



Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

An die Mitglieder des Stadtrats

Telefon 031 321 62 16
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Bern, 9. März 2022

**Vorbereitung, Organisation und Durchführung des Schulinformatikprojekts «base4kids2»:
Schlussbericht über die Ergebnisse der externen Untersuchung, Ueli Friederich, Recht &
Governance, Bern; Stellungnahme des Gemeinderats**

Sehr geehrte Stadträtinnen und Stadträte

Im Zusammenhang mit der Schulinformatik-Plattform base4kids2 beschloss der Gemeinderat gestützt auf den externen Analysebericht von mabuco GmbH vom 29. Oktober 2020 im November 2020 die «stadtinterne Aufarbeitung und Untersuchung der Vorgänge». Am 3. März 2021 mandatierte er Rechtsanwalt Dr. Ueli Friederich mit dem entsprechenden Auftrag und legte folgende Schwerpunkt fest:

- Überprüfung der damaligen Ausschreibung des Projekts base4kids und der abgeschlossenen Verträge mit der Herstellerfirma sowie der Abklärung allfälliger rechtlicher Folgen.
- Untersuchung der stadtinternen Durchführung des Projekts bzw. der Vorgänge, welche zu den Mitte 2020 festgestellten Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Projekts geführt haben.

Mit Datum vom 10. Dezember 2021 legte Ueli Friederich seinen Schlussbericht vor.

Damit liegen zu den Einführungsproblemen von base4kids2 in den Jahren 2019 und 2020 drei Berichte vor:

- Analysebericht der mabuco GmbH vom 29. Oktober 2020;
- Untersuchungsbericht der AK vom 6. Dezember 2021;
- Bericht über die Ergebnisse der externen Untersuchung von Dr. Ueli Friederich vom 10. Dezember 2021 (im Folgenden «Bericht Friederich» genannt).

Vom Stadtrat mit SRB 2018-350 vom 30. August 2018 in Auftrag gegeben ist ferner ein Evaluationsbericht: dieser soll zwei Jahre nach Inbetriebnahme von base4kids2 dem Stadtrat unterbreitet werden.

Vor diesem Hintergrund regte der Gemeinderat gegenüber der Aufsichtskommission an, die Untersuchungsberichte der AK und von U. Friederich sowie den Evaluationsbericht an der gleichen Stadtratssitzung zu behandeln.

Sowohl der Untersuchungsbericht der AK wie derjenige von U. Friederich enthalten Empfehlungen an den Gemeinderat. Damit der Stadtrat die beiden Untersuchungsberichte in Kenntnis der Haltung des Gemeinderats dazu diskutieren kann, hat sich der Gemeinderat zu einem unüblichen Mittel entschieden: In separaten Schreiben an alle Stadträt*innen hält er fest, wie er sich zu den Empfehlungen von AK und Bericht Friederich stellt und wie er sie umzusetzen beabsichtigt.

I. Grundsätzliche Bemerkungen zum Bericht Friederich

Rechtsanwalt Ueli Friederich hat die Vorkommnisse rund um die Organisation und Durchführung des Projekts base4kids2 minutiös erfasst und aufgearbeitet. Der Gemeinderat stellt fest, dass der Bericht keine groben Pflichtverletzungen oder gar Rechtswidrigkeiten hervorgebracht hat. Der Bericht bestätigt die Fehler, welche auch vom mabuco-Bericht vom Oktober 2020 und von der AK festgestellt worden sind: fehlende Projektressourcen, ungenügendes Projektmanagement, zu grosse Distanz zu den Endnutzer*innen, unausgereifte, beschränkt funktionstüchtige Technik. Für den Gemeinderat zentral ist, dass diese Fehler bei der Schulinformatik-Plattform und andern Grossprojekten der Stadt Bern berücksichtigt und nicht wiederholt werden.

Der Gemeinderat hat im November 2020 eine grundlegende Neustrukturierung des Projekts beschlossen. Die Umsetzung der Neustrukturierung war nicht Untersuchungsgegenstand des Berichts Friederich. Der Gemeinderat hat aber befriedigt zur Kenntnis genommen, dass sich dank der damaligen aufgrund des mabuco-Berichts ergriffenen Massnahmen und des vom Stadtrat genehmigten Nachkredits im Mai 2021 die Schulinformatik-Plattform heute auf Kurs befindet. Realisierte Massnahmen sind namentlich:

- Software- und Hardware-seitige Verbesserungen
- Anpassung der Projektorganisation
- Neuregelung der Betriebsorganisation von externer zu Inhouse-Leistungserbringung
- Stellenschaffungen im Schulamt und bei den Informatikdiensten
- Externe Fachunterstützung im IT- und Projektmanagementbereich

II. Positionen zu den einzelnen Empfehlungen des Berichts Friederich (S.160f)

Friederich 1. Die zuständigen Stellen der Stadt Bern planen Projekte in jedem Fall rechtzeitig so, dass die erforderlichen Kredite beschlossen werden können, bevor über Mittel verfügt wird und externe Aufträge vergeben werden.

