

An die
Europäische Kommission
GD MARKT
Herrn Niall Bohan

Per E-Mail markt-consult-eproc@ec.europa.eu

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

Grünbuch zum Ausbau der e-Beschaffung in der EU, Stellungnahme der Republik Österreich an die Europäische Kommission

Zu den im Grünbuch zum Ausbau der e-Beschaffung in der EU aufgeworfenen Fragen nimmt die Republik Österreich wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Die Republik Österreich hält einleitend fest, dass die europaweite Förderung und Weiterentwicklung der e-Beschaffung grundsätzlich zu begrüßen ist. Es sollten dabei aber folgende Aspekte Beachtung finden:

E-Beschaffung ist kein Selbstzweck, sondern lediglich eine von mehreren Möglichkeiten, Beschaffungsvorgänge der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund nationaler rechtlicher und faktischer Gegebenheiten (zB budgetäre Beschränkungen) zu gestalten. Zielsetzungen, wie beispielsweise bis zu einem bestimmten Zeitpunkt alle oder ausgewählte Segmente der den Vergaberichtlinien unterliegenden Vergabeverfahren rein elektronisch abzuwickeln und weitgehend zu vereinheitlichen, sind daher abzulehnen. Sie würden die strategischen Entscheidungsmöglichkeiten öffentlicher Auftraggeber einschränken und damit möglicher Weise im Ergebnis der immer stärker an Bedeutung gewinnenden Verfolgung sekundärer Zielsetzungen (Nachhaltigkeit, Einbeziehung sozialer Aspekte, etc.) entgegenstehen. Das öffentliche Auftragswesen ist, unabhängig von den ursprünglichen Zielsetzungen der Vergaberichtlinien, in der jüngeren Vergangenheit immer mehr zu einem Steuerungsinstrument der öffentlichen Hand geworden und erfordert damit ein hohes Ausmaß an Flexibilität für die verantwortlichen Entscheidungsträger. Geht dieses durch übermäßige Standardisierung und obligatorische

Verwendung von e-Beschaffung verloren, besteht zumindest das Risiko, dass zB auch notwendige Maßnahmen zugunsten von KMU nicht mehr getroffen werden können.

Wenngleich die mögliche Verbesserung der Transparenz und der Zugänglichkeit von Vergabeverfahren sowie einzelne Effizienzgewinne (insbesondere Professionalisierung administrativer Abläufe) zu den wünschenswerten Nebeneffekten der Digitalisierung von Beschaffungsprozessen gehören, sollte nicht verkannt werden, dass die öffentliche Beschaffung lediglich einen Teilbereich der öffentlichen Haushaltsführung bildet. Es muss daher den öffentlichen Auftraggebern als Hauptverantwortlichen für den Einsatz budgetärer Mittel überlassen bleiben, ob und zu welchem Zeitpunkt sie in den Aufbau einer kompletten e-Beschaffung-Infrastruktur investieren wollen. E-Beschaffung, die mehr leisten soll als die bloß digitale Abbildung eines traditionellen Vergabeverfahrens, erfordert im Allgemeinen die Anpassung organisatorischer Strukturen, was jedenfalls mit Kosten und teilweise auch mit Änderungen des Rechtsrahmens verbunden sein kann.

Den Druck auf die Mitgliedstaaten zum verstärkten Einsatz von e-Beschaffung zu erhöhen, könnte nur dann gerechtfertigt sein, wenn schlüssig und mit fundierten Zahlen und Fakten nachgewiesen wird, dass die im Grünbuch beschriebenen Einsparungen und Effekte tatsächlich erreicht werden können. Die gewählten Beispiele (vgl. Seite 5f des Grünbuchs) vermögen dies jedenfalls nicht plausibel zu erklären. So ist zB das österreichische Beispiel (Bundesbeschaffung GmbH – BBG) in der dargestellten Form unzutreffend: Die getroffenen Aussagen gehen offenbar von der Annahme aus, dass 100% der über die BBG laufenden Beschaffungen (830 Mio. Euro) elektronisch abgewickelt werden, was jedoch nicht richtig ist. Vielmehr belief sich das Beschaffungsvolumen, das über den elektronischen Shop der BBG abgewickelt wurde, im Jahr 2008 auf rd. 150 Mio. Euro. Insofern geht die angeführte Relation der jährlichen Instandhaltungskosten zu den erzielten Einsparungen völlig ins Leere.

