

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 375/2022

Sitzung vom 30. November 2022

1556. Anfrage (Wie weiter in dem Quasi-Monopolbetrieb Abraxas Informatik AG, St. Gallen)

Kantonsrat Hans-Peter Amrein, Küssnacht, hat am 3. Oktober 2022 folgende Anfrage eingereicht:

Die Abraxas Informatik AG ist der grösste Anbieter durchgängiger IT-Lösungen für die öffentliche Hand in der Schweiz mit rund 843 Vollzeitstellen (Stand 12/21). Das heutige Unternehmen Abraxas Informatik AG, St. Gallen, ist durch den Zusammenschluss der Verwaltungszentren AG St. Gallen (VRSG) und der vormaligen Abraxas Informatik AG entstanden. Es scheint weiter, kontinuierlich Marktanteil zu zu kaufen. Der Kanton Zürich hält in seinem Verwaltungsvermögen 42.42% des Aktienkapitals der Abraxas, Zürcher Gemeinden halten weitere rund 3,84% (Stand 12/20). Das gesamte Aktienkapital der Firma befindet sich in den Händen von 132 schweizerischen Gemeinden und von 6 Kantonen. Die Firma muss in gewissen Geschäftsbereichen als Quasi-Monopolist betrachtet werden. Bekanntestes Produkt in diesem Zusammenhang ist wohl «Abacus» (ERP-Software, gemäss Webseite die «markt- und technologisch führende Schweizer Businesssoftware»...). Gemäss Webseite der Abraxas Informatik AG entfallen nur rund 3% der Dienstleistungserträge auf privatwirtschaftliche Unternehmen und 8,3% auf eine Versicherung, wobei nicht klar ist, ob es sich bei diesem Unternehmen um ein staatliches oder ein privatwirtschaftliches Unternehmen handelt. Bei einem Dienstleistungsertrag von CHF 187.1 Mio (2021) resultierte ein operatives Ergebnis von CHF 2,56 Mio.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Hat der Regierungsrat der Abraxas AG einen Grundauftrag erteilt und wenn ja, wie ist dieser mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar?
2. Was sind generell die Vorteile von Auftragsvergaben an Dritte, an welchen der Kanton eine signifikante Beteiligung hält, und was sind die möglichen Vorteile von Auftragsvergaben an die Abraxas AG versus die Erarbeitung von Inhouse-Lösungen durch das Kantonale Amt für Informatik (AFI)?
3. Ist der Regierungsrat bereit, die Beteiligung des Kantons Zürich an der Abraxas AG (und die Vereinbarkeit deren Tätigkeit mit dem geltenden Wettbewerbsrecht) freiwillig durch die Eidgenössische Wettbewerbskommission prüfen zu lassen?

4. Sieht der Regierungsrat aus Sicht Kanton (und auch betreffend der Sicht der Zürcher Gemeinden) aufgrund der Beteiligungen von Kanton und Gemeinden an der Abraxas AG schon bei der Ausarbeitung von Submissionen einen signifikante Marktvorteil für diese Firma?
5. Sieht der Regierungsrat aus Sicht Kanton (und auch betreffend der Zürcher Gemeinden) aufgrund der marktbeherrschenden Position der Abraxas AG ein Klumpen- und/oder Produkterisiko?
6. Welche Massnahmen zieht der Regierungsrat in Betracht, um den Wettbewerb im Kanton Zürich aufgrund der oben beschriebenen Tatsachen zu gewährleisten oder wieder herzustellen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Amrein, Küssnacht, wird wie folgt beantwortet:

Mit Beschluss Nr. 860/1998 hat der Regierungsrat von der beabsichtigten Zusammenlegung des Amtes für Informatikdienste des Kantons Zürich und des Amtes für Informatik des Kantons St. Gallen Kenntnis genommen und die Finanzdirektion ermächtigt, eine entsprechende Vereinbarung zu unterzeichnen. Hauptzielsetzung war, die beiden Informatikämter in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft zusammenzuführen. Folgende Ziele sollten dadurch erreicht werden: Kostenreduktion durch Ausnutzung von Synergien, Sicherstellung von interessanten und zukunftsweisenden Informatikarbeitsplätzen, Überwindung der kritischen Grösse, Konzentration der Kräfte, Sicherstellung einer langfristigen Partnerschaft für die Kundinnen und Kunden, Öffnung für weitere Partnerschaften und ein Marktauftritt als kompetenter Outsourcingpartner für Verwaltungen. Dieses Vorhaben sollte auch ein positives Zeichen für vermehrte Kooperation unter den (kantonalen) Verwaltungen setzen. Die beiden Kantone gründeten am 24. September 1998 die Abraxas Informatik AG (Abraxas) mit einem bar einbezahlten Aktienkapital von Fr. 100 000 in St. Gallen.

