



Prüfung der Beschaffung von IKT-Produkten mit Po- tenzial zum Standardpro- dukt

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL
Informatiksteuerungsorgan Bund ISB



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle EFK
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15567.620.00233.08
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Prüfung der Beschaffung von IKT-Produkten mit Potenzial zum Standardprodukt

Das Wesentliche in Kürze

Die EFK führte beim Bundesamt für Logistik und Bauten (BBL) und beim Informatiksteuerungsorgan (ISB) im 2. Quartal Jahr 2015 eine Finanzaufsichts- und Beschaffungsprüfung durch. Ein Schwerpunkt bildet die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen von IKT-Produkten mit Potenzial zu IKT-Standardprodukten. Insbesondere interessieren die Betrachtungsfelder Kriterien für Standards, Investitionsschutz, Lebenszykluskosten, Beschaffungsbündelungen und Aktivitäten zur Etablierung von IKT-Standardprodukten. Für 2013 weist die Statistik der Beschaffungszahlungen des Bundes gemäss BBL ein IKT-Beschaffungsvolumen von etwas mehr als 298 Millionen Schweizer Franken aus.

Eine gute IKT-Beschaffung beginnt bei der Anforderung

Einem effektiven IKT-Anforderungsmanagement beim Bund kommt eine wesentliche Bedeutung als Vorbedingung für wirtschaftliche und nachhaltige IKT-Beschaffungen zu. Seit 1. Dezember 2014 ist das bundesweite IKT-Anforderungs- und Vorgabenmanagement ein Bundesstandard. Dieses Instrument ist organisatorisch und operativ noch im Aufbau begriffen. Die Bestrebungen des ISB zur Stärkung des Anforderungsmanagements sind zu unterstützen.

Die Rolle des Beschaffungsstrategieorgans ist zu entwickeln

Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) ist gemäss Org-VöB das Strategieorgan der Bundesverwaltung für die Güter- und Dienstleistungsbeschaffung, namentlich im Bereich der IKT-Beschaffungen, und wird durch das BBL geführt. Eine übergeordnete Führung bzw. Steuerung der Beschaffungstätigkeiten, verbunden mit der notwendigen Weisungskompetenz, ist derzeit nicht effektiv etabliert. Anstelle von Kompetenzdelegationen, die durch das BBL erfolgen, ist eine konsequente Leadbuyer-orientierte Warengruppenverantwortung anzustreben bzw. auszubauen. Für relevante Warengruppen sollten Beschaffungsstrategien festgelegt und durchgesetzt werden.

Eine Zweiproduktstrategie macht ausserhalb einer Produktionskette wenig Sinn

Bei Güterbeschaffungen zur Sicherstellung der Versorgungskette kann es sinnvoll sein, eine Zweiprodukte- oder Substitutions-Lieferanten-Strategie zu verfolgen. Dies reduziert die Abhängigkeit von einem Lieferanten. Sich für eine solche Strategie zu entscheiden, um den Leistungsbezüger in seinen Präferenzen möglichst wenig einzuschränken, ist hingegen wenig zielführend. Bei IKT-Standardprodukten können die Vorteile der Volumenbündelung verspielt werden. Die Betriebskosten können ebenfalls unvorteilhafte Entwicklungen zeigen. Da die wirtschaftlichen Vorteile einer Ein-Produkte-Strategie im IKT-Umfeld oft überwiegen, sollte nur in Ausnahmen davon abgewichen werden.

Ein neuer Artikel im BöB/VöB soll den Investitionsschutz verbessern und den Wettbewerb unterstützen

Aktuelle IKT-Beschaffungen zeigen Tendenzen, dass die angestrebte Rechtssicherheit bei WTO-Verfahren oft zu Lasten der Wirtschaftlichkeit geht. Insbesondere bei Softwarebeschaffungen führt diese Praxis zu teilweise hohen Migrationskosten und zur Abschreibung bisheriger Investitionen. Erzielte Einkaufserfolge und Bündelungseffekte werden damit vernichtet. Diesem Mangel bei Wie-



derbeschaffungen sollte mit einem Investitionsschutzartikel begegnet werden. Dieser bedingt vertragliche Mussklauseln, wie z. B. Einsichts-, Benchmark-, Nachverhandlungs- und Ausstiegsrecht. Die Erstbeschaffung muss dabei unverändert über ein konformes Beschaffungsverfahren erfolgen.

Beschaffungscontrolling mit verkürzter Periodizität für mehr Steuerungsmöglichkeiten

Die jährlich erscheinende Zahlungsstatistik des Bundes wird dem Bundesrat mit empfohlenen Massnahmen zur Genehmigung vorgelegt. Das Instrument zur Information des Bundesrates an sich ist gut. Mit dem Reporting kann systematisches Bypassing erkannt werden. Entsprechend können übergreifende Massnahmen zur Steuerung erfolgen. Der jährliche Erscheinungszyklus gibt dem Instrument jedoch nur wenig Wirkung und ist nicht als Steuerungs- bzw. Beschaffungscontrollinginstrument geeignet. Vom jährlichen sollte auf einen quartalsweisen Erscheinungszyklus verkürzt werden. Eine systemgestützte, reproduzierbare, monatliche Auswertbarkeit ist anzustreben.

Audit de l'acquisition de produits informatiques qui pourraient devenir des produits standard

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé durant le deuxième trimestre 2015 un audit de la surveillance des finances et des acquisitions auprès de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC). Cet audit évaluait en particulier la rentabilité des acquisitions de produits informatiques, susceptibles de devenir des produits standard. Le CDF s'est intéressé aux critères des normes, à la protection des investissements, aux coûts du cycle de vie, aux regroupements d'acquisitions et aux activités de mise en place des produits informatiques standard. Selon la statistique de l'OFCL sur les paiements des achats de la Confédération, le volume des acquisitions informatiques s'élevait à un peu plus de 298 millions de francs suisses pour l'année 2013.

La gestion des exigences, première étape pour le bon déroulement des acquisitions informatiques

Au sein de la Confédération, une gestion efficace des exigences informatiques constitue une condition essentielle pour garantir des acquisitions économiques et durables dans le domaine informatique. La gestion des exigences et des directives informatiques à l'échelle de la Confédération est une norme fédérale depuis le 1^{er} décembre 2014. Cet instrument se trouve néanmoins encore en phase de développement sur les plans organisationnel et technique. Les efforts réalisés par l'UPIC pour renforcer la gestion des exigences doivent être soutenus.

Développer le rôle de l'organe stratégique en matière d'acquisitions

Dirigée par l'OFCL, la Conférence des achats de la Confédération (CA) est, en vertu de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP), l'organe stratégique de l'administration fédérale pour l'acquisition de biens et de services, notamment dans le domaine informatique. Pour le moment, il n'existe pas d'organe supérieur de conduite et de pilotage des activités d'achat qui dispose de la compétence d'édicter les directives nécessaires. En lieu et place des actuelles délégations de compétences de l'OFCL, il convient de définir et de développer une gestion des groupes de produits cohérente orientée selon le principe de l'acheteur principal (*leadbuyer*) visant une mise en commun des capacités et des ressources. Le CDF préconise également de fixer et de mettre en œuvre des stratégies d'acquisition pour les secteurs importants.

Les stratégies à deux produits ne sont pas opportunes en dehors des chaînes de production

Pour les achats de biens visant à garantir le bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement, il peut être judicieux de poursuivre une stratégie à deux produits ou une stratégie reposant sur des fournisseurs de substitution. En effet, ces stratégies permettent de réduire la dépendance envers un fournisseur. Il est en revanche peu pertinent d'appliquer une telle stratégie dans le but de laisser le choix aux bénéficiaires de prestations. Dans le cas des produits informatiques standard, on risquerait de perdre ainsi les avantages tirés de la concentration des commandes. Les coûts d'exploitation pourraient également connaître une évolution défavorable. Dans le domaine



informatique, les avantages économiques d'une stratégie reposant sur un seul produit s'avérant souvent décisifs, il s'agit de ne renoncer à cette stratégie que dans des cas exceptionnels.

LMP/OMP: un nouvel article destiné à améliorer la protection des investissements et à soutenir la concurrence

La rentabilité des acquisitions a actuellement tendance à être négligée au nom de la sécurité juridique visée par les procédures OMC. Cette pratique entraîne, notamment lors de l'achat de logiciels, des coûts de migration parfois élevés et un amortissement des investissements passés. Les succès obtenus dans le cadre de l'achat et les effets de regroupement espérés sont ainsi réduits à néant. Cette lacune relative aux achats de remplacement devrait être comblée au moyen d'un article sur la protection des investissements. Cet article prévoirait l'introduction de clauses obligatoires dans les contrats. De la sorte, on instaurerait un droit de regard quant au calcul du prix par le fournisseur, ou du moins un droit de comparaison avec d'autres produits disponibles sur le marché ce qui autorise une renégociation des conditions voire une résiliation du contrat. Les acquisitions initiales restent toutefois soumises aux procédures d'achat conformes.

Augmentation de la fréquence du *controlling* des achats pour un meilleur pilotage

Publiée chaque année, la statistique des paiements des achats de la Confédération est soumise à l'approbation du Conseil fédéral et est accompagnée de recommandations. En soi, cet instrument est bon. Le système de rapport permet de détecter tout contournement systématique et de prendre les mesures transversales de pilotage qui s'imposent. Le rythme annuel de parution réduit cependant la portée d'un tel outil et empêche son emploi en tant qu'instrument de pilotage et de *controlling* des achats. Un cycle trimestriel de parution accompagné d'un système reproductible et informatisé d'évaluation par mois serait bien plus adapté.

Texte original en allemand

Verifica dell'acquisto di prodotti TIC con il potenziale di prodotti standard

L'essenziale in breve

Nel secondo trimestre del 2015, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica della vigilanza finanziaria e degli acquisti presso l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e presso l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC). Una delle priorità è costituita dalla valutazione dell'economicità degli acquisti di prodotti TIC con potenziale di prodotti standard. Destano particolare interesse i criteri per gli standard, la protezione degli investimenti, i costi del ciclo di vita, i raggruppamenti degli acquisti e le attività necessarie per determinare prodotti TIC standard. Per il 2013, secondo l'UFCL la statistica dei pagamenti nel settore degli acquisti pubblici della Confederazione presenta un volume di acquisti TIC leggermente superiore a 298 milioni di franchi.

Un buon acquisto TIC comincia dai requisiti

Presso la Confederazione è data particolare importanza alla gestione effettiva dei requisiti TIC quale condizione preliminare per acquisti TIC economici e sostenibili. Dal 1° dicembre 2014 la gestione a livello di Confederazione dei requisiti TIC e delle prescrizioni è uno standard federale. Questo strumento è ancora in allestimento sia dal punto di vista organizzativo, sia da quello operativo. Occorre sostenere gli sforzi dell'ODIC per rafforzare la gestione delle esigenze.

Occorre sviluppare il ruolo dell'organo strategico per gli acquisti

Conformemente all'OOAPub, la Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA), diretta dall'UFCL, è l'organo strategico dell'Amministrazione federale per i settori acquisto di beni e acquisto di prestazioni di servizi, segnatamente nel settore degli acquisti TIC. Ad oggi non è ancora stata concretamente istituita una direzione sovraordinata, ossia una gestione delle attività di acquisto, legata alla necessaria competenza di emanare istruzioni. Invece di delegare queste competenze all'UFCL, occorre perseguire o sviluppare una gestione delle categorie di prodotti coerente orientata al lead buyer. Per categorie di prodotti rilevanti devono essere fissate e attuate delle strategie per gli acquisti.

Una strategia basata su due prodotti non è ragionevole al di fuori di una catena di produzione

Per l'acquisto di beni che servono a garantire la catena di approvvigionamento può essere sensato perseguire una strategia basata su due prodotti o una strategia di sostituzione del fornitore. Ciò riduce la dipendenza da un fornitore. Adottare una tale strategia per limitare il meno possibile il beneficiario di prestazioni nelle sue preferenze, per contro, è poco efficace. In ambito di prodotti TIC standard i vantaggi della concentrazione del volume possono andare persi. Anche i costi di esercizio possono mostrare sviluppi sfavorevoli. Dato che i vantaggi economici di una strategia basata su un prodotto in ambito TIC spesso prevalgono, l'adozione di altre strategie dovrebbe avvenire solo in via eccezionale.



Un nuovo articolo nella LAPub/OAPub deve migliorare la protezione degli investimenti e sostenere la concorrenza

Gli attuali acquisti TIC mostrano la tendenza che la certezza del diritto ricercata nelle procedure OMC spesso va a scapito della redditività. In particolare nel caso di acquisti di software, questa prassi comporta in parte elevati costi di migrazione e l'ammortamento di investimenti precedenti, annullando in tal modo i vantaggi ottenuti con l'acquisto e gli effetti di concentrazione. Questa lacuna per le sostituzioni (riacquisti) potrebbe essere colmata con un articolo sulla protezione degli investimenti. L'articolo presuppone clausole contrattuali obbligatorie come, ad esempio, il diritto di consultazione, di effettuare paragoni con prodotti simili («benchmark»), di rinegoziazione e di recesso. Il primo acquisto deve avvenire come prima mediante regolare procedura di acquisto.

Controlli gestionali degli acquisti più frequenti per maggiori possibilità di gestione

La statistica dei pagamenti nel settore degli acquisti pubblici della Confederazione, pubblicata ogni anno con le misure raccomandate, viene presentata per approvazione al Consiglio federale. Di per sé lo strumento per informare il Consiglio federale è buono, poiché permette di individuare il by-passing sistematico. Di conseguenza, è possibile attuare misure di gestione trasversali. Tuttavia, il ritmo di pubblicazione annuale rende questo strumento poco efficace e non è adeguato come strumento di gestione o di controllo gestionale degli acquisti. Una pubblicazione trimestrale sarebbe più opportuna. Si deve mirare a una valutabilità sostenuta dal sistema, riproducibile e a cadenza mensile.

Testo originale in tedesco

Audit of the procurement of ICT products with the potential to be standard products

Key facts

The SFAO conducted a financial supervision and procurement audit in the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) and in the Federal IT Steering Unit (FITSU) during the second quarter of 2015. One area of focus was the cost effectiveness assessment of the procurement of ICT products with the potential to be standard products. In particular, the fields considered concern criteria for standards, investment protection, lifecycle costs, procurement bundling and activities for establishing ICT standard products. Based on the statistics for the Confederation's procurement payments, the ICT procurement volume was just over CHF 298 million in 2013 according to the FOBL.

Good ICT procurement commences with requirements

Effective ICT requirements management in the Confederation is extremely important as a prerequisite for cost-effective and sustainable ICT procurement. The Confederation-wide ICT requirements and specifications have been a federal standard since 1 December 2014. This instrument is still being developed in organisational and operational terms. The FITSU's efforts to strengthen requirements management are to be supported.

The role of the procurement strategy body is to be developed

Under the Ordinance on the Organisation of Federal Public Procurement, the Federal Procurement Conference (FPC) is the Federal Administration's strategy body for the procurement of goods and services, particularly in the area of ICT procurement, and is managed by the FOBL. Overall management or steering of procurement activities, together with the necessary authority to issue directives, has not been effectively established as yet. Consistent lead buyer-oriented product group responsibility is to be sought or built up instead of delegations of authority from the FOBL. Procurement strategies should be set out and implemented for relevant product groups.

