



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 1. Mai 2019

Abhängigkeit von Herstellern und Wege zur Risikominderung bei IT-Beschaffungen

Bericht in Erfüllung des Postulates 16.3515 Weibel vom 16. Juni 2016

Abhängigkeit von Herstellern und Wege zur Risikominderung bei IT-Beschaffungen**Inhaltsverzeichnis**

1	Ausgangslage	3
2	Beantwortung der Fragen	3
2.1	Abhängigkeiten von IT-Anbietern	3
2.2	Ursachen der Abhängigkeiten	4
2.3	Auswirkungen und Risiken der Abhängigkeiten	4
2.4	Problematik von Produkteausschreibungen	4
2.5	Problematik von «In-Brand»-Wettbewerben	4
3	Handlungsempfehlungen.....	5
3.1	Empfehlungen für die Beschaffung	5
3.2	Empfehlungen für die Schaffung von Voraussetzungen.....	6
3.3	Risikomanagement	6
4	Fazit	7

Abhängigkeit von Herstellern und Wege zur Risikominderung bei IT-Beschaffungen

1 Ausgangslage

Wortlaut des Postulates Weibel vom 16. Juni 2016

Der Bundesrat wird beauftragt aufzuzeigen, wie hoch die Abhängigkeiten von welchen ICT-Anbietern sind, welche Ursachen dies hat, sowie welche Auswirkungen (Bundesfinanzen, Gesamtwirtschaft etc.) und Risiken (Kontrolle durch Firmen etc.) damit verbunden sind. Insbesondere soll auf die Problematik von Produktausschreibungen und "In-Brand"-Wettbewerben eingegangen werden. Als Risikominderungsstrategie ist aufzuzeigen, wie der Bundesrat gedenkt, diese Hersteller-Abhängigkeiten bei bestehenden und künftigen ICT-Systemen und -Produkten systematisch zu reduzieren.

Fragestellung

Das Postulat verlangt, dass der Bundesrat aufzeigt:

1. wie hoch die Abhängigkeiten von welchen IT-Anbietern sind;
2. welche Ursachen den Abhängigkeiten zu Grunde liegen;
3. welche Auswirkungen und Risiken damit verbunden sind;
4. welches die Problematik von Produktausschreibungen ist;
5. welches die Problematik von «In-Brand»-Wettbewerben ist;
6. wie Lieferantenabhangigkeiten systematisch reduziert werden können.

Vorarbeiten

Die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) hat sich im Rahmen der «IKT-Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung» auch mit dem Thema Abhängigkeit von IT-Lieferanten und Risikominderung befasst. Um eine unabhängige Beurteilung zu erhalten, hat das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) 2018 eine externe Studie in Auftrag gegeben. Der Studienbericht diente als eine Grundlage für den vorliegenden Bericht zur Beantwortung des Postulats 16.3515 Weibel.

2 Beantwortung der Fragen

2.1 Abhängigkeiten von IT-Anbietern

Es gibt keine statistischen Daten zur Frage, wie hoch die Mehr- oder Minderkosten bei den IT-Beschaffungen der Bundesverwaltung aufgrund einer Abhängigkeit von den Anbieterinnen und ihren Produkten sind. Solche Zahlen sind hypothetisch und können auch kaum erhoben werden. Denn ein Preisvergleich der Lieferantinnen des Bundes mit einer starken Marktmacht bzw. einer Monopolstellung mit dem «IT-Markt» ist wegen des fehlenden Wettbewerbs nicht möglich. Als Hilfsindikator kann die Beschaffungsstatistik des Bundes für 2017 beigezogen werden. Bei einem Gesamtvolumen der Beschaffungszahlungen von 5.7 Milliarden Franken entfallen 540 Millionen auf IT- und Telekommunikationsmittel. Die IT-Beschaffungen im Jahr machten 2017 rund 10 % der Beschaffungen des Bundes aus. Zu den umsatzstärksten IT-Lieferantinnen des Bundes gehören die Firmen Acceleris, Atos, Business IT, Elca, Global IT, Hewlett-Packard, Microsoft, Oracle, RUAG, SAP, SoftwareONE, SPIE ICS und Swisscom. Mit der Umsatzstärke ist aber nicht zwingend eine Abhängigkeit verbunden.