Zu Frage 1:

Gemäss der geltenden Eigentümerstrategie wird Abraxas als selbstständiges, innovatives, gewinn- und kundenorientiertes Unternehmen geführt. Abraxas erbringt Informatik- und damit zusammenhängende Beratungsdienstleistungen hauptsächlich für öffentliche Gemeinwesen und Organisationen mit öffentlicher Zweckbestimmung in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein. Der Regierungsrat hat der Abraxas keinen Grundauftrag erteilt. Der Abraxas wird keine bevorzugte Lieferantenposition eingeräumt.

Zu Frage 2:

Das Amt für Informatik (AFI) beschafft seine Lösungen am freien Markt, um für den Kanton das wirtschaftlichste Angebot zu erhalten. Dabei handelt das AFI nach den Vorgaben des Submissionsrechts und schreibt entsprechende Aufträge grundsätzlich öffentlich aus. Die Evaluation eines Anbieters erfolgt neben der funktionalen Eignung der Lösung nach einheitlichen, betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten. Dabei unterscheidet das AFI nicht, ob der Kanton Zürich oder eine andere öffentliche Institution am Unternehmen beteiligt ist.

Eine direkte Vergabe an ein Unternehmen hätte nur dann Vorteile, wenn bereits eine gute Zusammenarbeit besteht. In diesem Fall könnte die Zeit für die Bereitstellung von Lösungen wesentlich verkürzt werden, da eine zeitintensive Submission und ein Onboarding einer neuen Partnerin oder eines neuen Partners wegfallen würden. Zudem können Lösungen besser abgestimmt werden, da mit der Partnerin oder dem Partner während der gesamten Lösungserarbeitungszeit ein Austausch stattfinden kann. Selbstverständlich ergeben sich auch Nachteile z. B. im Bereich Marktpreise oder Innovation (alternative Lösungen). Aufgrund des Submissionsrechts sind solche Überlegungen ab den entsprechenden Auftragsvolumina jedoch hypothetischer Natur.

Ein wesentlicher Vorteil einer Beteiligung der öffentlichen Hand an einem Unternehmen besteht darin, dass sich das Unternehmen strategisch auf die Bedürfnisse der Verwaltung ausrichtet. Dadurch können innovative Lösungen für die öffentliche Hand entstehen oder z. B. ein gemeinsamer Betrieb von Portalen und Plattformen ermöglicht werden.

Die Entscheidung, ob eine Lösung durch das AFI selbst erbracht wird oder ob die Leistungen extern zugekauft werden, hängt hauptsächlich von der Verfügbarkeit des notwendigen Knowhows bzw. der personellen Mittel im Vergleich zum Auftragsbestand ab. Die öffentliche Beteiligung an einem Unternehmen hat keinen Einfluss auf diesen Entscheid.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat sieht keinen Anlass für eine freiwillige Prüfung durch die Eidgenössische Wettbewerbskommission.

Zu Fragen 4 und 6:

Submissionen von IT-Dienstleistungen erfolgen gemäss Submissionsrecht und stellen somit den rechtlich gewünschten Wettbewerb auf dem freien Markt sicher.

Zur Frage 5:

Es gibt keine Anzeichen für eine marktbeherrschende Stellung der Abraxas. Insbesondere steht diese im Rahmen von Submissionen im Wettbewerb mit anderen Anbietenden. Aus Sicht des Regierungsrates ergeben sich aus den Vertragsverhältnissen mit der Abraxas die gleichen Risiken wie mit anderen Softwaredienstleistern. Klarstellend ist festzuhalten, dass die Abraxas nicht Eigentümerin der ERP Software Abacus, sondern nur eine von mehreren Implementierungspartnern dieser ERP Software ist und damit auch in diesem Bereich am Wettbewerb teilnimmt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli