
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Zum Thema: **E-Vergabe**

I. Vorbemerkungen

Die EU-Kommission hatte Ende 2004 mit ihrer Mitteilung zu einem Aktionsplan zur Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften über die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge eine breite Diskussion zur Einführung der E-Vergabe angestoßen. Ziel war es, das wichtige Thema der Digitalisierung von Vergabeprozessen voran zu treiben. Hierzu wurde ein ehrgeiziger Zeitplan formuliert, der bis Ende 2007 die Einführung voll elektronischer Systeme in den Mitgliedstaaten vorsah. Ebenso war geplant, dass die Mitgliedstaaten bis Ende 2005 einen landesweiten Plan zur Einführung der elektronischen Vergabe erstellen sollten. Den Plan für Deutschland hat nunmehr das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Kooperation mit dem BDI, dem DIHK und dem ZDH verfasst. Er sieht eine zeitliche Abstufung für die Einführung elektronischer Vergabeverfahren vor. Ziel ist es, den gesamten Vergabeverfahrensprozess medienbruchfrei zu gestalten, um beiden Seiten – Auftraggebern und Auftragnehmern – die Zeit- und Kostenersparnisse der elektronischen Verfahren zugute kommen zu lassen. Demnach ist vorgesehen, die dritte Stufe, also die gesamte elektronische Abwicklung der Vergabeverfahren, zum 01.01.2010 zu starten. Dieser Stufenplan gilt jedoch nur für die Vergabestellen des Bundes, die in die Lage versetzt werden sollen, nur noch elektronische Angebote akzeptieren zu müssen. Ob dieser zeitliche Stufenplan auch auf Bundesland- und Kommunalebene umgesetzt werden kann, ist nicht absehbar.

Unter E-Vergabe ist die medienbruchfreie, elektronische, interaktive und vollständige Abwicklung von Ausschreibungen zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen zu verstehen. Sie umfasst sämtliche Stufen eines Vergabeverfahrens: von der Vergabebekanntmachung über die Übermittlung der Ausschreibungsunterlagen, das elektronisch unterstützte Ausfüllen der Verdingungsunterlagen, die Einbindung von Nachweisen zum Beleg der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sowie etwaiger weiterer unternehmens- oder auftragsbezogener Nachweise bis hin zur Angebotsabgabe mit Hilfe der digitalen Signatur, der Zuschlagserteilung und dem Vertragsschluss.

E-Vergabe stellt einen wichtigen Baustein der E-Government-Strategie dar. Als Bestandteil des elektronischen Geschäftsverkehrs soll sie zur Vereinfachung sowie einer höheren Rechtssicherheit der Beschaffungsvorgänge führen und damit einen Beitrag zur Entbürokratisierung leisten.

Die Analyse des Ist-Zustands der E-Vergabe in Deutschland fällt insgesamt negativ aus. Zwar machen zunehmend öffentliche Auftraggeber ihre Ausschreibungen im Internet bekannt. Weitergehende E-Governmentfähige Anwendungen bestehen jedoch kaum. Bereits die Vereinzelung der Bekanntmachung von Ausschreibungen bedeutet für interessierte Unternehmen einen erhöhten Aufwand für die Informationsbeschaffung. Die ursprünglich mit der Einführung des Internets und elektronischer Bekanntmachungen verbundene Hoffnung auf eine höhere Transparenz hat sich damit in ihr Gegenteil verkehrt. Die Suche nach Veröffentlichungen stellt für kleinere und mittlere Unternehmen, insbesondere für Newcomer, bereits eine Markteintrittsbarriere dar. Unternehmen, die sich regelmäßig an Ausschreibungen des Bundes, der Länder und der Kommunen beteiligen, müssen sich auf einer Vielzahl von Plattformen anmelden mit allen daraus resultierenden Problemen wie hohen Kosten, unterschiedlichen Standards, Interoperabilitätsproblemen et cetera.

Neben dem elektronischen Bekanntmachungs-Flickenteppich, der in Deutschland vorhanden ist, ergibt sich als weiteres Problem die elektronische Signatur. Zwar ist durch die Novellierung der VOL/A die Verwendung der fortgeschrittenen Signatur in die Wahl der Auftraggeber gestellt worden. Dennoch entscheidet allein die Vergabestelle, welche elektronische Signatur sie zulässt. Hinzu kommt, dass die Verwendung der fortgeschrittenen Signatur bei den potenziellen Bietern einen erhöhten Verwaltungsaufwand verursacht, da die Signaturen mangels einheitlicher Standards nicht für unterschiedliche Anwendungen kompatibel sind.

Im ländlichen Räumen stellt die fehlende Breitbandanbindung eine weitere Hürde dar: Gerade bei der Übermittlung aufwändiger Seiten bzw. Dokumente sind die dort ansässigen Unternehmen faktisch von der Teilnahme an elektronischen Ausschreibungen ausgeschlossen.