Abhängigkeit von Herstellern und Wege zur Risikominderung bei IT-Beschaffungen

2.2 Ursachen der Abhängigkeiten

Die Bundesverwaltung ist, genauso wie die Privatwirtschaft, in einzelnen Bereichen von marktm chtigen IT-Lieferantinnen und ihren Produkten abhängig. Eine öffentliche Beschaffung begründet generell eine Abhängigkeit von der Anbieterin, welche den Zuschlag für die entsprechende Leistung erhalten hat.

Anbieterseitige Abhängigkeiten der Bundesverwaltung entstehen, indem eine Anbieterin bezüglich einer nachfragten Leistung eine marktm chtige Stellung innehat und diese durch ihr Geschäftsmodell sowie vorgegebene Standards gestützt wird. Dies kann zur Folge haben, dass die Anbieterin grosse Gewinnmargen realisiert, die Leistungsqualität verringert, die Liefertermine vorgibt oder den Wechsel auf andere Produkte erschwert. Nachfrageseitige Abhängigkeiten der Bundesverwaltung können entstehen, indem die Bundesverwaltung zu spezifische Losungsanforderungen stellt (vorgegebene Standards, fehlende modulare Gestaltbarkeit bestehender Systeme) oder bereits getätigte Investitionen schützen will.

2.3 Auswirkungen und Risiken der Abhängigkeiten

Wie risikobehaftet IT-Beschaffungen sind, kann aufgrund der vorhandenen Statistikdaten nicht ausgesagt werden, da für die Beurteilung neben den Produktkosten auch weitere Faktoren zu berücksichtigen sind: Wechselkosten zu einer anderen Anbieterin oder zu einem anderen Produkt, die schlechtere Qualität der Leistung, die geringere Innovationskraft des Anbieters, die schlechtere Versorgungssicherheit und Leistungsverfgbarkeit, sowie die Einschränkung des Entscheidungsspielraums der Bundesverwaltung.

Die Abhängigkeit ist je nach Marktverhaltnis und betroffener Leistung mehr oder weniger stark ausgeprägt – mit positiven und negativen Effekten für die Bundesverwaltung. So kann der Effekt einer Abhängigkeit von einer Monopolanbieterin positiv sein, wenn deren standardisierte Lösung bereits praxiserprobt und über die gesamte Lebensdauer betrachtet bedeutend günstiger ist als die Entwicklung einer individuellen Lösung. Die gesamtwirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen einer Lieferantenabhangigkeit im Zusammenhang mit einer Beschaffung müssen darum laufend für jeden Einzelfall beurteilt werden.

2.4 Problematik von Produkteausschreibungen

Zu detailliert spezifizierte Ausschreibungen oder einschränkende Vorgaben und Standards des Bundes limitieren den Anbieterkreis.

2.5 Problematik von «In-Brand»-Wettbewerben

Der Wettbewerb unter Vertriebspartnern (Intrabrand) verhindert einen breiten und wirkungsvollen Wettbewerb unter allen Herstellern und ihren Produkten (Interbrand). Wettbewerbe, eingeschränkt auf Vertriebspartner eines Herstellers (Intrabrand), werden daher nur durchgeführt, wenn die Leistungen zwingend von diesem Hersteller bezogen werden müssen. Sie erlauben aber wenigstens einen Wettbewerb unter den Vertriebspartnern.

3 Handlungsempfehlungen

3.1 Empfehlungen für die Beschaffung

Die Lieferantenabhangigkeiten können wirksam nur mit einer bundesweiten Risikominderungsstrategie gesteuert und damit reduziert werden. Basierend auf den Erkenntnissen der externen Studie werden Handlungsempfehlungen für den zukünftigen Umgang mit IT-Abhängigkeiten vorgeschlagen. ber geschickte Beschaffungsentscheide kann ein wertvoller Beitrag zur Reduktion und Vermeidung von Abhängigkeiten geleistet werden.

Bedarfe

Eine gründliche Marktanalyse gibt Aufschluss über potenzielle Abhängigkeiten von IT-Lieferantinnen und ihren Produkten. Bei jedem Bedarf soll geprüft werden, ob eine Ausschreibung nötig ist oder der Bedarf bundesintern abgedeckt werden kann. Sofern noch keine grossen Abhängigkeiten bestehen, sollen den rechtlich geschützten (proprietären) Lösungen frei verfügbare Lösungen (Open-Source-Software) gegenübergestellt werden. Einschränkende Produkteausschreibungen können durch funktionale Ausschreibungen ersetzt werden, welche nur die erwarteten Resultate definieren.

