



Stadt Bern
Ratssekretariat
des Stadtrats

Base4kids

Untersuchungsbericht des Ausschusses zuhanden der Aufsichtskommission

Bericht vom 6. Dezember 2021

Aufsichtskommission des Stadtrats (AK)

Edith Siegenthaler (SP/JUSO), Präsidentin
Thomas Glauser (SVP), Vizepräsident

Ausschuss-Mitglieder:

Claudine Esseiva (FDP/JF)
Francesca Chukwunyere (GFL/EVP)
Tabea Rai (Freie Fraktion AL/PdA)
Bettina Stüssi (SP/JUSO)

Weitere Mitglieder der AK

Janina Aeberhard (GLP/JGLP), Mitglied
Lea Bill (GB/JA), Mitglied
Seraphine Iseli (GB/JA), Mitglied
Ingrid Kissling-Näf (SP/JUSO), Mitglied
Marianne Schild (Fraktion GLP/JGLP), Mitglied

Jacqueline Cappis, Kommissionssekretärin, Stv. Ratssekretärin
Marianne Hartmann, Protokollführerin

Ratssekretariat des Stadtrats
Predigergasse 12
Postfach
3000 Bern 1

Tel. 031 321 79 25
Email: ratssekretariat@bern.ch
www.bern.ch

Bern, 6. Dezember 2021

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage.....	4
2. Aufgabe der Aufsichtskommission	4
2.1 Allgemein	4
2.2 Ziel der Untersuchung durch die Aufsichtskommission.....	5
2.3 Arbeit Untersuchungsausschuss.....	5
3. Rechtliche Grundlagen der Untersuchung.....	6
4. Auftrag / Fragestellungen.....	7
4.1 Ausschreibung.....	7
4.2 Projektmanagement / Projektorganisation.....	8
5. Ablauf und Umfang der Untersuchung	9
5.1 Ablauf der Untersuchung/Vorgehensweise/Berichterstattung	9
5.2 Ressourcen	10
6. Sachverhalt	10
6.1 Organisation	10
6.2 Chronologie der Ereignisse:.....	11
7. Schlussfolgerungen	15
7.1 Ausschreibung.....	15
7.2 Projektführung auf der strategischen Ebene.....	16
7.3 Fazit	18
8. Handlungsempfehlungen an den Gemeinderat	19
9. Antrag an den Stadtrat.....	20

1. Ausgangslage

Das Projekt «Aufbau der neuen Schulinformatikplattform – base4kids2» (nachfolgend: base4kids2) war seit Herbst 2019 immer wieder ein Thema in den Berner Medien und dabei wurde öffentlich zunehmend Kritik an diesem Projekt und dessen Umsetzung laut. Gleichzeitig wurden im Sommer 2020 mehrere Mitglieder der Aufsichtskommission von Elternräten, Lehrerinnen und Lehrern sowie Schulkommissionsmitgliedern angesprochen und darauf hingewiesen, dass das Projekt und dessen Umsetzung viele Fragen aufwerfe. In der Folge wurden im Stadtrat entsprechende parlamentarische Vorstösse eingereicht, deren Beantwortung die offenen Fragen jedoch nicht vollumfänglich klären konnte.

Die Aufsichtskommission liess sich deshalb das Projekt base4kids2 im Rahmen ihres Direktionsbesuchs am 30.10.2020 näher vorstellen. Im Vorfeld nahm bereits am 16.10.2020 eine Delegation von Mitgliedern der Aufsichtskommission an der Sitzung der zuständigen Sachkommission, der Kommission für Soziales, Bildung und Kultur (SBK) teil, welche sich an dieser Sitzung von der zuständigen Direktion über den Stand der Dinge und die Problematik rund um dieses Projekt informieren liess ([Mabuco-Bericht](#)). An der Sitzung vom 18.11.2020 liess sich die Aufsichtskommission ihrerseits von den Projektverantwortlichen zum aktuellen Stand betreffend base4kids2 informieren. Gleichzeitig verschaffte sie sich an dieser Sitzung in Anhörung und Diskussion mit direkt betroffenen Lehrpersonen und Spezialisten für Medien und Informatik (nachfolgend: SMI) einen unmittelbaren Eindruck über die Umsetzung des Projekts im Schulalltag. Dabei musste sie insgesamt feststellen, dass im Zusammenhang mit diesem Projekt vieles nicht planmässig ablief und abläuft und dass die neue Informatikplattform im Alltag nicht oder nur sehr unzureichend funktioniert. Auch die Projektleitung warf - nicht zuletzt wegen personeller Abgänge - Fragen auf.

Dazu kommt die finanzielle Grössenordnung dieses Projekts: Das Gesamtbudget des Projekts beträgt mehr als 24 Millionen Franken. Zudem wurde am 20.5.2020 im Stadtrat ein Nachkredit von 2,68 Millionen Franken eingeholt.

2. Aufgabe der Aufsichtskommission

2.1 Allgemein

Der Aufsichtskommission obliegt gestützt auf Artikel 21 des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR)¹ die Aufgabe der Verwaltungskontrolle. Sie überwacht die Geschäftsführung der Verwaltung auf ihre Ordnungs- und Rechtmässigkeit hin, ohne dass sie deren Verfügungen und Anordnungen aufheben oder ändern kann (Art. 21 Abs. 3 GRSR). Sie kann von sich aus oder auf Hinweis von Dritten Einzelfälle untersuchen und allgemeine Fragen aufgreifen (Art. 21 Abs. 2 GRSR). Gestützt auf die oben ausgeführten Erkenntnisse entschied die Aufsichtskommission am 18.11.2020 einstimmig und ohne Enthaltung, sich näher mit dem Projekt und dessen Umsetzung auseinander zu setzen, und insbesondere die Ausschreibung, die Auftragsvergabe und auch die Projektführung genauer zu prüfen.

Eine allfällige parlamentarische Begleitung des immer noch laufenden Projekts und dessen Mängelbehebung ist hingegen nicht Aufgabe der Aufsichtskommission. Eine solche obliegt der zu-

¹ Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009; GRSR; SSSB 151.21.

ständigen Sachkommission SBK, welche in dieser Sache ebenfalls tätig wurde und einen Begleitausschuss gebildet hat. Eine klare Trennung dieser Rollen und Funktionen ist in diesem Zusammenhang wichtig.

Die Aufsichtskommission betraute an ihrer Sitzung vom 25.1.2021 einen Untersuchungsausschuss mit der Führung dieser Untersuchung. Gewählt wurden als Mitglieder des Untersuchungsausschusses Claudine Esseiva (Leitung), Tabea Rai, Bettina Stüssi und Francesca Chukwunyerere.

2.2 Ziel der Untersuchung durch die Aufsichtskommission

Ziel der Untersuchung der Aufsichtskommission war, zu klären, ob und welche verwaltungsinternen Fehler im Zusammenhang mit dem Projekt base4kids2 und dessen Umsetzung auf der politisch-strategischen Führungsebene passiert sind, wieso diese passiert sind und wie solche Fehler in Zukunft im Hinblick auf weitere Projekte der Verwaltung vermieden werden könnten.

Der Mabuco-Bericht hat auf der operativen Ebene die Vorkommnisse gespiegelt und Verbesserungsvorschläge formuliert. Der Bericht der Aufsichtskommission fokussiert auf die **politisch/strategische Ebene** und untersucht Fragen rund um die Ausschreibung und die Projektführung seitens der Leitung der Direktionen. Die Untersuchung der Aufsichtskommission ist dementsprechend als Ergänzung zum Mabuco-Bericht wie auch zu dem zu erwartenden Bericht des Gemeinderats zu verstehen.

2.3 Arbeit Untersuchungsausschuss

Der Ausschuss hat den Sachverhalt auftragsgemäss untersucht, die sachdienlichen Unterlagen studiert und ergänzende Befragungen durchgeführt.