A two-product strategy makes little sense outside of a production chain

It can make sense to pursue a two-product strategy or an alternative supplier strategy in the case of the procurement of goods to safeguard the supply chain. This reduces dependence on a single supplier. However, there is little point in opting for such a strategy in order to restrict the preferences of service procurers as little as possible. The advantages of volume grouping can be lost in the case of ICT standard products. The operating costs can also experience unfavourable developments. Because the economic benefits of a one-product strategy often prevail in the ICT environment, any deviations should remain exceptions.

A new article in the PPA / PPO should improve investment protection and support competition

The current ICT procurement trend shows that the legal certainty sought with WTO procedures is often at the expense of economic efficiency. Particularly when procuring software, this practice leads to some high migration costs and to the depreciation of earlier investments, thereby eliminating the purchasing successes and bundling effects achieved. This deficiency with regard to



replacements (re-procurements) should be eliminated with an investment protection article, requiring mandatory contractual clauses such as inspection, benchmark, renegotiation and withdrawal rights. The initial procurement should still have to be carried out via a compliant procurement procedure like before.

Procurement controlling at shorter intervals for more steering possibilities

The federal payment statistics published annually are submitted to the Federal Council with recommended measures for approval. The instrument for informing the Federal Council is in itself a good one. Systematic bypassing can be detected with the reporting. Accordingly, overarching steering measures can be taken. However, the annual publication cycle means that the instrument has little impact and is not suitable as a steering or procurement controlling instrument. The annual publication cycle should be shortened to a quarterly one. System-based and reproducible monthly analysability should be targeted.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) zur Prüfung:

Das BBL ist sehr erfreut, dass die Anstrengungen zum Aufbau von transparenten, einfach verständlichen, einheitlich dokumentierten und umsetzbaren Beschaffungsprozessen gemäss Ziff. 3.1 erfolgreich waren und insbesondere, dass dadurch die EFK die geprüften Beschaffungen als professionell sowie das BBL im öffentlichen Beschaffungswesen als verfahrenssicher beurteilt. Die Empfehlungen bringen eine wertvolle Aussensicht ein und unterstützen den laufenden Prozess zur weiteren Optimierung der Beschaffungsabwicklung im BBL.

Allerdings beurteilt das BBL den vollständigen Verzicht auf die Erteilung von Beschaffungsdelegationen aus heutiger Sicht als nicht realistisch. Bezüglich der empfohlenen Verbesserung des Investitionsschutzes besteht kein zusätzlicher Handlungsbedarf, da die Umsetzung der Empfehlung mit der laufenden Revision des Beschaffungsrechts bereits erfolgt ist.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	13
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	14
2	Anforderungen und Standardisierung	14
2.1	Das Anforderungs- und Vorgabenmanagement Bund ist noch nicht etabliert	14
2.2	Standards und IKT-Standardprodukte sollten proaktiv definiert werden	15
3	Beschaffungsabwicklung	16
3.1	Die Beschaffungsprozesse des BBL sind gut dokumentiert	16
3.2	Ein BBL-Reorganisationsprojekt soll Beschaffungen beschleunigen	17
3.3	Neue Delegationsmöglichkeiten für IKT-Beschaffungen schwächen die zentrale Beschaffungsstelle BBL	17
4	Strategien	18
4.1	Beschaffungsstrategie und Beschaffungsplanung sind anspruchsvoll, aber notwendig	18
4.2	Die geltenden Rechtsgrundlagen beinhalten Risiken bezüglich Investitionsschutz	19
4.3	Eine Zweiprodukte-Strategie kann Vorteile bringen, ist jedoch nicht immer wirtschaftlich	20
5	Beschaffungssteuerung und -controlling	22
5.1	Die Verstärkung des Beschaffungscontrollings soll weitere Steuerungsmöglichkeiten bringen	22
5.2	Dezentrale Beschaffungsorganisation verhindert weitere Optimierungs- und Sparpotenziale	23
6	Beschaffungsprüfung fünf ausgewählter IKT-Standardprodukte	23
7	Schlussbesprechung	25
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	26
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	26

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und beim Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) im 2. Quartal Jahr 2015 eine Finanzaufsichts- und Beschaffungsprüfung durch. Einen Schwerpunkt der Prüfung bildete die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen von IKT-Produkten, welche Potenzial zum IKT-Standardprodukt haben.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die vorliegende Prüfung wurde mit dem Ziel durchgeführt, Synergien zwischen dem ISB als Single-Point-Of-Contact (SPOC) für das Anforderungsmanagement für IKT-Standardprodukte des Bundes und dem BBL, als zentrale Beschaffungsstelle für IKT-Bedarfe, zu untersuchen.

Dabei waren folgende Fragen zu beantworten:

- Sind klare Kriterien definiert und bekannt, ob und wann IKT-Produkte zu einem bundesweiten Standard werden können bzw. sollten?
- Ist sichergestellt, dass die Beschaffungsstelle bei diesen IKT-Produkten frühzeitig und umfassend eingebunden wird?
- Wird die wirtschaftliche Gesamtbetrachtung bei den Beschaffungen ausreichend berücksichtigt und ist diese strategisch unterlegt?
- Ist eine Anpassung von Gesetzen, Verordnungen oder Weisungen nötig, um die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen zu ermöglichen bzw. zu erhöhen?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Markus Wüst, Revisionsleiter, und Cornelia Simmen, Revisorin, im Zeitraum vom 1. April bis 10. Juli 2015 durchgeführt.

Zur Erfüllung des Auftrages wurden Interviews mit Schlüsselpersonen beim BBL und ISB geführt sowie ergänzend Dokumente analysiert. Befragt wurden Personen, welche entweder im Beschaffungsprozess des BBL oder im Steuerungs- oder Anforderungsprozess des ISB entscheiden bzw. verantwortlich sind. Anhand von ausgewählten IKT-Standardprodukten wurde die Beschaffung bezüglich Einhaltung der Prozesse und Vorgaben überprüft.

Die Auswahl der zu untersuchenden IKT-Standardprodukte wurde unter anderem aufgrund folgender Leitideen durchgeführt: Das Schwergewicht wurde auf den Software-Bereich gelegt. Im Hardware-Bereich wurde je ein Produkt innerhalb einer zentralen Serverlandschaft und eines im Clientbereich, beide mit grossem Benutzerkreis, gesucht. Für den der Software bestimmte das Revisonsteam ebenfalls zwei Produkte. So wurden einerseits Produkte aus dem Middlewarebereich, etwa Datenbanksysteme, und andererseits im SW-Anwendungsbereich mit unterschiedlichen Betriebsmodellansätzen (zentral/dezentral) gesucht. Ein zusätzliches SW-Produkt sollte zu den gestellten Kriterien überdies noch IKT-Schlüsselprojektcharakter haben und alle Mitarbeitenden der zentralen Bundesverwaltung (BVerw) betreffen.



1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden von allen Beteiligten in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die gewünschten Dokumente standen der EFK termingerecht zur Verfügung.

2 Anforderungen und Standardisierung

IKT-Standardprodukte werden im Rahmen von Informatik-Standards definiert. Sie werden durch das BBL beschafft und können meist über Rahmenverträge bei entsprechenden Lieferanten abgerufen werden. Der Bezug ist für alle Verwaltungseinheiten (VE) verbindlich.

IKT-Standarddienste sind Dienste, für welche das ISB die Führungsverantwortung hat. Sie werden über Marktmodelle definiert und in der Regel durch einen Leistungserbringer (LE) angeboten. Der Bezug dieser Dienste beim festgelegten LE ist für alle Leistungsbezüger (LB) zwingend. IKT-Standarddienste basieren auf einem Bundesratsbeschluss und IKT-Standards (Leistungen oder Produkte). Sie sind nicht Gegenstand dieser Prüfung.

2.1 Das Anforderungs- und Vorgabenmanagement Bund ist noch nicht etabliert

Die Instrumente der Standardisierung für IKT-Produkte des Bundes entfalten nur in enger Verbindung mit einem effektiven Anforderungsmanagement und einem von Anfang an konsequent involvierten Beschaffungsmanagement ihre volle Wirkung.