Weiters verweist die Republik Österreich auf die nunmehr zur Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens begonnene Konsultation. Aus der Sicht der Republik Österreich sollte vor dem Hintergrund, dass die Reformbedürftigkeit des europäischen Vergabewesens bereits erkannt wurde, vermieden werden, Initiativen im Bereich der e-Beschaffung zu setzen, welche möglichen Ergebnissen dieses Reformprozesses vorgreifen oder diese am Ende konterkarieren. Sämtliche Maßnahmen, die auf Unionsebene in nächster Zukunft zur Förderung der e-Beschaffung getroffen werden, sollten demnach nicht auf eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen abzielen.

II. Zu den Fragen

Zu Frage 1

Stellen die oben aufgeführten Herausforderungen die wichtigsten Hindernisse für den Übergang zur e-Beschaffung und zur grenzüberschreitenden Beteiligung an Online-Vergabeverfahren dar? Stufen Sie diese Herausforderungen bitte in absteigender Reihenfolge nach ihrer Bedeutung ein.

Die angeführten Herausforderungen sind sicher wichtige Hindernisse für den Übergang zur e-Beschaffung und zur grenzüberschreitenden Beteiligung an Online-Vergabeverfahren. Dennoch sollten sie nicht überbewertet und Ursachen wie Sprachbarrieren, mit zu kalkulierende Reise- und Transportkosten, kulturelle Unterschiede, fehlende Niederlassungen, usw. ebenfalls beachtet werden. Bieter, die sich an Umweltauflagen (zB Einsatz lärmarmen LKW, Einhaltung der Tiertransportvorschriften, usw.) halten, müssen diese Kosten selbstverständlich mitkalkulieren, damit sinkt die Rentabilität und die Teilnahme am ausländischen Vergabeverfahren wird unattraktiv.

Dessen ungeachtet werden die genannten Herausforderungen wie folgt gereiht:

1. Aufwändige technische Anforderungen, insbesondere an die Authentifizierung der Bieter;
2. Mangelnde Möglichkeiten zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung;
3. Mangel an Standards bei e-Procurement-Prozessen;
4. Überwindung von Trägheit und Bedenken seitens der öffentlichen Auftraggeber und Lieferanten;
5. Bewerkstelligung eines mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten vollzogenen Übergangs zur e-Beschaffung.

Zu Frage 2

Bestehen weitere vorrangig auszuräumende Schwierigkeiten, die hier nicht genannt sind? Bitte erläutern Sie diese.

Bestimmte Länder werden Finanzierungen benötigen, da angesichts der oftmals prekären finanziellen Lage keine Reserven für Umsetzungsmaßnahmen im Bereich der e-Beschaffung mobilisiert werden können. Der Nachholbedarf im technischen Bereich ist in einigen EU-Ländern enorm und damit die Schaffung der Rahmenbedingungen äußerst kostenaufwändig.

Von Seiten der Kunden – seien es die öffentlichen Auftraggeber oder die Auftragnehmer – wird man beim e-Procurement grundsätzlich mit Bedenken hinsichtlich Kompatibilität elektronischer Systeme, Datensicherheit und Zusatzkosten rechnen müssen.

