

Fallbearbeitungssoftware der sächsischen Polizei

Das SMI stimmte der Beschaffung einer Fallbearbeitungssoftware zu, ohne die Gesamtkosten des Vorhabens zu kennen.

Die Auftragsvergabe wies schwerwiegende Mängel auf.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Fallbearbeitungssysteme sind datenbankgestützte Software-Werkzeuge, die der Analyse und Bewertung komplexer polizeilicher Ermittlungsverfahren dienen. Der SRH hat das ermittlungsunterstützende elektronische Fallbearbeitungs- und Analysesystem für die sächsische Polizei (eFAS) geprüft. Im Mittelpunkt standen dabei die Kosten und der Nutzen sowie die Beschaffung des Software-Werkzeugs.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit

- 2 Auch die sächsische Polizei benötigt leistungsfähige, mit anderen Polizeien aus Bund und Ländern kompatible Fachanwendungen zur Unterstützung der Ermittlungstätigkeit. Die Notwendigkeit, entsprechende technische Voraussetzungen (Hard- und Software) zu schaffen, ist deshalb nicht infrage zu stellen.
- 3 Mit dem Ziel, eine Bewertung der Situation vorzunehmen und einen fachlichen Entscheidungsvorschlag zum weiteren Vorgehen bei der Einführung eines Fallbearbeitungssystems in der sächsischen Polizei zu erarbeiten, wurde im Oktober 2006 eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Landeskriminalamtes eingerichtet. Die Projektgruppe befasste sich ausschließlich mit der fachlichen Bewertung vorhandener Softwaresysteme zur Fallbearbeitung. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde nicht durchgeführt, obwohl dies möglich gewesen wäre.
- 4 Das SMI stimmte dem Vorschlag der Projektgruppe zur Beschaffung von eFAS zu, das auf einem Standard-Software-Produkt zur Fallbearbeitung basiert. Das Produkt wurde zum Zeitpunkt der Beschaffung im Jahr 2008 bereits in anderen Polizeien beim Bund und in den Ländern sowie beim Zoll eingesetzt. Das SMI traf diese Entscheidung, ohne dass die einmalig anfallenden Ausgaben sowie die in folgenden Haushaltsjahren entstehenden Betriebskosten für eFAS bekannt waren.

- 5 Im Hinblick auf die zwischen 2008 und 2011 aufgelaufenen Ausgaben für das Vorhaben von mehr als 4,6 Mio. € allein für Hard- und Software sowie für Wartung ist der Verzicht auf angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht nachvollziehbar.

Hohe Ausgaben ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

2.2 Auftragsvergabe

- 6 Der Auftrag mit einem geschätzten Wert von 3,5 Mio. € (brutto) wurde am 06.11.2008 im Zuge eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige öffentliche Vergabebekanntmachung vergeben. Das gewählte Vergabeverfahren hat die Polizei damit begründet, dass nur ein Unternehmen für den Auftrag in Betracht käme (§ 3a Nr. 2c VOL/A). Die Lieferung der Software erfolgte am 28.11.2008.
- 7 Der sparsame und wirtschaftliche Umgang mit den Haushaltsmitteln gebietet eine öffentliche Ausschreibung, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (§ 55 SÄHO i. V. m. § 7 SÄHO). Für die Beschaffung der Fallbearbeitungs-

software lagen keine besonderen Umstände vor, die eine Ausnahme von diesem Grundsatz rechtfertigten. Die von der Polizei angeführten fachlichen Gründe reichten hierfür nicht aus. In einem vergleichbaren Fall initiierte die Polizei des Freistaates Thüringen im Jahr 2012 eine solche europaweite Vergabe.¹

Auftragsvergabe nicht im Einklang mit EU-Recht

- 8 Nur in Ausnahmefällen ist die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung zulässig. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen.² Diese Vergabeart setzt eine sorgfältige europaweite Markterforschung voraus.³ Das Ergebnis der Markterforschung muss in den Vergabebericht bzw. in die Vergabeakte eingehen.⁴ Entsprechende Unterlagen, die dies belegen, konnte die Polizei nicht vorlegen.
- 9 Die Begründung der gewählten Vergabeart ist allein deshalb nicht zutreffend.