Das ISB legt gemäss Bundesinformatikverordnung (BinfV) im Rahmen der vom Bundesrat bestimmten IKT-Strategie die IKT-Vorgaben auf Stufe Bund fest. Dazu erhebt es die Anforderungen der Departemente und der Bundeskanzlei. Seit 1. Dezember 2014 ist das IKT-Anforderungs- und Vorgabenmanagement Bund im Standard P035 (siehe Glossar) geregelt. Die Departemente, die Bundeskanzlei, die Leistungserbringer und betroffene Gremien melden dem ISB ihre konsolidierten Anforderungen, sofern diese zum Aufgabengebiet des ISB gehören. Nach Prüfung entscheidet das ISB darüber, ob aufgrund der gemeldeten Anforderungen IKT-Standarddienste/-produkte angepasst, neue IKT-Vorgaben/-Standardprodukte erarbeitet bzw. definiert, angepasst oder aufgehoben werden müssen.

Informatikstandards sind Teil der IKT-Vorgaben, sie ermöglichen die Nutzung von Synergien und sind für alle VE der BVerw verbindlich. Durch die Definition von Standards und IKT-Standardprodukten werden eine Bündelung und damit eine Einkaufskraft durch das bundesweite Volumen erreicht. Als Beispiele sind Arbeitsplatzsysteme, Server, Datenbanksysteme, Antivirensoftware oder die ganze Microsoft-Officepalette zu erwähnen. Ein hoher Standardisierungsgrad reduziert zudem die Komplexität der Informatik, folglich auch die Betriebskosten. Weiter werden Kompatibilität und Interoperabilität sichergestellt.

Eine wirtschaftlich optimierte IKT Bund setzt voraus, dass Bedürfnisse nicht nur aufgenommen, sondern auch bewirtschaftet werden. Mit den heutigen Vorgaben ist das Einbringen von Anforderungen grundsätzlich den Departementen überlassen. Der Prozess für eine systematische und umfassende Bewertung sowie Bewirtschaftung der gemeldeten Bedürfnisse oder sogar ein proaktives Vorgehen zur Identifikation gleichartiger Anforderungen innerhalb der BVerw fehlt bisher. Die EFK hat dahingehende Empfehlungen bereits in einer vorgängigen Prüfung an das ISB formuliert.

2.2 Standards und IKT-Standardprodukte sollten proaktiv definiert werden

Um zukünftig eine möglichst hohe bundesweite Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung von IKT-Produkten zu erreichen, müssen gemeinsame Bedürfnisse frühzeitig erkannt und mittel- bis langfristig im Sinne des grössten gemeinsamen Nutzens zusammengeführt werden können.

Bei allen LE des Bundes ist der Bedarf an gleichartiger Hard- und Software vorhanden. Dieser ist zu einem grossen Prozentsatz mit Standards und entsprechend auch durch IKT-Standardprodukte abgedeckt. Deren Beschaffung obliegt ausschliesslich dem BBL. Schwieriger ist es bei den Dienstleistungen, da werden verhältnismässig viele ähnliche Bedürfnisse angemeldet, aber nicht zum gleichen Zeitpunkt. Nach Intervention des BBL konnten gleichartige Bedarfe der Führungsunterstützung und Betriebe der Armee (FUB) und des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT) in einer WTO gebündelt werden.

Wenn es um Beschaffungen geht, überprüft das BBL, ob das zu beschaffende Produkt einem Standard entspricht. Trifft dies zu, so wird die anfordernde Stelle angewiesen, den Bedarf über vorhandene Rahmenverträge abzurufen. Es erfolgt keine Ausschreibung durch das BBL.

Das BBL kann nebst dem ISB ebenfalls Synergien erkennen, wenn gleichartige WTO-Beschaffungen angemeldet werden. Zum gleichen Zweck, jedoch im strategischen Betrachtungskontext, stellt das BBL dem ISB z. H. des Informatikrats des Bundes eine Übersicht der laufenden WTO-Ausschreibungen zur Verfügung. Bündelungen könnten erfolgen, werden aber oft durch den Zeitdruck in den einzelnen Projekten verhindert. Auch das BBL kann in der Konsequenz nur reaktiv zu wirtschaftlicheren Beschaffungen beitragen. Werden Bündelungsmöglichkeiten aufgrund der aktuell einzigen Kriterien Beschaffungshäufigkeit oder Nachfrageorientierung erkannt, so meldet das BBL solche dem ISB, welches erst nachfolgend dafür eine Standardisierung beschliessen kann.

Um Synergien zukünftig früher ausmachen zu können, muss am Anfang des Prozesses aufgesetzt werden, also da, wo die Bedürfnisse entstehen. Diese müssen nach dem Standard P035 beim ISB angemeldet werden. Dies gilt auch für jedes Projekt, das eine Grössenordnung von 200 000 Franken übersteigt: Es ist durch die anfordernde Bundesstelle in der Initialisierungsphase im IKT-Cockpit zu erfassen. Damit sind prinzipiell die Grundlagen geschaffen, um Standardisierungs- und Bündelungspotenzial früh genug zu erkennen. Wie dem ISB bereits empfohlen, ist eine systematische und kontinuierliche Analyse der eingehenden Anforderungsmeldungen durch einen SPOC ISB eine Bedingung für den Erfolg. Die beteiligten VE werden durch diese Stelle beim ISB rechtzeitig und proaktiv eingebunden. Seit etwas mehr als einem Jahr diskutiert die Informatik-Betreiber-Konferenz (IBK), ergänzend als Standardtraktandum, mögliche gemeinsame Vorhaben zur frühzeitigen Erkennung von Synergienutzen. Das BBL ist Beisitzer in der IBK und dadurch frühzeitig involviert und sensibilisiert.

Werden Erweiterungen oder Änderungen an Standards bzw. neue IKT-Standardprodukte verlangt, erfolgt dies über das Anforderungsmanagement im Rahmen der Aufgaben des ISB. Die Verantwortung für das Change- und Requestmanagement an Hard- und Software obliegt den LE. Fachspezifische Anwendungen werden bei den Departementen oder deren VE verantwortet.



Empfehlung 1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem ISB sicherzustellen, dass

- a) beim Aufbau des Anforderungsmanagements das BBL als zentrale Beschaffungsstelle von Anfang an in der Entscheidungsfindung mit eingebunden wird,*
- b) Kriterien für die Qualifizierung eines IKT-Produkts (HW oder SW) als IKT-Standard definiert werden,*

und zu prüfen, nach welchen

- c) Kriterien qualifizierte Dienstleistungen, z. B. SAP-MM Modulberatung, in Rahmenverträge gefasst und für die Bundesverwaltung standardisiert abrufbar gemacht werden könnten.*

Stellungnahme des ISB:

Die Empfehlung wird umgesetzt.

3 Beschaffungsabwicklung

3.1 Die Beschaffungsprozesse des BBL sind gut dokumentiert

Alle Prozesse orientieren sich konsequent am EFQM-Modell (European Foundation for Quality Management). Für aussenstehende Dritte sind die Prozesse transparent und verständlich. Sie stehen allen Mitarbeitenden des BBL in elektronischer Form zur Verfügung. Jeder Prozess ist nach demselben Schema aufgebaut. Dieses beinhaltet die Prozessübersicht, die -abläufe, den Risikobericht, Checklisten und allenfalls weitergehende Konzepte oder Arbeitsanleitungen, sowie Subprozesse.