Im Sinne von Transparenz ist e-Beschaffung grundsätzlich ein guter und in Anbetracht der existierenden Ausschreibungsplattformen (elektronischer Lieferanzeiger in Österreich, Europäische Datenbank TED) auch ein in der Praxis für Teilschritte (wie zB die Veröffentlichung von Ausschreibungen) öffentlicher Vergabeverfahren gelebter Ansatz. Damit wurde und wird jedenfalls der Zugang von Unternehmen zu öffentlichen Aufträgen verbessert. Die Verbesserung der Zugänglichkeit zu Ausschreibungsunterlagen bzw. Teilnahmeunterlagen oder Angebotsteilen in Vergabeverfahren birgt allerdings auch die große Gefahr des Zugriffs unberechtigter Personen auf diese Daten in sich und ist zudem von den technischen Systemen der Nutzer (ausschreibende Stelle und Teilnehmer bzw. Bieter) und deren Kompatibilität abhängig. Damit stehen Vorteilen wie ortsunabhängiger Zugänglichkeit und Transparenz auch diskussionswürdige Punkte wie Datensicherheit, technischer Zugang, Sprache und auch die weitere Datenverwendung und -verwendbarkeit in Vergabeverfahren gegenüber.

In Österreich haben nur relativ wenige öffentliche Auftraggeber bisher einen Zentraleinkauf vorgesehen. Bei dezentralen Beschaffungsstrukturen ist die Einführung von e-Beschaffung aufwändiger, langsamer und weniger effizient als bei zentralen.

Zu Frage 3

Kann der Ausbau der e-Beschaffung durch die Einführung gesetzlicher Anreize im EU-Recht weiter gefördert werden? Bitte beschreiben sie wirksame Anreize.

Die Republik Österreich lehnt die Einführung gesetzlicher Anreize aus grundsätzlichen Erwägungen ab, da es keine offensichtliche sachliche Rechtfertigung für eine Besserstellung von e-Beschaffung gibt. Maßnahmen wie zB Verkürzung von Fristen über das derzeit mögliche Ausmaß hinaus mögen aus Auftraggebersicht auf den ersten Blick wünschenswert erscheinen, bringen aber andererseits die Bieter unter Druck. Dies kann sich im Ergebnis zu Lasten der Auftraggeber auswirken (nicht realistisch kalkulierte Angebote, höhere Preise).

Denkbar sind finanzielle Förderungen von e-Beschaffungslösungen.

Zu Frage 4

Sollten die Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der öffentlichen Auftraggeber durch das EU-Recht erleichtert werden, wenn Beschaffungen über e-Procurement-Systeme vorgenommen werden? Würde die Nutzung von e-Procurement-Systemen dadurch attraktiver?

Dieser Ansatz ist aus österreichischer Sicht abzulehnen. Öffentliche Beschaffung ist im Wesentlichen ein betriebswirtschaftlicher Prozess. Das Ausmaß an Verantwortung und Verpflichtungen, das ein öffentlicher Auftraggeber dabei zu tragen hat, wird nicht durch die Methode der Beschaffung bestimmt, sondern durch die Art der beschafften Leistung.

Zu Frage 5

Sollte das EU-Recht es erlauben, dass elektronische Verfahren für bestimmte, von EU-Richtlinien erfasste Beschaffungen verbindlich vorgeschrieben werden? Was wären die Vorteile/Nachteile derartiger Bestimmungen? Für welche von EU-Richtlinien erfassten Beschaffungen wäre eine erfolgreiche obligatorische Nutzung von e-Procurement denkbar?

Die Republik Österreich lehnt diesen Ansatz aus den unter Punkt I. (Allgemeines) dargelegten Gründen ab.

Zu Frage 6

Oder sollte alternativ dazu im EU-Vergaberecht die Möglichkeit einzelner Mitgliedstaaten, unter bestimmten Umständen die Nutzung von e-Procurement zu verlangen, geklärt werden? Unter welchen Umständen wäre dies nützlich oder gerechtfertigt?

Sollten einzelne Mitgliedstaaten diesen Ansatz bereits derzeit verfolgen wollen, steht der geltende Rechtsrahmen dem nicht entgegen.

Zu Frage 7

Sind Maßnahmen der EU notwendig, um das Entstehen unnötiger oder unverhältnismäßiger Hindernisse für die grenzüberschreitende Beteiligung an Online-Beschaffungsverfahren oder -systemen zu vermeiden? Sollten eventuell notwendige Klarstellungen durch Rechtsetzung oder in anderer Form erfolgen?