Sie hat den Bericht so aufgebaut, dass zuerst die rechtlichen Grundlagen dieser Untersuchung, dann Umfang und Ablauf der Untersuchung sowie der Untersuchungsgegenstand mit den konkreten Fragenstellungen aufgelistet werden. Gestützt auf den in Ziffer 6 chronologisch aufgelisteten Sachverhalt wird in Ziffer 7 dargelegt zu welchen Schlüssen der Ausschuss gekommen ist. Aufgrund der Untersuchungsergebnisse hat der Ausschuss schliesslich Empfehlungen an den Gemeinderat und Anträge an den Stadtrat formuliert, die im letzten Teil unter Ziffer 8 zusammengestellt sind.

Grundlage für die Erhebung des Sachverhalts und dessen Beurteilung durch den Ausschuss bildeten folgende Unterlagen/Dokumente, die der Aufsichtskommission und dem Ausschuss vom Gemeinderat, der Direktion für Bildung, Soziales und Sport (nachfolgend: BSS) und der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (nachfolgend: FPI) zur Verfügung gestellt wurden oder öffentlich einsehbar sind.

- Protokolle der Steuerungsausschusses base4kids 2 (15.6.2017, 26.2.2018, 22.8.2018, 8.1.2019, 26.3.2019, 6.5.2019, 15.5.2019, 10.9.2019, 18.11.2019, 5.12.2019, 27.1.2020, 14.2.2020, 1.4.2020,
- Projektstatusbericht 16.8.2018
- Bericht Konzeptionsphase, 19.12.2018
- Zwischenbericht Realisierungsphase, 19.3.2019
- Ausschreibungsunterlagen, base4kids2
- Standbericht Abnahme, 3.4.2019
- Evaluationsbericht, 5.3.2018

- Mabuco-Bericht, 29.10.2020
- Didaktisches/Pädagogisches Konzept (nicht datiert)

Weiter fliessen die Erkenntnisse aus den Befragungen der folgenden beteiligten Entscheidungsträgerinnen und -träger ein (Tonaufzeichnungen):

- Treffen mit der Direktionsvorsteherin der BSS, Gemeinderätin Franziska Teuscher, und dem Generalsekretär der BSS, Sven Baumann, vom 7.6.2021
- Treffen mit dem Leiter der Informatikdienste Stadt Bern (nachfolgend: ID), Luciano Bergamin, vom 18.8.2021
- Treffen mit dem Direktionsvorsteher der FPI, Gemeinderat Michael Aebersold, und dem Generalsekretär der FPI, Roland Meyer, vom 9.9.2021

Auftragsgemäss beschränkte sich die vorliegende Untersuchung auf eine politische Aufarbeitung des Sachverhalts. Der Bericht kann keine verbindliche juristische Würdigung leisten.

3. Rechtliche Grundlagen der Untersuchung

Laut Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO)² übt die Aufsichtskommission die Kontrolle über die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit aus. Artikel 72 Absatz 3 GO umschreibt die Aufgaben der Aufsichtskommission wie folgt:

«Sie [die AK] überwacht die Geschäftsführung der Verwaltung und der städtischen Anstalten auf Ordnungs- und Rechtmässigkeit (Verwaltungskontrolle), ohne dass sie deren Verfügungen oder Anordnungen aufheben oder ändern kann.»

Das GRSR³ führt ergänzend aus, dass die Aufsichtskommission von sich aus oder auf Hinweis von Personen ausserhalb der Stadtverwaltung, von Angestellten der Stadtverwaltung oder von Stadtratsmitgliedern allgemeine Fragen aufgreifen und Einzelfälle prüfen oder auf Antrag der zuständigen Sachkommission die Geschäftsführung bestimmter Direktionen oder Dienststellen im Allgemeinen oder im Einzelfall untersuchen kann. Im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Tätigkeit ist die Kommission befugt, grundsätzlich von allen Behörden und Dienststellen der städtischen Verwaltung jederzeit und ohne Rücksicht auf das Amtsgeheimnis zweckdienliche mündliche und schriftliche Auskünfte zu verlangen und in Akten Einsicht zu nehmen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen.⁴

Die Aufsichtskommission ist ausserdem befugt, Inspektionen und Besichtigungen in der Stadtverwaltung durch von ihr gewählte Kommissionsausschüsse durchzuführen und Personen aus der Stadtverwaltung anzuhören.

Durch die Aufsichtskommission überprüft wird die Rechtmässigkeit sowie die Verhältnis- und Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns. Damit leistet die Aufsichtskommission einen Beitrag zur Gewährleistung einer rechtmässigen, zweckmässigen, leistungsfähigen und wirksamen Ausübung der Geschäftsführung von Gemeinderat und Verwaltung. Die Aufsichtskommission bestimmt

² Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998; GO; SSSB 101.1.

³ S. FN 2

⁴ Die Verwaltungskontrolle durch die AK ist geregelt in Artikel 72 und 72a GO sowie in Artikel 21 GRSR.

autonom über ihre Praxis und den Stil der parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Sie achtet dabei auf die Gewaltenteilung, befolgt das Prinzip der Nichteinmischung in die Entscheidungskompetenzen des Gemeinderates und pflegt die Kultur des Dialogs. Der Gemeinderat seinerseits ist aufgrund seiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament auch zur Rechenschaftsablage gegenüber der Aufsichtskommission verpflichtet.⁵

4. Auftrag / Fragestellungen

Die Aufsichtskommission erteilte dem Ausschuss den Auftrag, in Sachen base4kids2 die folgenden Fragestellungen zu untersuchen und die BSS bzw. den Gemeinderat um die Herausgabe der entsprechenden sachdienlichen Dokumente zu ersuchen. Dieser Fragenkatalog wurde vom Ausschuss erarbeitet und von der Aufsichtskommission an ihrer Sitzung vom 29.4.2020 bereinigt und verabschiedet.

4.1 Ausschreibung

- 4.1.1 Was war der Prozess in der Ausschreibung (Erarbeitung, Team u. a. Beschaffungsstelle und ID, Qualitätskontrolle, Zusammenarbeit)?
- 4.1.2 Wurde eine Nutzer*innenbedürfnisanalyse (Fokus Lehrerschaft) erstellt? Wenn ja, wie flossen die Erkenntnisse daraus in die Ausschreibung ein? Wenn nein, auf welchen getroffenen Nutzerannahmen basierte die Ausschreibung?
- 4.1.3 Wurden Best Cases aus anderen Städten beigezogen? Wenn nein, weshalb nicht?
- 4.1.4 Wurden Kooperationen mit anderen Städten/Gemeinden evaluiert, geprüft und angedacht? Inwiefern hat der Entscheid für eine Open-Source-Lösung hier eine Rolle gespielt?
- 4.1.5 Der Stadtrat hat der Verwaltung den Auftrag erteilt, bei Gleichwertigkeit eine Open-Source-Lösung anzustreben. Inwiefern wurde diese Ausgangslage von der BSS so ausgelegt, dass Open-Source-Lösungen nicht nur erwünscht, sondern unverzichtbar seien?⁶
- 4.1.6 Wie hat man die Vergleichbarkeit einer proprietären Lösung (Lizenz-Lösung z.B. Microsoft) mit einer Open Source-Lösung sichergestellt? Wer und mit welchen Kompetenzen prüfte, ob die eingesetzte Open-Source-Software gleichwertig zu anderen proprietären Lösungen ist?
- 4.1.7 Wer hat das Pflichtenheft für den Support (Schulung, Hotline, Level-3-Support, etc.) definiert? Wie ist das Pflichtenheft für den Support in die Ausschreibung eingeflossen? Wie wurde das Angebot für den Support der Schulen definiert? Wer war für die Begleitung der SMI zuständig (Definition Pflichtenheft, Schulung, Entschädigung, etc.)?
- 4.1.8 Generell: War die Ausschreibung nicht klar genug? Wieso entstand eine gestaffelte Projektausschreibung (Drucker, Hardware, Software, etc.)?
- 4.1.9 Wer definierte die Gewichtung der Zuschlagskriterien? Wie stark wurde Open-Source gewichtet?

⁵ Leitbild über die Aufsichtstätigkeit, Aufsichtskommission des Stadtrats von Bern, vom 4. April 2011, S.3 bis 5.

