemeinschaftseinrichtung), die Grösse (Anzahl Versicherte), die Komplexität des Versicherungsplans, die Integration von Umsystemen (Schnittstellen zur Finanzbuchhaltung, zu den Lohnsystemen, zu elektronischen Archivsystemen, zu elektronischen Zahlungssystemen etc.) und die Systemtechnologie. Wie antecura, stammen rund die Hälfte der Systeme aus den 1990er-Jahren, wurden nicht weiterentwickelt und sind deshalb schwerfällig und technisch veraltet.

Lediglich zwei, maximal vier Anbietende sind in der Lage alle Arten von Leistungsplänen umzusetzen, können ihr System auch flexibel und vernünftig auf die Organisation der entsprechenden PK ausrichten, sind technologisch auf einem aktuellen Stand und haben die nötige Erfahrung und das Wissen dazu. Das ist der einzige Grund, weshalb Swiss Pension der EDV Pfister AG, aber auch ein PK/S der Firma PK Softech AG aktuell zu den verbreitetsten und erfolgreichsten Systemen gehören.

Ein Pensionskassenverwaltungssystem ist eines der komplexesten Informatiksysteme, welches es überhaupt gibt. Deshalb dauert die Einführung eines Pensionskassenverwaltungssystems bei der Grösse der städtischen PVK, der Komplexität des Versicherungsplans und den Schnittstellen zu den Umsystemen 12 bis 18 Monate. Die Einführung kann sinnvollerweise immer nur auf einen Jahreswechsel erfolgen. Deshalb ist der früheste Einführungstermin bereits heute der 1. Januar 2017. Die Einführung erfolgt in der Regel mit einem Parallel-Betrieb, damit bei Problemen mit dem alten System weitergefahren werden kann. Falls die Umstellung nicht gelingen sollte, könnte die Einführung immer noch um ein Jahr auf 1. Januar 2018 verschoben werden, ohne dass die PVK mit der M&S über eine Verlängerung der Betriebsdauer von antecura verhandeln müsste.

Zu Frage 1:

Das PK-Verwaltungssystem der PVK ist veraltet, höchst fehleranfällig und wegen fehlender Dokumentation und den fehlenden Personalressourcen kaum mehr wartbar. Die PVK beschränkt sich in den nächsten zwei Jahren darauf, den Betrieb aufrecht zu erhalten und das Tagesgeschäft sicherzustellen. Für mehr fehlen das Know-how und die Ressourcen auf Seite des Herstellers und der Betreuerfirma. Das Risiko wird deshalb von der Geschäftsleitung, dem IT-Ausschuss und der Verwaltungskommission als sehr hoch eingeschätzt, weshalb die Zuständigen es trotz allfälligem Primatwechsel als richtig erachten, bereits auf den 1. Januar 2017 auf ein neues PK-Verwaltungssystem zu wechseln. Im Wissen darum, dass ein Primatwechsel möglich ist, können die Funktionen im neuen System bereits so eingerichtet werden, dass sie auch bei einer Umstellung noch genutzt werden können oder mit wenig Aufwand an die neuen Gegebenheiten angepasst werden können. Deshalb lohnt es sich, eine Herstellerin oder einen Hersteller zu evaluieren, die oder der die Erfahrung des Primatwechsels bereits mehrfach gemacht hat und in deren oder dessen System ein solcher Schritt vorbereitet und durchgeführt werden kann.

Damit eine Anbieterin oder ein Anbieter den Zuschlag erhält, muss das Unternehmen schriftlich bestätigen, dass es auch nach der Einführung am 1. Januar 2017 noch genügend Ressourcen für mögliche Anpassungen aufgrund des allfälligen Primatwechsels zur Verfügung stellen kann und wird.

Zu Frage 2:

Die Ablösung von antecura dauert mit der Ausschreibung zusammen zwei Jahre. So lange muss die PVK zwangsläufig noch mit der alten Software arbeiten. Aufgrund der oben aufgezeigten Situation wäre es aus Sicht der PVK unverantwortlich mit dem Projekt noch weiter zuzuwarten.

Heute muss die M&S das System für alle anderen Kundinnen und Kunden auch noch weiter betreiben, weshalb die Kosten vorerst bleiben, wie sie sind. Sollte die PVK eines Tages noch die einzige Kundin sein, käme sie in eine Abhängigkeit und müsste bereit sein, jeden Preis für die Verlängerung des Betriebs zu bezahlen, voraussichtlich ohne dass die M&S den Support garantieren könnte. Es ist zu vermuten, dass die wenigsten Mitarbeitenden mit antecura-Know-how zuwarten werden, bis die letzte Kundin oder der letzte Kunde auf ein neues System gewechselt hat. Sie werden auf ein anderes System oder zu anderen Anbietenden wechseln, wenn sie die Gelegenheit dazu haben. Je länger die PVK zuwartet, umso grösser werden die Schwierigkeiten, noch an Fachleute zu kommen.