Der für die Prüfung massgebende Prozess «K9_Beschaffungen» ist vollständig. Er ermöglicht selbst wenig erfahrenen Einkaufsmitarbeitenden eine Beschaffung formell korrekt durchzuführen. Anhand von fünf ausgewählten IKT-Standardprodukten (siehe Kapitel 6) wurde festgestellt, dass die vorgegebenen Beschaffungsprozesse gelebt werden. Die elektronischen Dokumentenablagen sind alle gleich aufgebaut. Sie erlauben eine Rückverfolgbarkeit der Beschaffungstätigkeiten im BBL; normalerweise WTO-Ausschreibungen. Es sind keine Abweichungen oder Unregelmässigkeiten aufgefallen. Bei jedem Produkt herrscht dieselbe Transparenz, Vertragsverlängerungen inkl. deren Begründung sind dokumentiert.

Das BBL wird als professionelle Beschaffungsstelle wahrgenommen. Man will Rekurse möglichst vermeiden. Mehrfache juristische Bereinigungs- und Abstimmungsrunden führen für die Bedarfsträger zu langen Durchlaufzeiten bei Beschaffungen (Ausschreibungen), immer wieder begleitet von kritischen Terminverzögerungen für die Projekte. Allerdings neigen die Bedarfstellen auch dazu, Beschaffungen zu spät zu initialisieren bzw. dafür nicht die erforderliche Zeit einzuplanen. Damit gelingt es nicht, die zentrale Beschaffungsstelle BBL frühzeitig einzubinden. In der Folge werden vom BBL wiederholt kurzfristige, ungeplante und reaktive Parforceleistungen verlangt. Oftmals sind sich die Bedarfsträger zu wenig bewusst, dass das projektspezifische Fachwissen

koordiniert von ihrer VE eingebracht werden muss. Das BBL ist nach heutiger Auffassung grundsätzlich für die formell und juristisch korrekte Abwicklung der WTO-Ausschreibungen zuständig, nicht aber für das Erarbeiten der fachlichen Grundlagen.

3.2 Ein BBL-Reorganisationsprojekt soll Beschaffungen beschleunigen

Eine durch das GS und das BBL beauftragte Studie eines Beratungsunternehmens vom Oktober 2014 zeigt Verbesserungspotenzial mit Varianten und Empfehlungen für das BBL auf. Insbesondere sollen spezifische IKT-Beschaffungen an das BIT delegiert werden können, was mit den heutigen Regelungen nicht möglich ist.

Auf der Studie basierend startete das BBL ein internes Projekt «Weiterentwicklung Beschaffungsaufgaben BBL» mit Unterstützung aus dem ISB und dem BIT. Die Organisation ist mit Personen aus dem Topkader des BBL besetzt. Das Projekt soll vor allem folgende Punkte klären:

- Schnittstellen im Beschaffungsprozess reduzieren;
- Bei komplexen Beschaffungsprojekten ist die Beschaffung als Teilprojekt unter der Gesamtverantwortung der Bedarfsstelle zu führen;
- Differenzierung bei den Beschaffungen: «Standardbeschaffungen» versus «nicht standardisierbare komplexe, einmalige Beschaffungen»;
- Weiterentwicklung des Beschaffungscontrollings;
- Einheitliche Regelung der Delegationsprinzipien für IKT-Beschaffungen im WTO-Bereich.

Die angestrebten Verbesserungen im Sinne des Effizienzgewinns zur Steigerung des Geschäftsdurchlaufs und der Weiterentwicklung werden von der EFK als positive Signale gewertet.

3.3 Neue Delegationsmöglichkeiten für IKT-Beschaffungen schwächen die zentrale Beschaffungsstelle BBL

Das BBL will zukünftig im IKT-Bereich Beschaffungsdelegationen für WTO-Geschäfte ausstellen, sofern ihre Bedingungen erfüllt sind. Die Org-VöB soll in diesem Sinne angepasst werden.

Im ersten Moment kann diese Möglichkeit dem BBL ressourcenmässig eine Entlastung in der Geschäftsabwicklung bringen. Sie birgt jedoch das Risiko, dass andere LE-spezifische IKT-Produkte selber beschaffen wollen und dadurch weitere Delegationen für andere VE erfolgen müssten. Damit wird die Zentralisierung beim BBL schleichend aufgeweicht. Nachfolgend kann das zu unwirtschaftlichen Beschaffungen führen. Das Risiko von Doppelbeschaffungen in unterschiedlichen Departementen (Bsp. CMS, IAM, GEVER) steigt (siehe auch Bericht 14572 der EFK). Im Endeffekt geschieht eine langsame Dezentralisierung der Beschaffungskompetenzen, was die Koordinations- bzw. die Bündelungsbemühungen innerhalb des Bundes erschwert. Positive Zentralisierungseffekte sind eine hohe Prozesssicherheit, ein verbessertes departementsübergreifendes Risikomanagement und eine Erhöhung der Fachkompetenz Beschaffung mit direktem Nutzen für die Bedarfsträger. Die aktuelle Überarbeitung der Org-VöB sieht Präzisierungen bezüglich der Delegation von Beschaffungskompetenzen vor. Insbesondere Voraussetzungen und Modalitäten sowie deren Überprüfung werden eingehender geregelt. Delegationsbegehren werden nur in begründeten Ausnahmefällen gewährt. In einer nächsten Phase ist die schrittweise Reduktion bzw. der Verzicht der Delegationsmöglichkeiten, vornehmlich für IKT-Beschaffungen, zu prüfen. Mittel- bis langfristig könnten damit die IKT-Beschaffungsprobleme des Bundes reduziert, möglicherweise sogar elimi-



niert werden. Folglich müsste eine Stärkung der zentralen Beschaffungsstelle BBL durch eine konsequente Leadbuyer-orientierte Warengruppenverantwortung etabliert werden. Dadurch kann das BBL die Dienstleistungsqualität weiter erhöhen und die angewandte Praxis vereinheitlichen. Die Bedarfsstellen profitieren von optimalen, professionalisierten Prozessen und einer wegfallenden Vorhaltung von Beschaffungsressourcen und diesbezüglichem Knowhow.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL, in einem ersten Schritt die geplanten Delegationsmöglichkeiten gemäss der Revision der Org-VöB zu überprüfen, zu bereinigen und allenfalls bestehende Delegationen zu reduzieren. In einem zweiten Schritt sind die Möglichkeiten und Auswirkungen des schrittweisen Verzichts zu untersuchen und kritisch abzuwägen.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Allerdings beurteilt das BBL den vollständigen Verzicht auf Delegationen aus heutiger Sicht als nicht realistisch.

4 Strategien

Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) ist das Strategieorgan der Bundesverwaltung für die Bereiche Güter- und Dienstleistungsbeschaffung, namentlich im Bereich der IKT-Beschaffungen.

4.1 Beschaffungsstrategie und Beschaffungsplanung sind anspruchsvoll, aber notwendig

Obschon sich die Zusammenarbeit zwischen dem BBL und dem ISB in den letzten Jahren verbessert hat, erscheint es angesichts der dargelegten reaktiven Tätigkeit schwierig, eine eigentliche Beschaffungsstrategie zu etablieren. Das BBL stellt sich auf den Standpunkt, dass eine solche aufgrund von BöB/VöB auch nicht notwendig ist. Heute hat es nur Planungsgrundlagen, wo es selber beschaffungsverantwortlich ist, etwa Mobiliar, Monitore, Multifunktionsdrucker, Software. Diese stützt sich auf die Vertragsdauer von Rahmenverträgen ab. Teilweise bestimmt sie sich durch den Life Cycle von Produkten (z. B. Hardware). Eine Abstimmung mit der IKT-Strategie Bund existiert jedoch nicht.