Position des Gemeinderats

Es ist ein zentraler finanzrechtlicher Grundsatz, dass Mittel erst ausgegeben und externe Aufträge erst erteilt werden können, wenn die dafür erforderlichen Kredite durch das finanzkompetente Organ gesprochen worden sind. Die Beachtung und Einhaltung dieses Grundsatzes sind für den Gemeinderat unbestritten. In Projekten ist für die vorgegebenen Entscheidungsprozesse genügend Zeit einzuplanen. Ein vorsichtiges Time-Management unter Beachtung rechtlicher Rahmenbedingungen gehört zu einem professionellen Projektmanagement.

Friederich 2. Komplexe technische Systeme für einen grossen «Kundinnen- und Kundenkreis» und entsprechender «Breitenwirkung» wie die Plattform base4kids2 werden vor der stadtweiten Einführung in einem Pilotbetrieb getestet. Im Rahmen der Projektplanung wird auch dafür hinreichend Zeit eingerechnet.

Position des Gemeinderats

Dass base4kids2 nicht von Beginn weg über eine Testumgebung verfügte, war ein grosser Fehler, der sich angesichts der vorhandenen Dysfunktionen und Mängel fatal auswirkte. Eine Testumgebung gehört bei allen IT-Projekten zum State of the art, der von der Bestellerin nicht speziell in Auftrag gegeben werden muss. Die Testumgebung wurde denn auch von der Herstellerfirma auf eigene Kosten im Jahr 2020 nachinstalliert. Für den Gemeinderat sind Testumgebungen zwingend und Pilotbetriebe in einem reduzierten überschaubaren Rahmen die Regel, um die notwendigen Erkenntnisse für das flächendeckende Go Life gewinnen zu können.

Friederich 3. Die Planung und Organisation von Projekten orientiert sich an bewährten bestehenden Grundlagen wie dem Projektleitfaden der Informatikdienste Stadt Bern. Die zuständigen Stellen legen für wichtige Projekte die Projektorganisation und namentlich die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten leitender Projektgremien mit Entscheidungsbefugnissen in einem expliziten Einsetzungsbeschluss verbindlich fest. Sie achten auf eine klare Zuteilung der Rollen aller am Projekt Beteiligten und sorgen dafür, dass Beauftragte nicht mit Stimmrecht im städtischen Steuerungsgremium vertreten sind.

Position des Gemeinderats

Der Gemeinderat teilt diese Empfehlung vorbehaltlos. Die Regeln professionellen Projektmanagements sind in der Stadtverwaltung bekannt und anzuwenden. Die Projektorganisation ist vom Gemeinderat zu genehmigen. Externe Auftragnehmer sind in Steuerungsgremien nicht stimmberechtigte Mitglieder, sondern werden gezielt für Traktanden eingeladen, um ihre Vorschläge und Positionen darzulegen sowie um über ihre Auftrags erfüllungen Bericht zu erstatten. Dass externe Auftragnehmer – wie bei base4kids2 geschehen – aufgrund fehlender interner Ressourcen mit der Zeit de facto Projektleitungsstellung erhalten und einen grossen Teil der Steuerung mitbeeinflussen, ist schon aus Gründen unvermeidbarer Befangenheit und Interessenkollision zu

verhindern.

Friederich 4. Für grosse komplexe und kommunikativ anspruchsvolle Projekte nimmt neben der fachverantwortlichen Dienststelle und weiteren beigezogenen Fachstellen auch das Generalsekretariat der zuständigen Direktion mit Stimmrecht Einsitz im Steuerungsgremium. Die zuständigen Stellen prüfen im konkreten Fall, ob das Projekt einen solchen Beizug erfordert.

Position des Gemeinderats

Der Gemeinderat erachtet eine Einsitznahme des Generalsekretariats in Steuerungsgremien für angezeigt, wenn es sich – wie bei base4kids2 – um Projekte von einer grossen politischen und finanziellen Tragweite mit sensibler Kommunikation handelt. Die Einsitznahme resp. Nichteinsitznahme des Generalsekretariats im jeweiligen Steuerungsgremium soll in jedem konkreten Fall geprüft und im Rahmen des Gemeinderatsantrags zur Projektorganisation begründet werden.

Friederich 5. Die zuständigen Stellen klären, welche personellen und fachlichen Ressourcen für die Projektleitung erforderlich sind. Sie prüfen bei komplexen und anspruchsvollen Projekten, ob eine externe professionelle, von beauftragten Dritten unabhängige Projektleitung eingesetzt werden soll. Eine solche Lösung ist nicht erforderlich, wenn die erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen verwaltungsintern vorhanden sind. Sie kann sich aber namentlich dann anbieten, wenn der Bedarf an spezifischem fachlichem Know-How deutlich über den courant normal hinaus geht und es deshalb nicht angezeigt oder sinnvoll ist, solches Know-How «auf Vorrat» innerhalb der Stadtverwaltung aufzubauen.