Zudem können mit der Ablösung von antecura Kosten eingespart werden. Die heutigen Wartungs- und Betriebskosten von jährlich insgesamt rund Fr. 180 000.00 sollen massiv gesenkt, mindestens halbiert werden.

Zu Frage 3:

Nein, das ist nicht möglich. Die Arbeiten für einen Primatwechsel benötigen viel Zeit. Bereits der Termin vom März 2016 ist sehr sportlich. Allein die einzuhaltenden Fristen für die Vernehmlassungen zwischen den Sozialpartnern und den politischen Parteien beanspruchen über sechs Monate der Gesamtprojektdauer von einem Jahr.

Zu Frage 4:

Das heutige Pensionskassenverwaltungssystem antecura kostete im Jahr 2000 1,5 Mio. Franken (ohne Hardware). Es weist bedeutend weniger Funktionalität auf, als mit einem neuen System realisiert werden kann. Der damals bezahlte Preis erschien dem Informatik-Ausschuss zu hoch. Im Vorfeld zur Ausschreibung holte der Informatik-Ausschuss Informationen über die ungefähren Kosten eines solchen Projekts ein, um das Ausschreibungsverfahren bestimmen zu können. Die ungefähren Kosten für ein solches Projekt wurden bei ähnlich grossen Pensionskassen angefragt. Die groben Schätzungen gehen von rund Fr. 400 000.00 (ohne Hardware) aus. Die Spannweite kann jedoch beachtlich sein. Gerade weil die PVK sicherstellen will, dass die wirtschaftlich günstigste Lösung den Zuschlag erhält, lud sie trotz der Vergabe im freihändigen Verfahren fünf Anbieterinnen und Anbieter zur Offertstellung ein.

Das Pensionskassenverwaltungssystem ist das Herzstück der PVK, das zu 100 Prozent funktionieren und verlässliche Resultate bringen muss. Mit dem System werden die Guthaben von 9 000 Versicherten in der Höhe von 2,2 Mia. Franken verwaltet. Fehlen am Jahresende auf der technischen Bilanz zehn Versicherte, beträgt der Schaden leicht 5 Mio. Franken und mehr. Eine einzige falsch berechnete Rente kann zu einem Schaden von über Fr. 130 000.00 führen. Es reicht also, wenn während der Betriebsdauer von 10 bis 15 Jahren vier falsche Rentenberechnungen verhindert werden können. Damit wäre das System bereits bezahlt. Deshalb spielt der Preis für ein verlässlich funktionierendes System nicht die entscheidende Rolle.

Die Wirtschaftlichkeit der Ablösung ergibt sich jedoch aus der zu erwartenden Einsparung bei der Wartung und im Betrieb. (s. Antwort auf Frage 2).

Die internen Kosten für das Projekt belaufen sich auf rund Fr. 30 000.00 pro Jahr.

Zu Frage 5:

Ja, die Anbieterin oder der Anbieter, die oder der den Zuschlag erhält, wird in den nächsten 10 bis 15 Jahren mit der PVK zusammenarbeiten und muss die für die PVK notwendigen Anpassungen im System vornehmen. Dies kann ein Primatwechsel sein, aber auch alle Anpassungen von bundesrechtlichen Vorschriften, wie beispielsweise die Altersvorsorge 2020.

Bei einem Primatwechsel sind beispielsweise viele Funktionen des Systems gar nicht betroffen. Alle Schnittstellen zu Umsystemen, Personen und Lohndaten, der ganze Auszahlungsteil, das Rentensystem etc. bleiben unverändert. Auch wegen der Projektdauer macht eine neue Ausschreibung keinen Sinn. Bei bundesrechtlichen Änderungen stellt sich die Frage, wie viele von den generell für alle Pensionskassen geltenden Änderungen in den Wartungskosten bereits enthalten sind und vom Hersteller somit gratis geliefert werden und wie viel davon spezifisch für die PVK umgesetzt werden muss.

Eine Neuausschreibung nach Einführung des neuen Systems für den allfälligen Primatwechsel macht keinen Sinn und wäre mit Sicherheit eine teure Lösung.

Bern, 27. Mai 2015

Der Gemeinderat