⁶ Open Source Software (in SRB Nr. 2017-118 vom 9. März 2017 bewilligte der Stadtrat den zweiten Projektierungskredit von 1 086 000.00 Franken für base4kids2 für die Konzeption und Evaluation zu Lasten der Investitionsrechnung; der Umgang mit Open Source Software wurde folgendermassen beschlossen [62 Ja, 1 Nein, 7 Enthaltungen]: «base4kids2 wird, wo immer eine gleichwertige Open Source Software zu proprietärer Software existiert, durchgehend mit Open Source Software umgesetzt. Im Rahmen der Projektierung werden die dafür notwendigen Massnahmen konkretisiert und begründet.»)

- 4.1.10 Es gab eine relative lange Zeitdauer zwischen der Offerte und dem Vertragsabschluss, gibt es hierzu eine Erklärung? Wie wurde die Gültigkeit der Offerte gesichert? Wieso wurde der Vertrag vor der Volksabstimmung seitens der Stadt Bern unterzeichnet?

4.2 Projektmanagement / Projektorganisation

- 4.2.1 In der Ausschreibung wurde Hermes als Projektführung verlangt, wieso wurde dies nicht umgesetzt? Es wurde ein iteratives Verfahren gewählt, wer hat das warum entschieden?
- 4.2.2 In welcher Form und mit welchen Kriterien wurde ein Advisory Board zusammengestellt mit welchen Aufgaben wurde dieses betraut?
- 4.2.3 Auf welcher Basis kam der Entscheid zustande, trotz nicht befriedigender Testphase das Rollout auf den ganzen Schulraum zu machen? Wer hat das entschieden? Wieso wurde auf eine Integrationsplattform und einen Pilotversuch verzichtet?
- 4.2.4 Das Projekt verfügte trotz seiner Grössenordnung nicht über ein systematisches Release Management. Wie kam es dazu?
- 4.2.5 Wie wurde die Kontrolle der Zielerreichung, sprich das Qualitätsmanagement, sichergestellt?
- 4.2.6 Ab wann wurde die ID begleitend miteinbezogen? Welche Massnahmen wurden getroffen, als sich die Endnutzer*innen (Lehrerschaft) mit vielen Anfragen an die ID gewandt haben? Wie wurden die Rückmeldungen – insbesondere die der SMI- berücksichtigt (Beispiele)?
- 4.2.7 Wie, ab wann und in welcher Form wurde die Lehrerschaft in die Projektumsetzung miteinbezogen? Wer fällt diesen Entscheid, gestützt auf welche Grundlagen?
- 4.2.8 Welche Massnahmen wurden getroffen, als in den Medien und in der Lehrerschaft zunehmende Kritik am Projekt geäussert wurde und sich die Einführung verzögerte? Wer entschied über die Projektfortsetzung inkl. deren Kostenfolgen? Auf Grundlage welcher Expertise und welcher Analysen in Bezug auf die User wurde dieser Entscheid gefällt? Wurden Alternativen in Betracht gezogen?
- 4.2.9 Kommunikation / Umgang mit Rückmeldungen / Kritik: Auf welchem Weg konnten Rückmeldungen vorgebracht werden (Sammelstellen? Kanäle)? Hat sich die Projektleitung aktiv um den Erhalt von Rückmeldungen bemüht? Wie wurde mit Rückmeldungen aus den Schulen, von SMI, Schulleitungen, Elternschaft, Schülerschaft umgegangen bzw. wie wurden sie in das laufende Projekt integriert? Es wurde moniert, die Probleme würden vor allem durch mangelnde Aus- und Weiterbildung bei den Lehrpersonen verursacht. Wie kam es zu dieser Einschätzung?
- 4.2.10 Bereits im Februar 2020 zeichnete sich ab, dass sich der Projektabschluss deutlich verzögern würde. Wieso haben die BSS / das Schulamt zu diesem Zeitpunkt nicht reagiert?
- 4.2.11 Gab es Projektänderungen? Wenn ja, in welcher Form und in welchem Umfang?

5 Ablauf und Umfang der Untersuchung

5.1 Ablauf der Untersuchung/Vorgehensweise/Berichterstattung

Der Ausschuss traf sich ein erstes Mal am 2.2.2021. In der Folge fanden insgesamt 13 Sitzungen statt, an welchen die Interviews vor- und nachbesprochen, die Protokolle des Steuerungsausschusses des Projekts base4kids2 und die weiteren Unterlagen durchgegangen und der Bericht gemeinsam verfasst wurde.

Für die rechtliche Begleitung der Untersuchung hat der Ausschuss die Unterstützung von Herrn Dr. iur. Christoph Jäger und Herrn Thomas Geiger, Rechtsanwälte bei Kellerhals Carrard, Bern und Spezialisten im Beschaffungsrecht, namentlich im Zusammenhang mit IT-Projekten, beigezogen. Zudem ist der Ausschuss von Herr Walo Zeier, einem externen IT-Experten, unterstützt worden, der bereit war, die Untersuchung hinsichtlich IT-Fragen unentgeltlich zu begleiten. Diese Experten wurden punktuell je nach Fragestellung beigezogen, waren jedoch bei den Befragungen nicht dabei.

Als erste Massnahme beschloss der Ausschuss, Gemeinderätin Franziska Teuscher, Direktionsvorsteherin der BSS und damit zuständige Direktorin des Schulamts, und ihren Generalsekretär Sven Baumann zu befragen. Er ersuchte den Gemeinderat der Stadt Bern mit Schreiben vom 29.4.2021, diese beiden Personen, soweit notwendig, vom Amtsgeheimnis zu entbinden und sie zu ermächtigen, dem Ausschuss entsprechende Auskünfte zu erteilen und ihm in sämtliche relevanten Dokumente Einsicht zu gewähren. Dieses Gesuch wurde mit Beschluss des Gemeinderats vom 5.5.2021 gutgeheissen. Die Anhörung der beiden Personen fand am 7.6.2021 per Zoom statt und die BSS nahm zusätzlich schriftlich zu den Fragen Stellung. Der Ausschuss stellte nach diesen Anhörungen fest, dass noch weiterer Abklärungsbedarf bestand, und verlangte Einsicht in alle Protokolle des Steuerungsausschusses von base4kids2. Zudem ersuchte er den Gemeinderat mit Schreiben vom 27.6.2021, auch den Direktionsvorsteher der FPI, Gemeinderat Michael Aebersold sowie dessen Chefbeamten, Luciano Bergamin, Leiter der Informatikdienste der Stadt Bern, um Entbindung vom Amtsgeheimnis und Herausgabe der sachdienlichen Unterlagen. Dieses Gesuch wurde mit Beschluss des Gemeinderates vom 30.6.2021 gutgeheissen. Das Gespräch mit Herrn Bergamin fand am 18.8.2021 statt, die Fragen wurden zusätzlich schriftlich beantwortet. Das Gespräch mit Gemeinderat Michael Aebersold fand am 9.9.2021 in Anwesenheit seines Generalsekretärs Roland Meyer statt. Alle Gespräche wurden aufgezeichnet.

An den darauffolgenden Sitzungen des Ausschusses wurden die Gespräche analysiert und evaluiert, die Protokolle sowie die schriftlichen Antworten wurden gesichtet, besprochen, juristisch gewürdigt und durch den beigezogenen IT-Experten beurteilt.