Beschaffungsstrategien

Die Beschaffung bei mehreren Lieferantinnen hilft Risiken, Versorgungslicken oder Kapazitätsengpässe auf Seite der Lieferantinnen zu minimieren. Oft lohnt es sich, eine Beschaffungsstrategie hinsichtlich Produkt (Hardware oder Software) mit einer Mehrlieferanten-Strategie (z. B. Wartung und Support) zu verknufen. Um das Klumpenrisiko zu senken, empfiehlt es sich, von der Software-/Hardware-Lieferantin unabhängige Dienstleister zu beauftragen. ber einen Rahmenvertrag kann die genaue Auftragserteilung im Abrufverfahren nachgelagert zur Ausschreibung erfolgen. ber Vereinbarungen können ebenfalls gewisse Risiken (z. B. schlechte Leistungsqualität) minimiert werden.

Interbrand- statt Intrabrand-Wettbewerb

Bei Ausschreibungen werden Hersteller oder deren Vertretungen gesucht. Sie agieren als Generalunternehmer und können eine begrenzte Anzahl ihrer Dienstleistungspartner als Subunternehmer einbinden. Dieses Vorgehen erlaubt es, insbesondere bei grossen Volumen, den Wettbewerb unter den verschiedenen Herstellern (Interbrand) zu nutzen ohne dabei auf die Vorteile der spezialisierten Subunternehmer, mit vertieften Kenntnissen der lokalen Rahmenbedingungen, zu verzichten. Der Wettbewerb unter den Subunternehmern (Intrabrand) fliest in das Angebot des Generalunternehmers ein.

Abhängigkeit von Herstellern und Wege zur Risikominderung bei IT-Beschaffungen

3.2 Empfehlungen für die Schaffung von Voraussetzungen

Die zu schaffenden Voraussetzungen und die daraus abgeleiteten möglichen Massnahmen werden nachfolgend dargelegt:

Zu schaffende Voraussetzungen	Mögliche Massnahmen	Minimierte Problem / Unterstützte Aktivität
Bundesweite, transparente Übersicht der Beschaffungen	<ul style="list-style-type: none"> – regelmässig aktualisiertes Portfolio von Schlüssellieferantinnen pro Verwaltungseinheit (jederzeit von allen intern zugänglich); – interne Informationsplattform zu Beschaffungsbedarfen und –vorhaben; – interne Informationsplattform zu Ausschreibungen mit vollständigen Unterlagen und Infos; – Daten aus ERP-Beschaffungscontrolling intern breit zugänglich. 	<ul style="list-style-type: none"> – Marktanalysen vereinfachen; – redundante Ausschreibungen vermeiden und Abhängigkeiten verringern; – schneller und besser beschaffen.
Hohe Fachkompetenz und Vernetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesverwaltung übergreifende Warengruppen-Zirkel aufbauen mit Expertise aus Geschäft, Beschaffung und IT; – Bundesverwaltung übergreifende Austauschplattformen und Interessengruppen unterstützen; – Beschaffungscontrolling mit fachlichen und qualitativen Analysen ergänzen; – Erfahrungsaustausch innerhalb der Bundesverwaltung fördern. 	<ul style="list-style-type: none"> – Aufbau Technologie-/Beschaffungskompetenz; – Identifizierung und Bewertung von Abhängigkeiten und ihrer Risiken; – Verbesserung der Verhandlungsposition gegenüber Lieferantinnen.
Flexible Strukturen und strategische Orientierung	<ul style="list-style-type: none"> – Bildung funktions- und organisationsübergreifender Teams bei strategisch wichtigen Beschaffungen; – Erarbeitung und Pflege (z. B. in den Warengruppen-Zirkeln) von Richtlinien für den Einbezug der Projektsteuerung /-führung. 	<ul style="list-style-type: none"> – passendes Beschaffungsdesign wählen; – zielgerichtet rechtzeitig Strategie/Planung im Beschaffungsvorhaben definieren.
Qualitäts- und Risikomanagement	<ul style="list-style-type: none"> – Zielkonflikte und Risiken der Beschaffung analysieren, insbesondere die Abhängigkeiten von Lieferantinnen/Produkten. 	<ul style="list-style-type: none"> – Zielkonflikte in Beschaffung vermeiden.
Modularisierung und Standardisierung der Architektur und der Leistungen der IT	<ul style="list-style-type: none"> – Modularisierungs- und Standardisierungsbestrebungen in der Bundesinformatik fördern; – Führen einer Unternehmensarchitektur . 	<ul style="list-style-type: none"> – Mehr Lösungsauswahl; – Fokus auf Standardlösungen und Agilität in der Beschaffung.