Die EFK bekundet Mühe mit dieser Argumentation. Ein Gesetz bzw. eine Verordnung kann die Inhalte und den Zweck einer Strategie nicht erfüllen. Eine Beschaffungsstrategie ist anzustreben, damit auch eine rollende bundesweite Beschaffungsplanung erstellt werden kann. Trotz relativ engem Spielraum bezüglich des Umgangs mit Lieferanten sind strategische Positionierungen zu Themen wie Lieferantenbewertung, -entwicklung und -strategien zu definieren. Die Anwendung von Produkt- (Ein- oder Mehrproduktstrategien) und Material- oder Warengruppenstrategien erfordern unternehmensweit gültige Grundsätze. Die IKT-Beschaffungsstrategie des Bundes muss den gleichen Stellenwert und die gleiche Wichtigkeit wie die der IKT des Bundes einnehmen. Beide Funktionalstrategien sind eng abzustimmen.

Das VBS zeigt mit seiner zyklischen, vierjährigen und departementsweiten Beschaffung der Arbeitsplatzsysteme (das gleiche Gerät für alle ohne Ausnahme) durch das BBL und dem angewendeten Rolloutverfahren, wie es grundsätzlich funktionieren kann. Die wirtschaftlichen Vorteile liegen einerseits bei der Planungssicherheit durch Life Cycle Management und andererseits hinsichtlich der Beschaffungsbündelung und finanziellen Planbarkeit auf der Hand. Dadurch werden die Bereitstellung, der Betrieb und der Support wesentlich vereinfacht, weil eben einheitliche Geräte für ein ganzes Departement eingesetzt werden. Diese Praxis sollte vermehrt angewendet werden. Idealerweise sind in den Evaluationsphasen die Geräte anhand der Anforderungen der Leistungsbezügler im sogenannten Testzellenbetrieb nebst ihrer technischen auch auf ihre betriebliche bzw. systemische Eignung zu überprüfen (Homologierungsprozess). Im Bereich IKT-Standarddienste sind entsprechende Bestrebungen beim ISB vorhanden, damit der Life Cycle besser erfasst und eine längerfristige Planung durch die Departemente erfolgen kann.

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der BKB die IKT-Beschaffungsstrategie Bund zu erstellen und unter den zentralen Beschaffungsstellen abzustimmen und die Umsetzung in die Beschaffungsplanung sicherzustellen. Der Einbezug des ISB, als Führungsverantwortlicher für das IKT-Anforderungsmanagement Stufe Bund, ist dabei sicherzustellen.

Stellungnahme des BBL (der BKB):

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Das ISB wird in leitender Funktion in diesen Prozess einbezogen.

4.2 Die geltenden Rechtsgrundlagen beinhalten Risiken bezüglich Investitionsschutz

Das Modell der Standardprodukte ist bei Hardware in der Regel zielführend und bringt Synergien mit sich. Lieferanten einer Hardware können normalerweise relativ gut ausgewechselt werden. Bei Software gestaltet sich die Situation schwieriger. Meistens stellen sich Fragen des geistigen Eigentums. Wird bei einer Neuausschreibung ein anderer Anbieter gewählt, bedingt dies in vielen Fällen einen Wechsel der Software. Dadurch müssen bundesweit Migrationen erfolgen, die zu hohen Folgekosten, sprich «hausgemachten» Migrationskosten, führen. Wie dargelegt, werden heute Standards nicht vorausschauend, sondern aufgrund von mehrfach gleichen Beschaffungen durch unterschiedliche Bedarfsträger definiert. Wenn dann im Rahmen von Neu- oder Wiederbeschaffungen Bündelungsmöglichkeiten genutzt werden sollen, werden einzelne eingesetzte Produkte abgelöst. Diese teilweise hohen Migrationskosten sind dem Bündelungseffekt gegenüberzustellen.

Dieser Mangel kann nur beseitigt werden, wenn zukünftig Mechanismen greifen, die gleichartige (Zusatz-)Beschaffungen unter dem Schwellenwert verhindern bzw. von Anfang an Produkte mit Standardpotenzial über höherwertige Verfahren beschafft werden. Zudem sollte mit einer Ergänzung der geltenden Rechtsgrundlage der Investitionsschutz für IKT-Standardprodukte verstärkt werden.

Die heutigen Vorgaben lassen die investitionsschützende Wiederbeschaffung im freihändigen Verfahren unter gewissen Umständen zwar zu. Es besteht jedoch immer das Risiko, dass bei einer



entsprechenden Publikation Einsprachen erfolgen könnten und diese vom Bundesverwaltungsgericht auch gutgeheissen würden. Im Rahmen der BöB/VöB-Revision sollte der Investitionsschutz für Hard- und Software im (Wieder-)Beschaffungsfall mit einer langen Nutzungsdauer durch eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden.

Folgende Bedingungen müssten vollständig erfüllt sein:

1. Das vorausgehende Verfahren wurde in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Gesetzes (BöB) durchgeführt, d. h. infolge einer WTO-Ausschreibung.
2. Die Auftraggeberin hat sich in der Ausschreibung vorbehalten, die Folgeplanung bzw. die -arbeiten oder die Koordination freihändig zu vergeben.
3. Der Beschaffungsgegenstand ist in einem genehmigten IKT-Standard, IKT-Standardprodukt oder IKT-Standarddienst eingebunden.
4. In den entsprechenden Verträgen und Optionen muss das Einsichts-, Benchmark-, Nachverhandlungs- und Ausstiegsrecht vereinbart sein.

Damit könnten langfristige Vertragsverhältnisse ohne unnötige Rechtswegbeschreitungen ermöglicht werden. Die Erfahrungen und guten Beispiele der EU-Nachbarstaaten (D, A, FL, F und I) sollten dazu abgeklärt werden.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Änderung der rechtlichen Grundlagen zu initialisieren, sodass definierte IKT-Standardprodukte während des festgelegten Life Cycles zum Schutz der getätigten Investitionen verlängert/wiederbeschafft werden können. Voraussetzung ist, dass die Erstbeschaffung korrekt über ein WTO-Verfahren erfolgt ist.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Der Investitionsschutz kann bereits im geltenden Recht als Begründung für eine freihändige Vergabe für IKT-Standardprodukte herangezogen werden (Art. 13 Abs. 1 lit. C Vöb; „[...] und es gibt keine angemessene Alternative“). De lege feranda wird diese Möglichkeit präzisiert und verstärkt: Art. 23 Abs. lit. E VE-BöB nennt in Anlehnung an das GPA diesbezüglich „wirtschaftliche Gründe“ oder „substanzielle Mehrkosten“, welche einen Anbieterwechsel verunmöglichen. Die Umsetzung der Empfehlung ist somit im Rahmen der laufenden Revision des Beschaffungsrechts bereits erfolgt.

4.3 Eine Zweiprodukte-Strategie kann Vorteile bringen, ist jedoch nicht immer wirtschaftlich

Das ISB und das BBL als zentrales IKT-Steuerungsorgan bzw. als zentrale Beschaffungsstelle können durch die Definition von Standards und den dazu notwendigen IKT-Standardprodukten eine bundesweite Volumenbündelung erreichen. Durch echten Wettbewerb und günstigeren Einkaufskonditionen für den Bund entstehen teilweise erhebliche Kosteneinsparungen. Dieser Umstand spricht klar für eine Ein-Produkte-Strategie. Unter gewissen Umständen, beispielsweise Güterbeschaffungen zur Sicherstellung der Versorgungskette, kann es sinnvoll sein, eine Zweiprodukte- oder Substitutions-Lieferanten-Strategie zu verfolgen. Dadurch können die Abhängigkeit von

einem Lieferanten reduziert und in einer Engpasssituation kostspielige Produktionsstillstände vermieden werden. Bei Hardware-Beschaffungen kann diese Strategie teilweise durchaus Sinn machen, muss aber immer in Abhängigkeit zum Beschaffungsgeschäft entschieden werden.