Gestützt auf diese Ergebnisse wurde ein erster Berichtsentwurf erstellt, welcher der Aufsichtskommission an ihrer Sitzung vom 25.10.2021 präsentiert wurde. Aufgrund der Diskussion in der Kommission wurde der Bericht in der Folge bereinigt und anschliessend den politischen Verantwortungsträger*innen, Gemeinderätin Franziska Teuscher und Gemeinderat Michael Aebersold, und deren Generalsekretären sowie dem Leiter der ID, Luciano Bergamin, zur schriftlichen Stellungnahme und zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zugestellt. Die bis am 15.11.2021 eingegangenen Stellungnahmen der BSS und der FPI wurden vom Ausschuss gesichtet und besprochen. Sie sind - soweit sachbezogen und erforderlich - in den definitiven Bericht eingeflossen. Strittige Fragen wurden vom Ausschuss zur Beschlussfassung durch die Kommission aufbereitet. Die Kommission hat den Bericht an ihrer Sitzung vom 6.12.2021 Punkt für Punkt bereinigt und einstimmig zuhanden

des Stadtrats verabschiedet. Gleichzeitig hat die Aufsichtskommission an dieser Sitzung auch entschieden, den Bericht dem Stadtrat zur Kenntnisnahme zu unterbreiten und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

5.2 Ressourcen

Angesichts des - auch in finanzieller Hinsicht – grossen Umfangs des Projekts, stellte sich die Aufsichtskommission auf den Standpunkt, dass die von ihr beschlossene Untersuchung einer professionellen Begleitung, insbesondere im Bereich des Beschaffungsrechts und der IT-Projektführung, bedarf. Sie hat deshalb die beiden oben erwähnten Experten beigezogen und Rechtsanwalt Jäger einen Auftrag zur juristischen Begleitung des Projekts im Umfang von 15'000 Franken (plus MWST) erteilt. Die Begleitung durch den IT-Experten erfolgte – wie erwähnt – unentgeltlich. Als weitere Kosten der Untersuchung sind Sitzungsgelder des Ausschusses im Totalbetrag von 6'240 Franken (13 x 4x 120 Franken) angefallen. Damit belaufen sich die Gesamtkosten der Untersuchung auf ca. 21'240 Franken.

6 Sachverhalt

6.1 Organisation

Die Projektorganisation von base4kids2 wurde mit einem Evaluationsteam, gefolgt von einem Steuerungsausschuss inkl. Teilprojekt Pädagogik, aufgebaut. Dieser Ausschuss wurde bis zum Abschluss des Mabuco-Berichts beibehalten.

- Unter der Leitung des Verfahrensspezialisten von Sieber und Partners AG wurde am 7. **Juni 2017** die erste Sitzung des **Evaluationsteams** für base4kids2 einberufen. Dieses hatte die Aufgabe der Bedarfs- und Verfahrensklärung, der Anforderungsanalyse und Bewertungsdocumentation, der Erstellung der Ausschreibungsdokumente und der Begleitung und Auswertung der Beschaffung.

Das Evaluationsteam setzte sich wie folgt zusammen:

Jörg Moor	Stv. Leiter Schulumt Stadt Bern
David Grolimund	Schulumt Bern / Projektleiter
Marietta Weibel	Leiterin Fachstelle Beschaffungswesen FaBe
Marc André Genoux	ID-Bern / technische Beurteilung
Alexander Rübin	ID-Bern / technische Beurteilung
Martin Müller	ID-Bern / technische Beurteilung
Alfred Bertschinger:	Sieber & Partners AG / Ausschreibungsverantwortlicher
Michel Centi	Sieber & Partners AG / technische Beurteilung & Qualitätssicherung
Tomas Roth	Sieber & Partners AG / Finanzielle Kennzahlen
Anja Sobiechowska	Vertreterin Schulleitungen/TP Pädagogik
Marie-Claire Sauvant	Vertreterin Lehrpersonen/ TP Pädagogik
Michael Falcinelli	Vertreter Lehrpersonen/ TP Pädagogik
Martin Stegmann	Vertreter Lehrpersonen/ TP Pädagogik

- **Am 4. März 2016 wurde zudem ein Steuerungsausschuss** (damals noch Projektausschuss) gebildet. Dessen Aufgabe war es, die Schulinformatiklösung «base4kids2» als Nachfolgeprodukt der seit 2008 betriebenen Schulinformatikplattform base4kids der Stadtberner Volksschulen zu konzipieren. Dieser Steuerungsausschuss setzte sich wie folgt zusammen:

Luciano Bergamin	Leiter ID, FPI
Roland Sieber	Leiter Direktionsfinanzdienst, BSS
Irène Hänzenberger	Leiterin Schulamt, BSS
Marcel Sahli	Vertretung Schulleitung
Peter Baumberger	Vertretung Abraxas

Seitens Schulleitungen waren zuerst Pia Käser, nach deren Pensionierung Giuliano Picciati und seit dessen Bildungsurlaub Marcel Sahli Mitglied des Steuerungsausschusses.

6.2 Chronologie der Ereignisse:

Nachfolgend werden stichwortartig die wichtigsten Ereignisse rund um die zu untersuchende strategische Projektführung von base4kids2 aufgelistet. Auf eine Unterscheidung der beiden Phasen Ausschreibung und Projektführung wurde dabei verzichtet.

- Für die Phasen «Initialisierung» und «Analyse» hat der Gemeinderat mit GRB 2016-489 am 30.3.2016 einen Projektierungskredit von 150 000.00 Franken bewilligt.
- Als Vorbereitung für die Ausschreibung wurde am 12.8.2016 vom Projektausschuss eine Technologiestudie base4kids2 verabschiedet. Die Firma Sieber & Partners AG erhielt in einem Einladungsverfahren den Auftrag zur Erarbeitung dieser Technologiestudie wie auch zur Begleitung und Führung des Evaluationsprozesses. In der Technologiestudie wurden die Anforderungen und die Realisierbarkeit der genannten Zielsetzungen untersucht. Ein stadtinternes Projektteam mit Vertretungen der Schulen, des Schulamts und der ID begleitete die Studie eng (s. oben 6.1 Organisation).
- Der Stadtrat bewilligte am 9.3.2017 den zweiten Projektierungskredit von 1'086'000 Franken für base4kids2 für die Konzeption und Evaluation zu Lasten der Investitionsrechnung; der Umgang mit Open-Source-Software (OSS) wurde folgendermassen beschlossen [62 Ja, 1 Nein, 7 Enthaltungen]: «Base4kids2 wird, wo immer eine gleichwertige Open-Source-Software zu proprietärer Software existiert, durchgehend mit Open-Source-Software umgesetzt. Im Rahmen der Projektierung werden die dafür notwendigen Massnahmen konkretisiert und begründet.»
- Am 8.11.2017 wurde die Ausschreibung für base4kids2 auf simap.ch veröffentlicht mit den nachfolgenden Unterlagen:
 - Pflichtenheft, 3.11.2017
 - B4k2-F01 Selbstdeklaration
 - b4k2-F02 Kriterienkatalog
 - b4k2-F04 Anforderungen
 - b4k2-F05 Applikationsportfolio
 - b4k2-F06 Ressourcen und Umwelt Endgeräte
 - b4k2-F07 IT-Systemanforderungen
 - b4k2-F08 Preisblatt-Kostenblatt
 - b4k2-F09 Allgemeine Nachhaltigkeit Endgeräte

Unter anderem hält das Pflichtenheft fest, dass bei gleicher Punktzahl zweier Anbieterinnen / Anbieter (Preis plus weitere Kriterien, Kosten/Nutzwert) anstatt eines Losentscheides abgefragt wird, wie hoch der Anteil an OSS der angebotenen Lösung ist. Den Zuschlag erhält diejenige Anbieterin / derjenige Anbieter, die / der den grösseren Anteil an OSS einsetzt. Weiter wird im Pflichtenheft ein **Testkonzept** (Testziele, Testobjekte, Testarten, Testinfrastruktur, Testorganisation und Testplanung sowie Testfallbeschreibungen) gefordert.

- Die drei am 8.1.2018 eingegangenen Angebote wurden am 10.1.2018 durch die Fachstelle Beschaffungswesen der Stadt Bern entgegengenommen und formell geprüft.
 - Am 16.01.2018 folgte die formale Prüfung der Angebote durch das Bewertungsteam. Die Prüfung der Eignungs- und Zuschlagskriterien wurden per 24.1.2018 abgeschlossen. Da alle drei Anbieter die Eignungskriterien erfüllten und rechnerisch eine Chance auf den Zuschlag hatten, wurden sie zur Anbieterpräsentation eingeladen. Diese fand am 31.1.2018 statt. Die Schlussbewertung fand am 13.2.2018 statt.
 - Am 26.2.2018 traf sich der Steuerungsausschuss zur Beschaffungs-Unterstützungssitzung unter der Leitung der BSS und genehmigte den Phasenabschluss Evaluation mit der Genehmigung der Beschaffung durch die Beschaffungskommission.
 - Am 5.3.2018 wurde der **Evaluationsbericht** verabschiedet mit der entsprechenden Evaluationsmatrix, dem Protokoll Anbieterpräsentation Auswertung ZK4, dem Angebotsvergleich, dem Beurteilungsraster b4k2-Offerten und den Fragestellungen Bewertung base4kids2. Die drei Offerten basierten dementsprechend nicht alle auf einer vorwiegenden OSS-Lösung. Vielmehr wurde wie folgt offeriert:
 - Offerte 1: OSS-Produkte und iPads – Abraxas.
 - Offerte 2: Apple-Produkte und iPads. Die verwendete Lernplattform basierte dabei auf Open-Source-Bibliotheken und -Modulen. Die Server basierten technisch auf einem Debian-Linux System (=OSS).
 - Offerte 3: Microsoft-Produkte und Microsoft-Tablets (Surface): Die verwendeten Lernplattformen enthielten OSS Bestandteile.
- Der Evaluationsbericht hält fest, dass die Konkurrenten von Abraxas mit bereits bestehenden, proprietären Plattformen (keine vollständigen Open-Source-Produkte) zwar bekannte und markterprobte Lösungen anboten, aber wegen höherer Preise oder wegen weniger überzeugenden Konzepten weniger Punkte in der Bewertung erreichten. Abraxas verlangte für den Bereich «Software» (einmaliger Betrag von 3 Mio. Franken und jährliche Lizenzgebühren von 50'000 Franken) einen höheren Betrag als die Vergleichsofferten. Die Gesamtofferte von Abraxas «Soft- und Hardware» war jedoch durch den günstigen Preis der iPads tiefer.
- Am 22.3.2018 erfolgte die offizielle Vergabe an Abraxas.
 - Am 22.8.2018 wurde unter der Leitung des Schulamtes der erste Projektstatusbericht base4kids2, datiert 16.8.2018, besprochen mit dem Ziel, wesentliche Erkenntnisse und Ergebnisse der Berichtsperiode zusammenzufassen und einen Ausblick auf die Aufgaben und Termine der nächsten Periode zu geben. Aufgrund der Durchmischung der Phasen «Konzept» und «Realisierung» und des engen Zeitplans durch die Ablösung von base4kids1 wurde die angedachte HERMES Methode durch eine agile Projektführung erweitert. Ebenfalls wurde über die Zusammensetzung des «Sounding Boards» gesprochen und der stärkere Einbezug der Lehrerschaft thematisiert, ohne diese in den Steuerungsausschuss aufzunehmen, sondern lediglich im Teilprojekt Pädagogik zu berücksichtigen. Weiter werden zu diesem Zeitpunkt Bedenken geäußert wegen Inkompatibilität und Mehraufwand bei einem Wechsel von Microsoft hin zu OSS.
 - Mit Beschluss vom 30.08.2018 ([SRB Nr. 2018-350](#)) bewilligte der Stadtrat für den Ersatz der Schulinformatikplattform base4kids zuhanden der Stimmberechtigten einen Investitionskredit von 12,1 Millionen Franken sowie einen Verpflichtungskredit von 12,4 Millionen Franken für die Betriebsfolgekosten während fünf Jahren.
 - Die Stimmberechtigten der Stadt Bern stimmten am 25.11.2018 einem Gesamtkredit von 24,5 Mio. Franken für den Aufbau und den Betrieb der Nachfolge-Plattform base4kids2 mit 80.81 % zu. Die Vorlage beinhaltete einerseits einen Investitionskredit von 12,1 Mio. Franken und andererseits einen Verpflichtungskredit von 12,4 Mio. Franken (d.h. fünf Jahre à 2,48

- Mio. Franken wiederkehrende Kosten für den Betrieb). Mit dem Investitionskredit hiessen die Stimmberechtigten die Anschaffung einer neuen Lernplattform und den Kauf von neuen Geräten und Servern gut; mit dem Verpflichtungskredit wurden die Betriebsfolgekosten für die neue Schulinformatik für fünf Jahre bis 2024 bewilligt.
- Im Bericht Konzeptphase vom 19.12.2018, erstellt durch Abraxas, wurde seitens Abraxas geltend gemacht, dass in der Ausschreibung und Offerte eine **Test- und Integrationsumgebung** nicht enthalten gewesen sei. Weiter wurde ausgeführt, dass die **Nachfolgemodelle der iPad Pro** teurer sein werden als die bisher offerierten Geräte. Es musste daher eine neue Offerte eingeholt werden.
 - An der Sitzung des Steuerungsausschusses vom 8.1.2019 wurde erneut kritisiert, dass die **Testumgebung** nicht Teil der Offerte von Abraxas gewesen sei und erklärt, dass diese auch nicht Teil der Ausschreibung war, was im Widerspruch stand zur tatsächlich erfolgten Ausschreibung (s. oben).
 - Im Zwischenbericht Realisierungsphase vom 19.3.2019, erstellt durch Abraxas, wurde auf die ungenügenden Ressourcen in der Projektleitung aufmerksam gemacht und es wurden zusätzliche Stellenprozente im Umfang von 25 – 50 % verlangt.
 - Zudem wurde in diesem Zwischenbericht die Problematik rund um die **Finanzierung der iPads** ausgeführt. Es wurden neu zusätzliche Kosten für die iPads im Umfang von 700'000 Franken veranschlagt. Gründe für die höheren Kosten waren insbesondere die Preissteigerungen mit den neuen Modellen und die notwendige Erhöhung der Speicherkapazität der Schülergeräte. Um die zusätzlichen Kosten zu minimieren, wurde eine Leasing-Variante vorgeschlagen, die zu Mehrkosten von rund 200'000.- führte und das Leasing der Geräte während 48 Monaten umfasste.
 - Der Steuerungsausschuss stimmte diesem Vorgehen mit dem Einverständnis der Fachstelle Beschaffung an seiner Sitzung vom 26.3.2019, respektive am 6.5.2019 unter der Voraussetzung zu, dass das Leasing nicht über die Stadt Bern, sondern über den Anbieter Abraxas laufe. Der Investitionskredit wurde durch die Erhöhung des Hardwarepreises der iPads vollständig ausgeschöpft.
 - An der Sitzung des Steuerungsausschusses vom 26.3.2019 wurde die Vorabnahme durch das Schulamt nicht genehmigt, da die notwendige Qualität noch nicht erreicht wurde und die Realisierungsphase per Ende März 2019 nicht zufriedenstellend abgeschlossen worden war. Der Steuerungsausschuss wollte keine unfertigen Versionen in Betrieb nehmen und eine Verschiebung der Einführung wurde angedacht.
 - Im Standbericht vom 3.4.2019 wird auf die Tatsache aufmerksam gemacht, dass das Projekt seit Beginn unter sehr hohem Zeitdruck stehe und dies ein Grund sei für die zum Teil mangelnde Qualität.
 - Die Stadt Bern hätte bis Ende März 2019 die Gelegenheit gehabt, von einer Ausstiegsklausel Gebrauch zu machen. Der Steuerungsausschuss bewertete dies jedoch nicht als nötig, sofern die Realisierungsphase noch abgeschlossen werden könne. Man kam seitens Projektleitung zur Auffassung, dass keine technisch unlösbaren Probleme vorhanden seien.
 - An der Sitzung des Steuerungsausschusses vom 6.5.19 bestanden weiterhin abnahmeverhindernde Kriterien, da gewisse Funktionalitäten noch nicht vorhanden waren. Ebenfalls wurde ausgeführt, dass der notwendige Support durch die SMI viel höher sei als erwartet.
 - Wegen des ungenügenden Reifegrads einzelner Softwareelemente wurde die Einführung der neuen Lösung vom Sommer 2019 auf den Herbst 2019 verschoben.
 - Per 14.10.2019 wurde die neue Schulinformatik-Plattform ohne Pilotbetrieb flächendeckend eingeführt mit Ausnahme des Standortes Spitalacker/Breitenrain, der beschloss, erst auf Januar 2020 zu migrieren, um die Kinderkrankheiten zu umgehen. Gemäss Rückmeldungen