Eine die Interessen aller Beteiligten einschließende Anwendung elektronischer Vergabeverfahren könnte dann eine wettbewerbssteigernde Wirkung und damit einen kostengünstigeren Einkauf ermöglichen, wenn die Systeme so ausgestaltet sind, dass sie vielfach selbsterklärend beide Seiten des Beschaffungsvorgangs durch die rechtlichen Vorgaben führen und mit einem hohen Anteil an Plausibilitäten die Rechtssicherheit des einzelnen Verfahrens steigern. Damit würden insbesondere Newcomern bzw. jungen Unternehmen mit einer höheren Technikaffinität der Zugang zu Ausschreibungen erleichtert. Öffentliche Auftraggeber könnten das Risiko der Pflicht zum Ausschluss interessanter Angebote wegen formaler Fehler erheblich reduzieren, das auf ca. 80 % der eingehenden Angebote geschätzt wird.

II. Lösungsansätze

1. Information

Die Mittelstandsfeindlichkeit des bestehenden Vergaberechts beginnt auf der untersten Stufe der Vergabe, nämlich der Information bzw. Veröffentlichung von Bekanntmachungen. Auf Bundesebene ist dieses Problem erkannt worden, und die Schritte hin zu einer Bündelung der Ausschreibungen auf der Internetseite www.evergabe-online.de gehen in die richtige Richtung. Zu wünschen wäre, dass künftig sämtliche Ausschreibungen des Bundes, die bisher bereits auf www.bund.de veröffentlicht werden, über die E-Vergabepattform des Bundes abgewickelt werden und die derzeit teilweise noch dezentral beschaffenden Stellen der Bundesverwaltung ihren Einkauf komplett über das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern erledigen.

Auf der Ebene einzelner Bundesländer sind ebenfalls positive Lösungsansätze zu erkennen, indem E-Vergabepattformen geschaffen wurden. Unverständlich ist hingegen, dass es zum Teil Bundesländer gibt, die unterschiedliche Plattformen für den Bau- und den Lieferbereich entwickelt haben. Derlei Doppelarbeit stellt vor dem Hintergrund des Gebotes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eine Verschwendung von Steuermitteln dar.

Der weitaus größte Teil der Vergaben wird allerdings auf der Kommunalebene abgewickelt. Hier muss dem Wildwuchs von Bekanntmachungsplattformen ein Ende bereitet werden. Dies widerspricht nicht der Selbstständigkeit von Kommunen. Denn die heutige Technik lässt es zu, dass neben der Veröffentlichung auf der jeweiligen Homepage auch sog. Satellitenlösungen eingesetzt werden können, die denselben Bündelungseffekt haben wie früher die Printmedien in Form von Ausschreibungsblättern. Diese Satellitenlösungen sind keine Zentralplattformen, die in Wettbewerb zu anderen Systemen treten. Es finden lediglich Verlinkungen statt, die die einzelnen Veröffentlichungsplattformen unberührt lassen. Hierdurch würde jedoch den interessierten Unternehmen die Suche nach interessanten Ausschreibungen wesentlich erleichtert. Der Wettbewerb würde gesteigert, und die öffentlichen Auftraggeber erhielten bessere Angebote. Dass es rechtlich und tatsächlich möglich ist, sowohl Landesauftraggeber wie Kommunen, als auch sonstige öffentliche Auftraggeber in einem Bundesland zu verpflichten, in einem Medium auszuschreiben, zeigen die Bundesländer Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Die Idealvorstellung besteht in einer nationalen Version von Tenders Electronic Daily (TED) als Bekanntmachungsmedium für alle Vergaben unterhalb der Schwellenwerte gemäß § 2 Vergabeverordnung. Diese Plattform müsste verpflichtend von allen öffentlichen Auftraggebern, unabhängig von der jeweiligen föderalen Ebene, für ihre Vergabebekanntmachungen genutzt werden, könnte aber im Rahmen einer Dienstleistungskonzession privat und nutze-

rentgeldfinanziert betrieben werden. Diese Plattform würde lediglich als reines Bekanntmachungsmedium zum Einsatz kommen. Die weiteren Schritte der E-Vergabe könnten problemlos durch Verlinkungen von der jeweiligen Vergabebekanntmachung auf die entsprechende E-Vergabeplattform (unabhängig davon, ob öffentlich oder privat betrieben) ermöglicht werden.

2. Transaktion

Private Unternehmen bieten neben dem passgenauen Auffinden von Ausschreibungen für Vertragspartner auch die Zurverfügungstellung der Ausschreibungsunterlagen an. Dieser Service bringt sowohl für die öffentlichen Auftraggeber als auch für die interessierten Unternehmen einen zusätzlichen Nutzen. Solche Angebote muss die öffentliche Verwaltung stärker nutzen, um beiden Seiten weitere Einsparpotenziale zu erschließen.