Problematischer ist es bei Software-Beschaffungen bzw. -Lizenzierungen, insbesondere bei Wieder- oder Nachbeschaffungen. In einem aktuellen Beispiel könnte sich die vom Bundesrat entschiedene Zweiprodukte-Strategie im Nachhinein als weniger vorteilhaft als erwünscht erweisen. Massgebend für den Entscheid waren unterschiedliche Anforderungen der Departemente, die sich gegen den Einsatz des bisher benutzten Produktes wehrten und eine schlankere, kostengünstigere Lösung forderten. Somit hat man zur Wahlmöglichkeit die WTO auf zwei Produkte ausgerichtet. Aufgrund der fortgeschrittenen Arbeiten zeichnet sich ab, dass diejenigen Departemente, welche die Zweiprodukte-Beschaffung verlangten, nun doch das umfangreichere Produkt einsetzen werden, weil sich ihre Anforderungen mit der schlankeren Produktvariante nicht abdecken lassen. Die Betriebskosten auf dem Zweitprodukt könnten demnach wesentlich höher ausfallen. Aus Kostengründen könnten die meisten VE auf demselben Produkt landen. Der damit während der letzten zwei Jahre verbundene und betriebene Aufwand für eine WTO-Ausschreibung mit dem Ausschlusseffekt des bisherigen Lieferanten, wird in der Folge hohe Migrationskosten in der Grössenordnung eines tiefen, dreistelligen Millionenbetrags auslösen. Die Rechtfertigung dazu ist herausfordernd. Die bisher getätigten Investitionen für Lizenzen und Prozessdesign-Dienstleistungen werden vernichtet. Wird tatsächlich mit zwei Produkten gearbeitet, so werden erzielte Kosteneinsparungen durch Bündelungsinitiativen wieder zunichte gemacht, weil Betrieb und Support redundant geführt werden müssen.

Dieses Beispiel zeigt ein weiteres, grundlegendes Problem bezüglich IKT-Beschaffungen in der Bundesverwaltung auf. Im Beschaffungsbereich gibt es keine Entscheidungsinstanz, wie das ISB für IKT-Belange, die über alle Departementsinteressen hinweg eine Lösung vorschreiben kann und dies aus Kostengründen auch verantworten will. Stattdessen werden immer wieder Kompromisse gesucht und Wahlfreiheiten geschaffen, um möglichst alle Facetten der Wunschanforderungen abzudecken, anstatt bundesweit den grösstmöglichen Nenner mit einem gut strukturierten Anforderungsmanagement zu finden und damit die für den Bund wirtschaftlichste Lösung zu suchen. Die Hoheit der Departemente muss hier durch die konsequente Umsetzung der IKT-Strategie des Bundes und eine entsprechende IKT-Beschaffungsstrategie gelenkt bzw. eingeschränkt werden.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem ISB, für bundesweit geltende IKT-Standards anhand von klaren Kriterien, insbesondere zur Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit, ausser in begründeten Ausnahmefällen, eine Ein-Produkte-Strategie zu beschliessen. Die konsequente Durchsetzung der IKT-Standards verantwortet das ISB im Rahmen der BinfV unter Mitwirkung der zentralen Beschaffungsstellen.

Stellungnahme des ISB:

Bei neuen Produktstandards wird die Empfehlung ab sofort umgesetzt. Bei bestehenden Standards wird sie umgesetzt, wenn neue WTO-Beschaffungen anstehen.



5 Beschaffungssteuerung und -controlling

5.1 Die Verstärkung des Beschaffungscontrollings soll weitere Steuerungsmöglichkeiten bringen

Die vom ISB festgelegten IKT-Standardprodukte sind verbindlich und müssen daher von den LE und LB eingehalten werden. Ausnahmen müssen über das ISB bewilligt werden. Das BBL kann bei Beschaffungen über dem WTO-Schwellenwert korrigierend einwirken und die Bedarfsträger auf die IKT-Standardprodukte verweisen. Ein eigentliches Weisungsrecht hat es jedoch nicht, die Hoheitsrechte und wenig eingeschränkten Wahlmöglichkeiten der Departemente ermöglichen relativ einfache Umgehungen geltender Standardisierungen. Für Beschaffungen unter dem Schwellenwert oder bei unrechtmässiger Anwendung des freihändigen Verfahrens bzw. des Einladungsverfahrens kann das BBL im Nachhinein nur einmal jährlich über das erstellte Beschaffungscontrolling erkennen, dass bestehende Vorgaben nicht eingehalten worden sind (Bypassing). Das richtige und wichtige Instrument des Beschaffungscontrollings ist somit mit dem angewendeten Jahreszyklus als Steuerungsinstrument ineffektiv. Die Feststellung eines Missstandes oder eines Verbesserungspotenzials dient dem Beschaffungsverantwortlichen einer VE, im schlimmsten Fall über ein Jahr später, nur noch wenig als Steuerungsinformation. Das jährliche Volumen für Beschaffungen von definierten IKT-Standardprodukten des Bundes kann aufgrund fehlender Reportingmöglichkeiten und -kriterien nicht verlässlich ausgewertet bzw. zusammengezogen werden. Die Zahlungsstatistik 2013 weist für den IKT-Bereich ein Beschaffungsvolumen von 298 Millionen Schweizer Franken aus. Das Volumen für IKT-Standardprodukte stellt lediglich eine Teilmenge dar. Die Zahlen des Jahres 2014 liegen erst gegen Ende September vor.

Mit dem erwähnten Reorganisationsprojekt (gemäss Kapitel 3.2) will das BBL auch einer Empfehlung der FinDel vom 4. September 2014 an den BR nachkommen. Diese verlangte, dass die Rolle des BBL im Prozess Beschaffungscontrolling weiter gestärkt werden soll. Die Zuständigkeiten in der Org-VöB und die Verfahrensabläufe im Konzept Beschaffungscontrolling sollen entsprechend angepasst werden. Die im Bericht Beschaffungszahlen festgestellten Auffälligkeiten und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen sollen zukünftig durch das EFD, ungefiltert durch die GSK, an den Bundesrat weitergereicht werden. Damit fällt die heutige Praxis der departementalen Bereinigungsrunden weg. Die Departemente hätten stattdessen eine Begründungspflicht und den Massnahmenvollzug ebenfalls zu rapportieren.

Verbessert werden müssen nach Ansicht der EFK die zugrunde liegenden Basisdaten, die zu den Beschaffungszahlen führen. Erst wenn alle Departemente ohne Ausnahmen das Vertragsmanagement Bund (VMBund) für alle Stufen verbindlich und einheitlich führen und auch die Projekte gemäss einheitlichen Vorgaben im IKT-Cockpit lückenlos erfassen, wird nachfolgend der Aufwand zur Bereinigung der Beschaffungstatistik verringert. Eine nur jährliche Controllingmöglichkeit (Steuerung) in diesem Umfeld ist zu wenig effektiv. Die Beschaffungszahlen und das allfällige Bypassing müssten mindestens quartalsweise, systemgestützt und ohne grossen manuellen Zusatzaufwand aus den bestehenden Daten reproduzierbar sein. Mit dem Reporting kann systematisches Bypassing erkannt werden. Entsprechend können sehr direkt Massnahmen zur Steuerung erfolgen. Die nötigen Massnahmen zur Organisationsentwicklung sind auf allen Stufen zugunsten der Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten in jeder Hinsicht zu unterstützen.

Empfehlung 6 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BBL das Beschaffungscontrolling klar zu definieren. Die Auswertungen für dessen Instrumente sind zu automatisieren. Eine möglichst systemgestützte, jederzeit reproduzierbare, monatliche Auswertbarkeit ist anzustreben.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Grundlage dafür wird im Rahmen der laufenden Revision Org-VöB gelegt.

5.2 Dezentrale Beschaffungsorganisation verhindert weitere Optimierung- und Sparpotenziale

Die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes agieren in ihre Beschaffungstätigkeit innerhalb des gesetzlich vorgegeben Rahmens in Ihrem Zuständigkeitsbereich weitgehend unabhängig. Dem BBL fallen gemäss Org-VöB weitere Zuständigkeiten, insbesondere im Reporting und der Steuerung, zu. Eine übergeordnete Führung bzw. Steuerung der Beschaffungstätigkeiten, verbunden mit der notwendigen Weisungskompetenz, ist derzeit nicht effektiv etabliert.