- der Schulleitungen gab es weitere Standorte, die sich ebenfalls eine Verschiebung überlegten (vgl. Protokoll Steuerungsausschuss vom 10.9.2019).
- Nach den Herbstferien 2019 wurden rund 6'300 Geräte für die Schülerinnen und Schüler ohne Testvorlauf in Betrieb genommen. Die Einführung und Schulung der Lehrpersonen als Hauptnutzerinnen und -nutzer der neuen Lösung war zeitintensiver und schwieriger als erwartet. Wie im Stadtratsvortrag vom 7.4.2021 festgehalten, entstand eine Negativspirale von Softwareproblemen, Schwierigkeiten bei der Anwendung, fehlender Akzeptanz und unzureichender Nutzung der neuen Lösung. Hinzu kamen Schwierigkeiten bei der Projektkommunikation.
 - Die Überschreitung des jährlichen Budgets um 117'300 Franken pro Jahr aufgrund des Betriebs der Test- und Integrationsumgebung wurde an der Sitzung des Steuerungsausschusses vom 10.9.2019 angekündigt.
 - Die Rückmeldungen aus den Schulen nach dem Rollout im Herbst 2019 wiesen darauf hin, dass die Plattform als ungeeignet erachtet wurde, es Kompatibilitätsprobleme gab, notwendige Funktionen fehlten wie z. B. eine Mail App, das Drucken nicht funktionierte und die Datenablage unzuverlässig war. Dies führte zu einem grossen Mehraufwand für die Lehrpersonen und SMI, was auch der Steuerungsausschuss feststellte (vgl. Protokolle vom 18.11.2019 und vom 5.12.2019).
 - Der Antrag im Steuerungsausschuss vom 18.11.19, die aktuelle Plattform zuerst zu evaluieren, bevor weitere Ressourcen ausgegeben werden, wurde vertagt. Es wurde entschieden zuerst die Einführung abzuwarten, bevor ein solcher Entscheid getroffen werden soll.
 - Mit der Einberufung einer ausserordentlichen Sitzung des Steuerungsausschusses vom 27.1.20 reagierte das Schulamt auf Kritik von aussen. An dieser Sitzung war ein Projektabbruch aber kein Thema. Eingestanden wurde, dass die Komplexität des Projektes unterschätzt und das Kollegium zu wenig lang geschult und darüber informiert worden war, wie umfangreich base4kids2 sein werde. Sofortmassnahmen wie Vor-Ort-Tests und zusätzliche externe wie interne Ressourcen sollten geprüft werden.
 - Am 30.1.2020 wurde eine High-Level-Sitzung mit Gemeinderat Michael Aebbersold, Gemeinderätin Franziska Teuscher, ID-Leiter Luciano Bergamin, Schulamt-Leiterin Anna Bütikofer, BSS-Generalsekretär Sven Baumann sowie - seitens Abraxas - Gesamtprojektleiter Erwin Ochsner einberufen. Aufgrund der Zusicherungen der internen und des externen Fachverantwortlichen entschieden sich die Leitungen BSS und FPI gegen einen Projektabbruch und beschlossen vertrauensbildende Massnahmen und eine Behebung der Mängelliste bis Juni 2020. Die formelle Projektabnahme lehnte die Direktorin BSS an dieser Sitzung ab.
 - Am 14.2.2020 wurden die Lieferobjekte vom Steuerungsausschuss unter Vorbehalt aller noch zu behebenden Mängel abgenommen. Als Frist für die Mängelbehebung wurde der 20.6.2020 gesetzt.
 - Die BSS beauftragte sechs Monate später, im August 2020, die Mabuco GmbH mit einer Analyse des Projekts base4kids2 inkl. der Bestimmung von Fehlerquellen und der Abgabe von Verbesserungsempfehlungen.
 - In ihrem Schlussbericht vom 29.10.2020 empfiehlt Mabuco einen Richtungswechsel und eine grundlegende Neustrukturierung des Projekts mit einer personellen Erneuerung und Veränderungen in der IT-Architektur. Der Mabuco-Bericht zeigt erhebliche Mängel der Schulformatik-Plattform und dementsprechend grossen Handlungsbedarf auf.
 - Am Direktionsbesuch vom 30.10.2020 informierte die BSS-Direktorin die Aufsichtskommission über die wichtigsten Erkenntnisse und Ergebnisse des externen Analyseberichts.
 - Am 16.11.2020 wurde die zuständige stadträtliche Kommission SBK über den Bericht informiert.

- Am 18.11.2020 nahm der Gemeinderat Kenntnis vom Analysebericht und beschloss gestützt darauf Massnahmen gemäss Mabuco-Bericht.
- Am 24.11.2020 wurde der Mabuco-Bericht an einer Medienkonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt.

7 Schlussfolgerungen

7.1 Ausschreibung

Nach Analyse der Unterlagen und der Befragungen im Themenbereich «Ausschreibung» ist festzuhalten, dass die Ausschreibung juristisch korrekt erfolgte, der Prozess korrekt verlief und die Zuschlagskriterien verständlich definiert waren. Inhaltlich passierten jedoch bereits in der Ausschreibung erhebliche Versäumnisse und Fehleinschätzungen. So wurden für die Ausschreibung zwar eine Technologiestudie, aber **keine Endnutzer***Innen-Analyse erstellt und das didaktische/pädagogische Konzept wurde als Kriterium zu wenig in die Ausschreibung integriert (wie im Mabuco-Bericht bereits aufgeführt). Mit der Konsequenz, dass die Kenntnisse und Fähigkeiten der Lehrpersonen überschätzt und der Supportbedarf der Lehrer- und Schülerschaft und die damit verbundenen notwendigen Ressourcen und Kenntnisse innerhalb der Verwaltung unterschätzt wurden.

Im Evaluationsbericht fällt auf, dass diejenige Variante am meisten Punkte erzielte, die als einzige über keine bereits am **Markt erprobten Module** verfügte. Diese Offerte überzeugte das Beschaffungsteam, obwohl ersichtlich war, dass die Gesamtlösung durch die offerierende Firma Abraxas erst entwickelt werden musste. Die anderen zwei Anbieter hatten Produkte präsentiert, die auf dem Markt bereits im Einsatz standen und erprobt waren. Der Ausschuss der Aufsichtskommission ist der Ansicht, dass bei *ZK02 Fachliche Qualifikation* und *ZK03 Einsatzbereichsorientierte Qualifikation* gemäss Evaluationsmatrix ein Handlungsspielraum vorhanden gewesen wäre, der nicht ausgeschöpft wurde. Der Ausschuss der Aufsichtskommission teilt aber die Auffassung der BSS, dass die Kriterien grundsätzlich korrekt bewertet wurden.

Für den Ausschuss der Aufsichtskommission ist zudem erwähnenswert, dass die ID im Evaluationsprozess darauf hinwies, dass die verwaltungsinterne ID Erfahrung und Wissen in der Umsetzung und dem Betrieb (Support) von Microsoft-Lösungen hat, jedoch nicht für die gewählte OSS-Lösung.

Weiter ist festzuhalten, dass auf eine **Kollaboration** mit anderen Städten verzichtet wurde, da dieses Kriterium nicht als relevant eingestuft wurde respektive nicht als Zuschlagskriterium definiert worden war. So kam es, dass zuvor angedachte Kooperationen aufgrund der getroffenen Wahl einer Open Source Software (OSS-Lösung) verworfen wurden respektive nicht mehr möglich waren. Andere Städte im City-Netzwerk hatten auf andere technische Lösungen gesetzt und waren im Zeitplan nicht gleichauf.

Der entsprechende Stadtratsbeschluss zur Option OSS hält fest, dass bei **Gleichwertigkeit** eine OSS verwendet werden soll.⁷ Die OSS-Lösung war demnach keine zwingende Vorgabe. Die technologische Lösung (ob Microsoft oder OSS) war im Evaluationsprozess folgerichtig kein Zuschlagskriterium.

Die **Kosten** der Abraxas Lösung wurden im Lauf des Projektes deutlich höher als offeriert und hätten stärker hinterfragt werden müssen. Die iPads (Hardware-Element) wurden teurer, da die Offerte nicht mehr gültig war und man auf eine Leasing-Option auswich. Die Kosten für die Software-Komponenten (Lizenzgebühren) waren von Anfang an höher als bei der Microsoft Lösung. Insgesamt erhöhten sich Gesamtkosten, die mit dem Zuschlagskriterium von 40 % gewichtet wurden, laufend und lagen letztendlich über den veranschlagten Kosten der anderen Offerten.

Ein für den Ausschuss relevanter Punkt im Zusammenhang mit der Ausschreibung ist die Klarstellung i. S. **Testumgebung**. Es wurde keine Testumgebung für die End-User erstellt, sprich kein SMI und weder die Schülerschaft noch die Lehrpersonen konnten die Plattform testen, bevor der allgemeine Rollout erfolgte. Dabei fällt auf, dass in der Ausschreibung eine Testumgebung verlangt wurde, dass aber von der Projektführung nie definiert wurde, wem diese zur Verfügung gestellt werden soll (Entwickler und/oder Test-User). Im Steuerungsausschuss wurde später eingestanden, dass in der Ausschreibung eine Testumgebung vergessen ging, obwohl diese im Pflichtenheft tatsächlich aufgeführt worden war (vgl. Chronologie der Ereignisse, Ziffer 6.2). Dieser Umstand war Quelle vieler Missverständnisse und Unklarheiten während des ganzen Release Prozesses sowie auch erheblicher Mehrkosten.

7.2 Projektführung auf der strategischen Ebene

Der Ausschuss hat sich intensiv in die Unterlagen des Themenbereichs «strategische Projektführung» eingeleesen, die verschiedenen Gespräche analysiert und seine Erkenntnisse mit den Experten gespiegelt. Der Fokus lag dabei bewusst auf der strategischen und **nicht** auf der operativen Führung.

Folgende strategische Management- respektive Projektführungsfehler, die sich kaskadenartig aufeinander aufbauen, fallen dabei besonders auf:

- Es waren **wenig verwaltungsinterne Kompetenzen im Bereich IT und Projektleitung vorhanden**, um ein so grosses und innovatives IT-Projekt führen und betreiben zu können. Die Ressourcen mussten dementsprechend extern beigezogen werden.
- Die **erforderlichen Ressourcen** für die Projektführung wurden von der Direktion unterschätzt. In den Protokollen des Steuerungsausschuss wurde mehrfach auf die grosse Belastung verwiesen und es wurden mögliche Entlastungen diskutiert. Auch der Mabuco-Bericht kommt zu dieser Schlussfolgerung.

⁷ Mit SRB Nr. 2017-118 vom 9. März 2017 bewilligte der Stadtrat den zweiten Projektierungskredit von 1 086 000.00 Franken für base4kids2 für die Konzeption und Evaluation zu Lasten der Investitionsrechnung; der Umgang mit Open Source Software wurde folgendermassen beschlossen [62 Ja, 1 Nein, 7 Enthaltungen]:

«base4kids2 wird, wo immer eine gleichwertige Open Source Software zu proprietärer Software existiert, durchgehend mit Open Source Software umgesetzt. Im Rahmen der Projektierung werden die dafür notwendigen Massnahmen konkretisiert und begründet.».

- Das fehlende Wissen und die fehlende Kompetenz kaufte das Schulamt bei der Firma Abraxas ein und setzte den Anbieter gleichzeitig in den Steuerungsausschuss. So wurde aus **dem Anbieter quasi der Projektleiter**. Aus Sicht des Ausschusses war dies eine problematische Konstellation, weil sich der Auftragnehmer damit selbst überprüfte und führte. Die Firma Abraxas erhielt durch diesen Umstand ein sehr grosses Gewicht innerhalb der Steuerungsgruppe und war in der Lage, die Entscheide der Steuerungsgruppe gemäss ihren Bedürfnissen als Ausführende zu steuern. Aus den Protokollen des Steuerungsausschusses entsteht der Eindruck, dass insbesondere die Einschätzung bezüglich der Zielerreichung des Projektes durch den Einsitz von Abraxas in den Sitzungen beeinträchtigt wurde. Aus der Antwort der BSS geht zudem hervor, dass der Anbieter als Mitglied des Steuerungsausschusses gemeinsam mit der ID Druck ausübte, das Projekt zeitnah zu beenden, und so Bedenken seitens der Schulleitungen zu wenig Gehör fanden.
- Der strategische Wechsel zu einer iterativen, agilen Projektführung hätte klar definierte Abnahmekriterien für die Zwischenziele erfordert. Diese bestanden nicht.
- Bedeutende Fehler unterliefen der Direktion BSS wie auch dem Steuerungsausschuss im Zusammenhang mit dem zeitlichen Ablauf des Projekts. Aufgrund des grossen **Zeitdrucks** mit der angekündigten Abschaltung von base4kids1 wurde ein zu ambitionierter Zeitplan erstellt. Statt die Projektführung diesem Zeitdruck unterzuordnen, hätte von Anfang an ein Plan B (Fallback-Szenario zu base4kids1, falls base4kids2 zu grosse Mängel aufweist) entwickelt werden sollen, gerade mit dem Wissen, dass IT-Projekte tendenziell länger dauern und oft auch mehr kosten als erwartet. So hätte man verhindert, unter Zeitdruck und mangels Alternativen eine zu wenig erprobte Lösung auf die gesamter Berner Schullandschaft auszurollen. Kurz: **Es fehlte ein Plan B** für den Fall, dass im Rollout unerwartete Probleme auftauchen.
- Ein in dieser Komplexität noch nie dagewesenes IT-Schulprojekt wurde in einem Schritt, ohne **Test- und Integrationsphase** für die End-User oder einem gestaffelten Release-Management, auf die ganze Schullandschaft ausgerollt. Dies hatte zur Konsequenz, dass viele Funktionen nicht zur Verfügung standen, die Lehrerschaft überfordert war, die SMI mit Anfragen überhäuft wurden, die Schüler- und die Elternschaft die Lernplattform nicht nutzen konnten und das Vertrauen in dieses Projekt und der Wille zur Mitgestaltung verloren gingen.
- Es kam zu einer **nicht konstruktiven Dynamik** zwischen der BSS, der ID und Abraxas. Der Steuerungsausschuss hat es unterlassen, in Varianten zu denken und allfällige Zwischenlösungen zu suchen. Er war stets der Meinung, das Projekt komme gut und bei den Problemen handle es sich um «Kinderkrankheiten», die fristgerecht behoben werden können.
- Die **Warnrufe der SMI und der Lehrerschaft** hinsichtlich **Funktionalität und Support** wurden im Steuerungsausschuss zu wenig gehört. Die komplizierten Prozesse im Support führten zu langen Dienstwegen und einer grossen Beanspruchung der ID mit Problemstellungen, die sie oft nicht ohne Unterstützung von Abraxas lösen konnten. Verschärft wurde das Problem auch durch den Umstand, dass laufend «Verbesserungen» und Updates direkt auf die produktive Plattform gespielt wurden und kein gestaffelter Release gemacht wurde. So wurden noch bestehende Unklarheiten, auf die sich allfällige Fragen und Rückmeldungen der SMI bezogen, bereits wieder obsolet, dafür tauchten neue auf. Die nach dem Mabuco-Bericht gefassten Massnahmen halfen, diesen Missstand zu verbessern. Der Support von über 6'000 iPads blieb jedoch weiterhin eine grosse Herausforderung.

