



DAS ZITRONENPROBLEM ODER EIN PLÄDOYER FÜR SOFTWARE MADE IN GERMANY

| von JÜRGEN FRITSCHÉ

Die Industrie sammelt schon seit vielen Jahren Erfahrung mit der Verlagerung der Produktion in Länder mit geringerem Lohnniveau. Nicht alle diesbezüglichen Bemühungen waren von Erfolg gekrönt. Zum Teil wurde die Produktion wieder dorthin zurück verlagert, wo – bei Betrachtung aller anfallenden Kosten – letzten Endes die doch beste Produktionsstätte vorzufinden ist. Dies gilt für Produktions- und Konsumgüter und zunehmend auch für Produkte unserer Softwareindustrie. Stellt die Verwaltungspraxis in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar?

Die moderne Verwaltung hat hohe Ansprüche an die Kosteneffizienz ihrer Informationssysteme. Und die Behörden haben ebenso hohe Anforderungen an die Sicherheit und Zuverlässigkeit der IT-Systeme, die letzten Endes deutsche Gesetze und Verwaltungsvorschriften abbilden. Es ist nichts Neues, dass sich Gesetze wie auch Verwaltungsvorschriften stetig weiterentwickeln. Deshalb existieren zusätzlich Anforderungen an die Verwaltungs-IT – ganz besonders hinsichtlich Wartbarkeit, Änderbarkeit, Erweiterbarkeit und Vertrauenswürdigkeit.

Nun erfolgt die Beschaffungspraxis für IT-Leistungen (zum Beispiel CPV-Codes 72*) in der Verwaltung seit vielen Jahren auf sehr standardisierte Art und Weise. Dienstleister, die sich auf Ausschreibungen bewerben, müssen vielfältige Angaben bezüglich ihrer Eignung sowie ihre Leistungsfähigkeit machen. Ebenso müssen sie natürlich angeben, zu welchen Kosten sie

die abgefragte Leistung anbieten können. Ist die Eignungshürde geschafft, wird die Leistung, zumeist anhand eines Kriterienkataloges, mit einem Punktesystem bewertet. Die Entscheidung hängt dann in der Regel von den Kosten ab, zu denen die jeweilige Leistung angeboten wird. Es gewinnt der „wirtschaftlichste“ Anbieter, dessen Angebotsauswertung den höchsten Quotienten aus ermittelten Leistungspunkten zu Preis aufweist.

Da Deutschland aufgrund seiner wirtschaftlichen Schaffenskraft und Stabilität seit Jahren eine zentrale Rolle in Europa spielt, ist der deutsche IT-Markt auch für international agierende IT-Konzerne sehr interessant. Deutschland ist ein wirtschaftliches und politisches Schwergewicht, das vor großen Aufgaben steht – auch oder insbesondere im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Und da sich große Aufgaben auch immer in großen informationstechnischen Systemen materialisieren, ist insbesondere das Thema IT-Industrialisierung in der deutschen Verwaltung seit vielen Jahren aus Sicht großer internationaler IT-Konzerne außerordentlich interessant!

Der Markteintritt weiterer Marktteilnehmer wäre nun nichts Besonderes, wenn es da nicht das „Zitronenproblem“ gäbe. Das Zitronenproblem ist ein Spezialproblem asymmetrischer Information in Märkten. Ein Käufer, der vor Vertragsabschluss die Qualität des angebotenen Produktes aufgrund asymmetrischer Informationen nicht kennt und diese nicht adäquat beurteilen

kann, ist nicht in der Lage, optimale Entscheidungen zu fällen. George Akerlof, ein US-amerikanischer Wirtschaftswissenschaftler, untersuchte dieses Phänomen als Erstes und erhielt dafür im Jahre 2001 den Wirtschaftsnobelpreis. Nach Akerlof werden Käufer, wenn sie ein Gut in Bezug auf seine Produktqualität nur schwer beurteilen können, im Durchschnitt einen geringeren Preis zahlen. Oder anders herum: Wenn Käufer eine hohe Produktqualität leicht feststellen können, sind sie auch bereit, einen höheren Preis dafür zu zahlen. Lässt sich die Produktqualität nur schwer beurteilen, kalkulieren Käufer das Risiko, eine „Zitrone“ (saure Frucht = suboptimale Anschaffung, Fehlkauf) zu kaufen und sind nur bereit, einen geringeren Preis zu bezahlen. Akerlof bezeichnet dies als „Market for Lemons“. Durch diese Theorie kann die Marktverdrängung von Anbietern hoher Produktqualitäten erklärt werden, die notwendigerweise höhere Preise für ihre Produkte fordern müssen. Will man diese Spirale aus immer niedrigeren Qualitäten und Preisen aufhalten, muss nach Akerlof die Informationsasymmetrie beseitigt werden. Allerdings ist das mit zusätzlichen Kosten verbunden, was das Qualitäts-/Absatzproblem zusätzlich verschärft. Als Konsequenz produzieren viele Anbieter qualitativ hochwertiger Produkte mit der Zeit (ebenfalls) Produkte geringerer Qualität, um nicht vom Markt verdrängt zu werden.