Da das Thema der Beschaffungssteuerung und -führung nicht nur für die IKT-Standardprodukte relevant ist, wird es von der EFK in einer separaten Prüfung ausführlicher behandelt. Daher wird in diesem Bericht auf eine entsprechende Empfehlung verzichtet; diese wird im Rahmen der anderen Prüfung aufgegriffen werden.

6 Beschaffungsprüfung fünf ausgewählter IKT-Standardprodukte

Im Prüfverlauf wurden folgende fünf Bundesstandards und ihre Beschaffungshistorie überprüft:

- | [REDACTED]
- | [REDACTED]
- | [REDACTED]
- | [REDACTED]
- | [REDACTED]

Die getätigten Stichproben haben gezeigt, dass die Beschaffungen des BBL als zentrale Beschaffungstelle nachvollziehbar sind. Bei freihändigen Vergaben liegen die Begründungen vor. Nachträge sind ebenfalls transparent begründet. Die Beschaffungen hinterlassen einen professionellen Eindruck, das BBL lebt ihre eigenen Prozesse und ist verfahrenssicher im öffentlichen Beschaffungswesen.

Stellvertretend für die kontroverse Situation von Investitionsschutz gegen Rechtssicherheit zeigt sich in einem aktuellen Beispiel der Bundesverwaltung für die (Wieder-)Beschaffung eines Produkts. Die Einspracherisiken scheinen höher zu wiegen als der Schutz bereits getätigter Investitionen in dreistelliger Millionenhöhe. In der Folge wird der Bund mit weiteren Zusatzkosten in ähnlicher, bis dreistelliger Millionenhöhe zu rechnen haben. Gleichzeitig werden die Investitionen der letzten zehn Jahre vernichtet. Die Beschaffungsstelle kann einen Rekurs im Wesentlichen höchst-



tens taktisch beeinflussen, aber nie verhindern. Dieser Umstand unterstreicht, dass die heutige Praxis der restriktiven Rechtsauslegung zugunsten der Wirtschaftlichkeit geändert werden sollte.

So ist in diesem Beispiel der Rekurs einer unterlegenen Firma nun trotzdem erfolgt. Die aufschiebende Wirkung des Verwaltungsgerichtsbeschlusses bedeutet eine Verzögerung in der Weiterentwicklung des betroffenen Projekts. Es wurde gerichtlich verfügt, keine vertragsbeeinflussenden Tätigkeiten mit den beiden zugeschlagenen Firmen zu unternehmen. Mit dem von der EFK im Kapitel 4.2 beschriebenen Vorgehen bzw. der Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen könnten solche Fälle besser vermieden werden.

7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 4. September 2015 statt. Teilgenommen haben:

ISB

[REDACTED]

[REDACTED]

BBL

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

EFK Brigitte Christ, Stellvertretende Direktorin, Leiterin Mandatsbereiche

Robert Scheidegger, Mandatsleiter Mandatsbereich 3

Markus Wüst, Revisionsleiter, Prüfexperte Beschaffungen Fachbereich 5

Sie ergab eine grundsätzliche Übereinstimmung mit den Beurteilungen der EFK.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, BinfV, SR 172.010.58)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11)

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB, SR 172.056.15)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

Die im Bericht verwendeten Abkürzungen beziehen sich auf das Verzeichnis «Amtliche Abkürzungen des Bundes» der Bundeskanzlei (BK) vom 15. November 2011.

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BinfV	Bundesinformatikverordnung
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BR	Bundesrat
BRA / BRB	Bundesratsantrag / Bundesratsbeschluss
BVerw	Bundesverwaltung
CMS	Content Management System (=Inhaltpflegsysteem Internet)
DL	Dienstleistung(en)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFQM	European Foundation for Quality Management
FinDel	Finanzdelegation des Bundes der beiden eidg. Räte
FUB	Führungsunterstützung und Betriebe der Armee
GEVER	Geschäftsverwaltung Bund

GL	Geschäftsleitung
IAM	Identity Access Management (= Identitäts- + Zugriffspflegesystem)
IBK	Informatik-Betreiber-Konferenz
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie(n)
ISB	Informatiksteuerungsorgan Bund
LB	Leistungsbezüger
LE	Leistungserbringer
P035	Prozessstandard 035 (siehe Glossar)
PL	Projektleiter
SPOC	Single-Point-Of-Contact (= einzige Kontaktstelle)
VE	Verwaltungseinheit(en)
VMBund, auch VMBVer	Vertragsmanagement der Bundesverwaltung
WTO	World Trade Organisation (siehe Glossar)
WUBinfV	Weisungen des EFD zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung (WUB-infV vom 19. Februar 2013)

Glossar

Informatik-Standard	Dies sind Weisungen (Vorgaben) für alle an der Informatik beteiligten Stellen. Sie bestehen häufig aus Modellen, Verfahren oder Methoden.
Leadbuyer-konzept	Es stellt eine optimierte, auf das Unternehmen ausgerichtete Kombination aus zentraler und dezentraler [Einkaufs-] Organisation dar und nutzt die jeweiligen Vorteile dieser Formen. Der Leadbuyer ist zentral für die strategische Beschaffung einer bestimmten [Waren-] Materialgruppe im gesamten Unternehmen zuständig. Organisatorisch kann der Leadbuyer selbst in einer dezentralen Einkaufsorganisation integriert sein (sogenannte Vorortkonzepte mit oft zentralisierter Führung). Er ist normalerweise ein führender Einkäufer in der Business Unit (BU), welche das grösste Einkaufsvolumen (Bündelung der Bedarfsmengen) in einer bestimmten [Waren-] Materialgruppe aufweist. Der Vorteil ist, dass dieser Geschäftsbereich das nötige Wissen und die grösste Erfahrung mit einer bestimmten [Waren-] Materialgruppe und dem zugehörigen Markt besitzt. Damit werden die Einkaufshebel der systematisch genutzten Synergien und Kostensenkungspotenziale konzentriert. Der Leadbuyer kauft das benötigte



Material beim Lieferanten ein und schliesst Rahmenverträge ab, über welche die übrigen Buyer ihren Bedarf decken.

Standard P035	Dieser Standard regelt das IKT-Anforderungs- und Vorgabenmanagement Bund gemäss WUBinfV sowie die Umsetzung der Informatikprozesse «Informatikstandards festlegen» und «Ausnahmen gewähren» auf Stufe Bund.
WTO-Ausschreibung	Standardisierte, wettbewerbsorientierte Offerteingaben nach dem offenen oder selektiven Verfahren. Im offenen Verfahren bestimmen einzig Zuschlagskriterien, im selektiven vorab und zusätzlich Eignungskriterien über den Zuschlag und die entsprechende Lieferantenwahl. Zuschlags- und Eignungskriterien müssen publiziert werden.
Life Cycle, Life CycleManagement	(= Lebenszyklus) Life Cycle Management ist ein umfassendes Konzept, das Produkte über ihren gesamten Lebenszyklus effektiv und effizient gestalten; also von der Auswahl und der Beschaffung über den Betrieb bis hin zur Ausserdienststellung am Ende des Lebenszyklus und der sich daraus gestaltenden Nachfolgeplanung.
Bypassing	Auch Maverick- oder Bypass-Buying (= Umgehung) Maverick-Buying bzw. wilder Einkauf ist ein Begriff aus dem Beschaffungsmanagement. Grundsätzlich ist er zwar nicht ganz einheitlich belegt, jedoch spricht man von Maverick-Buying, wenn Abteilungen eigenmächtig Materialien oder Dienstleistungen kaufen, ohne den Einkauf einzubeziehen. Maverick-Buying ist die «Beschaffung ausserhalb standardisierter Beschaffungswege».

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrundeliegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).