Eine weitere Verbesserung scheinen die geringeren Anforderungen an die fortgeschrittene Signatur zu gewähren. Öffentliche Auftraggeber gehen dazu über, fortgeschrittene Signaturen auf ihren Homepages zum Herunterladen anzubieten. Dies bedeutet jedoch für die Unternehmen eine zusätzliche Belastung, da sie für jede Ausschreibung die jeweils passende fortgeschrittene Signaturanwendung bereit halten müssen. Hier ist eine Vereinheitlichung dringend erforderlich. Die Einigung privater Ausschreibungsplattformen auf eine einheitliche fortgeschrittene Signatur begrüßen wir daher ausdrücklich ebenso wie die Bereitstellung einer fortgeschrittenen Signatur durch das Beschaffungssamt des Bundesinnenministeriums.

Mit der Vergaberechtsreform 2006 wird die fortgeschrittene Signatur allerdings nicht uneingeschränkt für die elektronische Auftragsvergabe zugelassen. Fallweise kann der Auftraggeber auch weiterhin die qualifizierte Signatur vorschreiben. Derzeit ist das an öffentlichen Aufträgen interessierte Unternehmen nur mit der abwärtskompatiblen qualifizierten Signatur auf der sicheren Seite.

3. Interaktion

Vor einer Digitalisierung des Vergabeprozesses muss geprüft werden, welche Verfahrensschritte tatsächlich notwendig sind. Lediglich eine „Elektrifizierung“ des Prozesses ohne Reduzierung von Ablaufschritten führt zu keiner Kosteneinsparung.

Ziel insgesamt muss es sein, den dann verschlankten Vergabeprozess zu digitalisieren. Nur so lassen sich tatsächliche Zeit- und Kosteneinsparungen für beide Seiten realisieren. Der bisherige Ansatz, dass lediglich der Prozess auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers elektronisch abgebildet wird, führt zu einer höheren Schnittstellenproblematik bei den Unternehmen. Daher sind z. B.

inhaltlich gleiche Vergabebedingungen und Formulare sowie einheitliche Bieterools notwendig. Nur ein durchgängig elektronischer Workflow auf beiden Seiten führt zu der erforderlichen win-win-Situation. Sie ist ausschlaggebend für die Akzeptanz von E-Vergabeverfahren durch die bietende Wirtschaft.

In diesen elektronischen Vergabeprozess sind als Nebenaspekte z. B. die Erbringung der Nachweise für die Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde einzubeziehen. Hier bieten sich elektronische Präqualifizierungsverfahren an, die es dem Unternehmen ermöglichen, mit elektronischen Hilfsmitteln die Nachweispflicht zu erfüllen, und dem öffentlichen Auftraggeber ermöglichen, sie elektronisch zu kontrollieren.

Die Investitionen in interaktive Prozesse auf beiden Seiten sind als hoch einzuschätzen. Daher sind die Bestrebungen der öffentlichen Auftraggeber nach einer gewissen Bündelung von Kompetenzen bei den Vergabestellen verständlich. Aus Sicht der Wirtschaft bestehen grundsätzlich keine Bedenken dagegen, Ausschreibungsverfahren dort zu konzentrieren, wo das nötige Know-how vorhanden ist. Allerdings darf die Bündelung von Ausschreibungen nicht automatisch zu einer Bündelung der Nachfrage führen.

III. Schlussbemerkungen und Forderungen

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag als Spitzenorganisation der deutschen Industrie- und Handelskammern und damit als Vertreter von ca. 3,5 Millionen Unternehmen setzt sich nachdrücklich für die Weiterverbreitung von E-Vergabe ein. Allerdings darf dies nicht nur aus Sicht der staatlichen Vergabestellen betrachtet werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Einbeziehung der Unternehmen vernachlässigt wurde. Daher ist auch nicht verwunderlich, dass die Nutzung elektronischer Verfahren eher gering ist. Der DIHK, die IHKs und die von ihnen in Kooperation mit den Handwerkskammern getragenen Auftragsberatungsstellen bieten sich als Informations-, Beratungs- und Austauschplattform für Fragen der E-Vergabe an.

Forderungen:

1. E-Vergabe ist als länderübergreifendes Projekt in den Aktionsplan Deutschland-Online aufzunehmen.
2. Vor einer E-Governmentfähigen Lösung für den Vergabeprozess muss die Existenzberechtigung der einzelnen Verfahrensschritte – rechtlich und technisch – überprüft werden.
3. E-Vergabelösungen haben beide Seiten als einheitlichen Workflow miteinzubeziehen.



Berlin, 29. August 2007

4. Die Verstärkung von E-Vergabe darf nicht zu einer Bündelung des öffentlichen Einkaufs führen.
5. Die Bundesländer schaffen jeweils eine Satellitenlösung für die auf ihrem Gebiet erfolgenden Ausschreibungen einschließlich der kommunalen Vergabestellen.