Was hat das nun aber mit IT in der Verwaltung zu tun? Nun, den Markteintritt großer internationaler Marktteilnehmer gab es in Deutschland schon, auch hinsichtlich der Informationstechnik in der Verwaltung. Und da Konkurrenz das Geschäft belebt, haben auch deutsche Anbieter von IT-Services und -Beratung von der steigenden Konkurrenz im deutschen Markt profitiert. Darüber hinaus haben die internationalen Konzerne in Deutschland Arbeitsplätze geschaffen und der Industrie wie auch der Verwaltung geholfen, ihren Geschäften effizienter nachgehen zu können. Bis hierhin ist also alles in Ordnung und „business as usual“. Doch nun bitte ich zu bedenken: Die Wachstumsvorstellungen großer Konzerne, und dazu zählen auch und vor allem börsennotierte IT-Konzerne, kennen keine Grenzen. Sie agieren nach der Logik, dass Wachstum und Marktanteil vordergründiges Ziel ist. Sie investieren in Deutschland – aber immer mit dem Ziel, Marktanteile zu gewinnen. Die wichtige Profitabilität, der „Return on investment“, ist nach dieser Logik dann lediglich eine Frage der Zeit. Wenn es nicht das Zitronenproblem gäbe!

Im Klartext: Auch in der Verwaltung werden vermehrt IT-Services angeboten, die Shoring-Anteile enthalten. Derzeit sehen wir für die Verwaltung schon Near-Shore-Ansätze, also Leistungen, die im europäischen Ausland für deutsche Behörden erbracht werden. Politisch sind diese Verlagerungen von Wertschöpfungen

innerhalb der EU gewollt. Und in der Beschaffungspraxis der Verwaltung haben diese Anbieter damit Erfolg, weil sie durch die Bewertungsmethodik bei Ausschreibungen bevorzugt werden. Da die Verwaltung angehalten ist, das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen, ist der angebotene Preis eines der wichtigsten Kriterien für Vergaben der öffentlichen Hand. Doch sobald Leistungen auch im Backoffice des Anbieters erbracht werden können, wird er nach der dafür günstigsten Lösung suchen, um Marktanteile zu gewinnen. Und aufgrund des Preiskampfes so viel Leistungserbringung wie möglich in ein – hoffentlich sicheres – Ausland verlagern.

Und auch wenn die Wertschöpfung beim Kunden zu erbringen ist und Shoring nicht funktioniert, gehen Big Player trotzdem in den Preiskampf! Es geht schließlich um Marktanteile: Der Kunde will „billig“ einkaufen – dann soll er auch „billig“ bekommen.

Nach Akerlof ist damit eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt, die nicht mehr aufgehalten werden kann. Es verbleiben wenige Möglichkeiten für Unternehmen: Entweder sie spielen dieses Spiel der sinkenden Preise und Verlagerungen von Wertschöpfungen beziehungsweise Lieferung minderwertiger Qualitäten mit. Oder sie finden eine kleine Nische, die für die Big Player (noch) nicht interessant ist. Oder sie steigen aus dem Markt aus. In jedem dieser Fälle werden Qualitäten und Preise der angebotenen Leistungen nur eine Richtung kennen, nämlich nach unten.

Den Kunden – in dem Fall ist es die öffentliche Verwaltung in Deutschland – bleiben folgende Möglichkeiten: So weitermachen wie bisher: Das heißt, Vergaben nach den altbewährten Kriterien wie Leistung zu Preis vorzunehmen oder gar den Preis als Hauptkriterium auszurufen – ohne Rücksicht darauf, wo die Wertschöpfung letztlich erfolgt oder wie die Qualitätszusagen dann möglich sein sollen – und damit in Kauf zu nehmen, das Heft mehr und mehr aus der Hand zu geben, weil Einflussmöglichkeiten auf Projekte sowie Optionen für Vergaben aufgrund mangelnder Anbieteralternativen immer mehr schwinden.

Oder in Ausschreibungen darauf zu pochen, dass die Wertschöpfung komplett in Deutschland erfolgt, und damit die Fertigungstiefe in Deutschland zu halten und den Standort zu stärken.

Interessant ist die Frage, ob sich Verwaltung und Politik zukünftig einen leistungsfähigen IT-Standort Deutschland wünschen oder ob Geiz (doch) geil ist. Sollte Letzteres zutreffen, stehen die Gesetzmäßigkeiten des „Market for Lemons“ im Vordergrund. Sinkende Qualitäten sind dann gewollt, Near-Shore für die Verwaltung wird die Folge sein. Denn: Der Kunde ist König. ●