- Der **Umgang mit Kritik** und **das fehlende Risikomanagement** waren weitere Schwachstellen der Direktion BSS und des Steuerungsausschusses. Aus den Protokollen des Steuerungsausschusses geht hervor, dass bereits im Jahr 2018 Kritik seitens Lehrerschaft am Projekt geäussert wurde, der Steuerungsausschuss aber bewusst beschloss, diese nicht gegen aussen zu kommunizieren. Der Steuerungsausschuss war sich schon im Frühling 2019 bewusst, dass viele Elemente der Plattform noch nicht funktionierten. Dementsprechend wurde die formelle Abnahme mehrmals verwehrt. Am 26.3.2019 wurde gar über einen allfälligen Ausstieg per 30.4.2019 diskutiert, dieser jedoch verworfen, da der Verlust von Know-how und Zeit zu gross gewesen wäre.
- Generell wurde die am Projekt geäusserte **Kritik** vom Steuerungsausschuss sowie der Direktionsleitung zu wenig beachtet, wie dies auch der Mabuco-Bericht und die BSS in ihrer Antwort an den Ausschuss der Aufsichtskommission vom 2.6.21 festhalten. Aus den diversen Antworten zu den Fragen zum Projektmanagement wird erkennbar, dass der Direktionsleitung bereits im Januar 2020 klar war, dass sich dieses Projekt in Schieflage befindet. Dennoch wartete die Direktion ein weiteres halbes Jahr zu, bis die Firma Mabuco beauftragt wurde, einen Evaluationsbericht zu erstellen und damit Massnahmen vorzuschlagen, um das Projekt erfolgreich abzuschliessen.
- Aus Sicht des Ausschusses übernahm die Direktion BSS zu wenig Verantwortung. In der Kommunikation gegenüber der Aufsichtskommission (Sitzung vom 30.10.2020) wie auch gegenüber dem Ausschuss entstand der Eindruck, dass die Führung der BSS die Fehler und Versäumnisse in erster Linie bei anderen Akteuren, sei dies bei der Firma Abraxas, beim Stadtrat oder bei den Ämtern, suchte.

7.3 Fazit

Die Stadt Bern wollte innert kürzester Frist eine innovative, in der Schweiz noch nie dagewesene Schulplattform eigens entwickeln (lassen). Der Wille respektive das Bedürfnis, ein solches innovatives Leuchtturmprojekt zu erstellen, stand dabei in krasssem Widerspruch zu den in der Verwaltung vorhandenen Kompetenzen und Ressourcen, und zwar sowohl hinsichtlich des Expertenwissens als auch hinsichtlich der Projektleitung. Der eigentliche Zweck des Projektes, nämlich den Schüler*innen und deren Lehrerschaft eine Plattform zur Verfügung zu stellen, die den pädagogischen Aspekten genügt, up-to-date ist und im Rahmen vorhandener Kompetenzen bedient werden kann, wurde nicht erfüllt.

Insgesamt kommt der Ausschuss zur Beurteilung, dass formaljuristisch innerhalb der Verwaltung alles korrekt gehandhabt wurde. Aber in Bezug auf die **Zweck- und Verhältnismässigkeit des Verwaltungshandelns sind Fehler auf der strategischen Ebene passiert**. Dies darf aufgrund der involvierten hohen Geldmengen und vor allem aufgrund der grossen Anzahl betroffener Bürger*innen (Lehrer- und Elternschaft, Schüler*innen) nicht ohne Konsequenzen (s. Empfehlungen) bleiben, zumal das Projekt nicht abgeschlossen ist.

Der Ausschuss hält fest: Das Anhören und Aufnehmen von **Kritik**, das **Bereitstellen der notwendigen Ressourcen**, eine **Überprüfung der Projektführung** und eine **transparente Kommunikation** gehört zu den **Schlüsselaufgaben einer Direktionsleitung** und diese wurden vorliegend nur teilweise wahrgenommen bzw. vernachlässigt.

8 Handlungsempfehlungen an den Gemeinderat

Aus den Ergebnissen dieser Untersuchung ergeben sich für die Aufsichtskommission eine Reihe von Empfehlungen an den Gemeinderat und auch an den Stadtrat, welche nachfolgend zusammengefasst aufgeführt werden. Gemäss dem Leitbild der Aufsichtskommission begründen diese Empfehlungen eine Begründungspflicht des Gemeinderats für sein künftiges Handeln. Entsprechend wird die Kommission im Rahmen ihrer ordentlichen Verwaltungskontrolle prüfen, ob und wie die Empfehlungen umgesetzt wurden.

8.1 Empfehlungen an den Gemeinderat

- Grossprojekte wie base4kids2 müssen seitens der zuständigen Gemeinderäte als Chefsache behandelt werden. Eine engmaschige Kommunikation und ein entsprechendes Reporting durch fachlich kompetentes Personal ist zwingend zu gewährleisten, damit sichergestellt ist, dass gravierende Probleme rechtzeitig erkannt und entsprechend adressiert werden können.
- Die Direktionen und ihre Abteilungen müssen in solchen Projekten zwingend konstruktiv zusammenarbeiten. Eine solche Zusammenarbeit und ihre Bedingungen sind von Anfang an in ein Projektkonzept einzubeziehen.
- Es braucht einen verwaltungsinternen Projektleiter*innenpool für IT-Projekte zum Aufbau der internen Expertise. Alle Projekte, die eine gewisse Grösse übersteigen und/oder direktionsübergreifend sind, müssen zudem durch eine professionelle Projektleitung mit Weisungsbefugnis geführt werden.
- Innovation und Digitalisierung müssen gemeinsam mit den Anwender*innen (End-Nutzer*innen sind die Hauptzielgruppe) angegangen und umgesetzt werden. Sie sind prioritäre Aufgaben des Gemeinderats. Auf die Empfehlungen und Meinungen der involvierten Ämter auch in Bezug auf benötigte fachliche und zeitliche Ressourcen zur Projektrealisierung muss prioritär eingegangen werden, damit in Zukunft Projekte mit den nötigen fachlichen und zeitlichen Ressourcen des vorhandenen eigenen Personals durchgeführt werden können. Die Ressourcen und Kompetenzen des Personals müssen zwingend in Machbarkeitsanalysen sowie in die Planung von Projekten einfließen.
- Die Kriterien «Erprobung auf dem Markt» respektive «Reife des Prototyps» (bei Eigenentwicklungen), sollen mehr Gewicht im Bewertungskatalog erhalten. Bei Vorprojekten müssen diese zwingend realisiert werden, bevor man in ein Grossprojekt einsteigt.
- Der Gemeinderat soll Kooperationen mit anderen Städten/Kantonen o.ä. suchen, um gemeinsame IT-Lösungen zu realisieren bzw. um zu prüfen, ob Einkaufskooperationen im öffentlichen Sektor bzw. öffentliche «Lead Buyer» vorhanden sind, mit denen die IT-Lösung zentral beschafft werden kann.

8.2 Empfehlungen an den Gemeinderat z. H. der BSS

- Die BSS soll aufzeigen, wie sie zukünftig ihre Führungsverantwortung besser wahrnehmen will. Sie soll insbesondere darlegen, mit welchen Massnahmen sie in Zukunft in Grossprojekten ihr Risikomanagement und ihre Kommunikation extern und intern zu verbessern gedenkt.
- Es braucht für die Schulinformatik ein Team, damit die entsprechende Kompetenz intern erhöht wird und personelle Wechsel oder Abwesenheiten aufgefangen werden können.

Das Schulamt ist entsprechend zu reorganisieren und es ist ein nachhaltiges Wissensmanagement aufzubauen.

Allgemeine Bemerkung an den Stadtrat

- Der Stadtrat sollte insbesondere bei IT-Projekten stets die Machbarkeit eines Projekts auf der Grundlage der in der Stadtverwaltung vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen vor Augen haben.
- Bei der Initiierung und Realisierung von Ideen sollten der Zweck eines Projekts und dessen Nutzen für die jeweilige Zielgruppe stets an erster Stelle stehen.

9 Antrag an den Stadtrat

Der Stadtrat nimmt vom vorliegenden Bericht des Ausschusses der Aufsichtskommission, welcher von der Kommission am 6. Dezember 2021 genehmigt wurde, Kenntnis.

Bern, 6. Dezember 2021

Die Aufsichtskommission des Stadtrats von Bern