Mangelhafte Vergabeunterlagen

- 10 Nach § 3 a Nr. 3 VOL/A ist aktenkundig zu machen, weshalb von einem offenen oder nichtoffenen Verfahren abgewichen worden ist. Deshalb hat der SRH um die Vorlage des Vergabeberichts gebeten. Daraufhin hat der SRH vom SMI 7 Vermerke erhalten. Keines dieser Dokumente entspricht den Anforderungen eines Vergabeberichts gem. § 30 VOL/A.
- 11 Die Dokumentation der Beschaffungsmaßnahme war nicht ordnungsgemäß. Sie hätte einer gerichtlichen Nachprüfung nicht standgehalten.
- 12 Das SMI räumte die mangelhafte Dokumentation des Vergabeverfahrens, einschließlich Markterkundung und insbesondere das Fehlen umfassender und detaillierter Vergabeberichte ein. Es werde künftig auf eine genauere Nachweisführung der einzelnen Verfahrensschritte in der Vergabeakte hinwirken.
- 13 Selbst durch die Nachholung des bisher nicht angefertigten Vergabeberichts kann das SMI diesen Mangel nicht mehr heilen.

2.3 Länderübergreifende Zusammenarbeit

Länderübergreifende Kooperation der Polizeien bei IT-Beschaffungen muss verbessert werden

- 14 Das Software-Produkt, auf dem eFAS aufbaut, ist bei der Bundespolizei, beim Bundeskriminalamt, beim Zoll sowie mindestens bei 5 Landespolizeien im Einsatz.
- 15 Die Polizeien der Länder sind bisher unabhängig voneinander und nicht abgestimmt als Nachfrager des Produktes gegenüber dem Anbieter aufgetreten. Dies führte zwangsläufig zu einer besonderen Marktposition des Anbieters, die sich bei der Preisbildung niederschlug.
- 16 Im Gegensatz zu den Landespolizeien sind Bundeskriminalamt und Bundespolizei – einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2007 folgend – gegenüber dem Anbieter der Software gemeinsam aufgetreten. Diese gebündelte Nachfrage beider Behörden führte im Vergleich zum ursprünglichen Angebot des Anbieters zu deutlich günstigeren Lizenzbedingungen mit Einsparungen von rd. 1 Mio. €. Auch konnten für die ersten 3 Jahre Preiserhöhungen abgewendet werden.

¹ Vgl. Bekanntmachung der Zentralen Beschaffungsstelle der Bereitschaftspolizei Thüringen vom 16.05.2012, Beschaffung Fallbearbeitungssystem im Offenen Verfahren, Az.: 70.10-2912-19-2012; hier auch frühere Bekanntmachungsnummer im ABl. 2012/S 1-001315 vom 02.01.2012.

² Müller-Wrede, VOL/A (Kommentar), Bundesanzeiger Verlag, 2. Auflage 2007, § 3a Nr. 1 - 3, Rdnr. 148.

³ Ebenda, § 3a Nr. 1 - 3, Rdnr. 177.

⁴ Ebenda.

17 Zur Gewährleistung der fachlichen und technischen Zusammenarbeit sowie zur Abstimmung bei bundesweiten und länderübergreifenden Vorhaben bestehen zwischen den Polizeien von Bund und Ländern auf dem Gebiet der polizeilichen Informationsverarbeitung umfangreiche Strukturen (Gremien). Die sächsische Polizei wirkt hier aktiv mit.

18 Der SRH hat bereits im Rahmen einer früheren Prüfung auf die Vorteile einer Kooperation mit anderen Polizeien bei der Entwicklung und Beschaffung komplexer polizeilicher Software-Systeme hingewiesen.⁵