3.3 Risikomanagement

Aus der Abhängigkeit von IT-Lieferantinnen resultierende Risiken können eine Gefahr für die Agilität, Innovationskraft, Stabilität, Wirtschaftlichkeit und somit für den Erfolg der Aufgabenerfüllung in der Bundesverwaltung sein. Abhangigkeitsrisiken eingehen bzw. tolerieren kann auch eine Notwendigkeit sein, um beispielsweise mit den neusten Technologien zu arbeiten, deren Potenzial ausnützen zu können und

Abhängigkeit von Herstellern und Wege zur Risikominderung bei IT-Beschaffungen

hohe Wechselkosten zu vermeiden. Die Analysen der Abhangigkeitsrisiken von (potenziellen) Lieferantenbeziehungen sollen den Beschaffungsprojekten zugänglich gemacht werden.

Im Rahmen der Risikokontrolle sollen die Massnahmen zur Vermeidung und Verminderung von Abhangigkeitsrisiken geplant und umgesetzt werden. Über das Monitoring kann untersucht werden, ob und wie sich die Abhangigkeitsrisiken nach der Umsetzung der Massnahmen verändert haben.

4 Fazit

Die Abhängigkeiten der Bundesverwaltung von IT-Lieferantinnen werden vor allem in den IT-Warenguppen «Software» und «Dienstleistungen» von den externen Studienautoren als kritisch eingeschätzt. Bei Anbieterinnen mit ausgeprägter Marktmacht und eingeschränktem Wettbewerb bestehen in der Bundesverwaltung - analog zu anderen Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors - grosse Abhängigkeiten. Neben weiteren anbieterseitigen Abhangigkeitsursachen wie Geschaftsmoellen(z. B. Leistungsbundelung und Lizenzmodelle) oder von Anbieterinnen getriebenen technischen Standards, können die Ursachen in Einzelfällen auch bei den Nachfragern liegen. So könnten z. B. zu spezifische Anforderungen oder fehlende Nachfrage nach Modularität der Systeme Abhängigkeiten verstärken.

Die Auswirkungen von Abhängigkeiten treten in der Bundesverwaltung gleich wie in der Privatwirtschaft auf, z. B. eine begrenzte Auswahl an Lieferantinnen/Leistungen, erhöhte Kosten sowie diverse Risiken bei einem Lieferantenwechsel.

Das öffentliche Beschaffungsrecht erschwert im Vergleich zur Privatwirtschaft flexible Reaktionen auf Marktveränderungen wie z. B. die Nutzung von internationalen Beschaffungsplattformen und die Bildung von organisationsübergreifenden Beschaffungsinitiativen. Im Vergleich zur Privatwirtschaft ist in der Bundesverwaltung die Flexibilität, bei ungenügender Leistung die Lieferantin zu wechseln, aufgrund des öffentlichen Beschaffungswesens reduziert. Eine neue Ausschreibung mit Einsprachemglichkeit für alle potenziellen Anbieter würde notwendig werden. Bei Einsprachen entstehen zusätzliche Projekt- und Beschaffungskosten sowie grosse Zeitverzögerungen. Diese möglichen Zusatzkosten und Risiken gilt es abzuwägen. Einfache und schnelle Lösungen für den Lieferantenwechsel sind aus beschaffungsrechtlichen Gründen damit nicht möglich.

Freihändigen Vergaben der Bundesverwaltung können Abhängigkeiten zu Grunde liegen. Hierzu sind jedoch klare, gesetzlich verankerte Entscheide zu fällen. Den Akteuren der Bundesverwaltung sind die Abhängigkeiten bei freihändigen Vergaben bewusst. Es wird bereits einiges dagegen unternommen, z. B. mit dem Ausbau des Beschaffungscontrollings.

Die geeigneten Massnahmen zur Reduktion der Abhängigkeit von Herstellern werden im Rahmen der Umsetzung der IKT-Beschaffungsstrategie des Bundes festgelegt.