Position des Gemeinderats

Der Gemeinderat ist mit dieser Empfehlung grundsätzlich einverstanden. Bei der Neustrukturierung wurde auch mangels interner Ressourcen entgegen der Empfehlung im mabuco-Bericht eine externe Projektleitung beauftragt. Dies hatte sich während der Neustrukturierung bewährt. Der Betrieb einer Schulinformatik-Plattform ist allerdings eine Daueraufgabe, deren Erfüllung grundsätzlich mit verwaltungsinternen Ressourcen sichergestellt werden muss. Die verwaltungsinternen Ressourcen müssen so ausgestaltet sein, dass sie den Normalbetrieb gewährleisten, aber auch Unvorhergesehenes und Krisensituationen bewältigen und personelle Fluktuationen (vgl. nachfolgende Empfehlung 6) auffangen können. In Bezug auf die Projektleitungsfunktion ist zu prüfen, ob eine Inhouse-Erbringung oder eine externe Mandatierung sinnvoller und wirtschaftlicher ist. Für die Schulinformatik-Plattform muss periodisch, alle 4 Jahre, ein Projekt gestartet werden für die Nachfolge-Plattform (Projektierung, Investitions- und Verpflichtungskredit, Ausschreibung etc.). Ob hierfür (jeweils) ein externes Mandat erteilt wird, auf den geplanten Projektleitungspool bei der Präsidialdirektion (Digital Stadt Bern) zugegriffen werden kann oder ob ein/e Mitarbeiter/in aus dem base4kids-Team des Schulamts diese Funktion übernehmen kann, ist noch offen.

Friederich 6. Wird auf eine externe Projektleitung verzichtet, berücksichtigen die zuständigen Stellen bei der Planung der Ressourcen die Möglichkeit künftiger personeller Fluktuationen und Abgänge.

Position des Gemeinderats

Die verwaltungsinternen Ressourcen sowohl für den laufenden Betrieb wie auch für Projekte sind so zu bemessen, dass Fluktuationen und Abgänge im Normbereich eingerechnet und ohne externen Support ausgeglichen werden können. Ausserordentlich gehäufte Abgänge wie die praktisch gleichzeitigen beiden Kündigungen bei base4kids2 Ende 2021 werden aber in der Regel eine externe ad interims-Lösung notwendig machen.

Friederich 7. Die zuständigen Stellen legen für Projekte mit erheblichem Informationsbedarf der Betroffenen oder grosser «Öffentlichkeitswirkung» fest, wie Anspruchsgruppen und die Öffentlichkeit informiert werden, beispielsweise in der Form von Newsletters. Sie beschliessen wenn nötig ein Informations- und Kommunikationskonzept soweit ein solches nicht ohnehin bereits besteht.

Position des Gemeinderats

Die Regelung der Information und Kommunikation ist gerade bei politisch sensiblen Projekten elementar. Das gilt insbesondere für den Schulbereich, der durch ebenso zahlreiche wie unterschiedliche Anspruchsgruppen gekennzeichnet ist: Schulleitungen, Lehrpersonen, Schulkommissionen, Schulkinder, Eltern, Öffentlichkeit, Politik. Dazu müssen die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden, was bei base4kids nicht mehr garantiert werden konnte, als die Dysfunktionalitäten im Betrieb auftraten. Der Gemeinderat erachtet ein Informations- und Kommunikationskonzept für die Schulinformatik-Plattform als unabdingbar: die Informationen und Kommunikationen müssen adressaten- und stufengerecht, rechtzeitig, verständlich und transparent sein.

Friederich 8. Die Entscheide der Projektgremien mit Einschluss von Zirkularbeschlüssen werden klar und nachvollziehbar dokumentiert (protokolliert). Die Protokolle werden systematisch so abgelegt, dass ein Nachvollzug bei Bedarf auch für Dritte einfach möglich ist.

Position des Gemeinderats

Diese Empfehlung sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein und auch unter Zeit und Pendenzendruck erfüllt werden können. Unter Berücksichtigung von Nutzen und (Bürokratie-)Aufwand ist die Nachvollziehbarkeit der Beschlüsse durch erweiterte Beschlussprotokolle sicherzustellen.

Friederich 9. Für wichtige Projekte wird im Rahmen eines formalisierten Projektcontrolling und Risikomanagements laufend geprüft, ob die beschlossenen Vorgaben für das Projekt (Projektziele und -inhalte, Organisation, Zeitplan) eingehalten werden, Schwierigkeiten absehbar sind und für die geplanten Vorhaben noch genügend bewilligte Mittel zur Verfügung stehen. Festgestellte Mängel und absehbare Probleme von grosser finanzieller, politischer, medialer oder anderweitiger Tragweite werden unverzüglich der zuständigen Direktion oder einer anderen zuständigen Stelle gemeldet.

Position des Gemeinderats

Die Empfehlung spricht einerseits Grundsätze professionellen Projektmanagements an, andererseits die angezeigten Informationsabläufe. Zeit-, Kosten-, Ziel- und Risikomanagement müssen formalisiert und mit internen oder externen Ressourcen sichergestellt

sein. Die zeitgerechte Information und Einbindung der Direktionsebene zählt zu den Kernaufgaben der Projektleitung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. von Graffenried'.

Alec von Graffenried
Stadtpräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Mannhart'.

Dr. Claudia Mannhart
Stadtschreiberin

Beilage:
Bericht Friederich