19 Das SMI teilte dazu mit, eine Zusammenarbeit mit anderen Ländern sei nicht vorgesehen, weil die Verfahren zu unterschiedlich seien. Es sehe zwar ebenfalls die Notwendigkeit, Entwicklungs- oder Nutzungsgemeinschaften zu bilden. „Allerdings hatten schon die im Zusammenhang mit der kooperativen Entwicklung und Nutzung von polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystemen [...] zu einem früheren Zeitpunkt angestellten Betrachtungen erkennen lassen, dass die nach den Prinzipien des Föderalismus aufgestellten Polizeien von Bund und Ländern für gleiche Aufgaben in Folge auch unterschiedliche Arbeitsweisen und Ausprägungen bedingen, die einer bloßen Übernahme von IT-Lösungen aus jeweils anderen Polizeien bzw. einer gemeinsamen Entwicklung aus Effektivitäts- und Effizienzgründen entgegenstehen können, insbesondere dann, wenn zudem zeitlich dringende Handlungsbedarfe aufscheinen.“⁶

20 Ein wesentliches Argument der Beschaffungsentscheidung pro eFAS war aber, dass andere Polizeien von Bund und Ländern dieses System bereits hatten. Insofern kann die Argumentation des SMI nicht nachvollzogen werden. In anderen Bereichen der Verwaltung, z. B. im Justiz- oder Steuerbereich, ist die länderübergreifende Kooperation bei IT-Vorhaben trotz Föderalismus gelebte Praxis.

21 Es ist davon auszugehen, dass bei einem gemeinsamen Auftreten der Polizeien gegenüber dem Anbieter signifikante Nachlässe beim Preis durchsetzbar sind.

Gemeinsame Beschaffung hätte deutlichen Preisnachlass ermöglicht

3 Folgerungen

22 Bei Entscheidungen zu IT-Projekten im Polizeibereich sollten monetäre Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mehr als bisher Berücksichtigung finden.

23 Um das Prozessrisiko bei Vergaben im Polizeibereich zu minimieren, sind die einschlägigen vergaberechtlichen Regelungen stringent einzuhalten.

24 Im Sinne eines sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sollte das SMI seine Anstrengungen im Hinblick auf länderübergreifende Kooperationen bei IT-Vorhaben im Polizeibereich erhöhen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

25 Zum Punkt Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit bestehe Einvernehmen. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung werde nachträglich durchgeführt. Die Hinweise zur Sicherung einer gesetzeskonformen Verfahrensweise bei Beschaffungen werde die Polizei künftig angemessen berücksichtigen.

26 Zur länderübergreifenden Zusammenarbeit erklärte das Ministerium, dass eFAS auf einem Standardprodukt (Grundmodule) basiere, das zwingend an die jeweilige landesspezifische technische und fachliche Infrastruktur innerhalb der Landespolizeien angepasst werden müsse. Der

⁵ Vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 48 „Integrierte Vorgangsbearbeitung Landespolizei“.

⁶ Schreiben des SMI vom 24.10.2012, Az.: 34-0451/130.

Bedarf an einer solchen Software sei darüber hinaus zeitlich deutlich gestaffelt, wodurch ein gemeinsames Auftreten zusätzlich beeinträchtigt werde. Die vom Rechnungshof geforderte Kosteneinsparung komme zudem nicht hauptsächlich bei der Beschaffung zustande. Kosteneinsparungen entstünden vorrangig durch die fachliche länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung, Pflege und Betrieb der grundlegenden Funktionalitäten des Systems (Daten- und Funktionsmodule, Aus- und Fortbildung, Fachkataloge, Schnittstellen usw.) zugunsten aller beteiligten Polizeien. Diese Zusammenarbeit der Polizeien werde innerhalb der bestehenden Gremien zwischen Bund und Ländern bereits intensiv genutzt.

5 Schlussbemerkungen

- 27 Zweifellos gibt es länderspezifische Besonderheiten bei der IT-Infrastruktur und der fachlichen Arbeit der Polizeien, die sich bei der Beschaffung und bei der Anwendung von Fallbearbeitungssystemen niederschlagen. Eine länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung, Pflege und Betrieb der grundlegenden Funktionalität des Systems - wie vom SMI in der Stellungnahme dargestellt - erscheint allerdings nur zweckmäßig, wenn die Schnittmenge der Gemeinsamkeiten größer ist als die trennenden Besonderheiten. Insofern wäre eine länderübergreifende - auch zeitlich gestaffelte - Beschaffung zumindest bei den Grundmodulen möglich und geboten gewesen.