Wünschenswert wäre aus der Sicht der Republik Österreich die Schaffung einheitlicher Standards für qualifizierte Zertifikate sowie unbürokratischer und technisch einfacher Bezugsmöglichkeiten. Die Standards sollten insbesondere Schnittstellen für den Vorgang der Authentifizierung und der Verifizierung definieren. Auf diesen Bereich bezogen sind auch rechtliche Maßnahmen denkbar. Sie müssten aber so gestaltet werden, dass ein technologischer Fortschritt rasch nachvollzogen werden kann.

Zu Frage 8

Worauf sollten die Anstrengungen zur Entwicklung des rechtlichen und politischen Umfelds der EU sich konzentrieren?

- Auf Systeme, die Vergabeverfahren für Beschaffungen oberhalb der in EU-Richtlinien festgelegten Schwelle (einschl. Mischsysteme für ober- und unterschwellige Aufträge) unterstützen;

- Auf größere Systeme für einen bestimmten Auftragswert (Geldbetrag oder Prozentsatz der nationalen Beschaffung insgesamt).

Maßnahmen sollten sich nicht auf bestimmte Auftragswerte oder Systeme beziehen sondern auf jene Probleme, die in der e-Beschaffung derzeit die grundsätzlichen Hindernisse bilden (etwa das Fehlen einheitlicher Mindeststandards für Uhrzeitabgleich, Logdateien, Verschlüsselung, usw.).

Zu Frage 9

Muss der bestehende EU-Rechtsrahmen zur e-Beschaffung geändert oder modernisiert werden? Falls ja, welche Bestimmungen und warum? (Hinweis: Anhang I enthält eine Liste der Bestimmungen zur e-Beschaffung.)

Die Republik Österreich geht davon aus, dass der bestehende Rechtsrahmen derzeit keiner Änderung bedarf und jedenfalls für den Bereich des e-Procurement nicht losgelöst von einer Reform des gesamten Rechtsrahmens für öffentliche Aufträge erfolgen sollte.

Zu Frage 10

Welche Lösungen für die Authentifizierung und Identifizierung [einschließlich elektronischer Signaturen] sind angesichts der mit der e-Beschaffung verbundenen Risiken verhältnismäßig?

Die Republik Österreich geht davon aus, dass qualifizierte elektronische Signaturen im Bereich der e-Beschaffung weiterhin zum Einsatz kommen sollten. Die Entscheidung zur Förderung qualifizierter elektronischer Signaturen im einschlägigen Aktionsplan ist keinesfalls zu hoch gegriffen, sondern steht im Einklang mit dem neu verabschiedeten E-Government Aktionsplan 2011-2015 der Kommission sowie mit der E-Government Ministererklärung von Malmö 2009.

Die gegenseitige Anerkennung elektronischer Identitäten und elektronischer Signaturen zählt in beiden Aktionsplänen zu den Schlüsselvoraussetzungen zur Erreichung der Ziele der Aktionspläne. Gerade in den letzten Jahren bzw. Monaten wurden bedeutende Fortschritte für die Interoperabilität von qualifizierten elektronischen Signaturen erzielt: Auf die diesbezüglichen Komitologieentscheidungen der Kommission betreffend die

Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erstellung vertrauenswürdiger Listen von Zertifizierungsdiensteanbietern darf hingewiesen werden – zumindest für die Interoperabilität qualifizierter Zertifikate ist somit ein wesentlicher Schritt gesetzt worden.

Weitere Fortschritte sind in den nächsten Jahren durch die Novellierungsbestrebungen betreffend die Signaturrechtlinie zu erwarten (siehe dazu die Digitale Agenda sowie den E-Government Aktionsplan 2011-2015).

Ein Abgehen vom Erfordernis der qualifizierten Signatur, welches in Österreich besteht, ist nicht notwendig, zumal die von der Kommission angekündigte Novellierung der Signaturrechtlinie klare rechtliche Regelungen zur Kompatibilität von elektronischen Signaturen zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellen soll.

Im Übrigen sind die Kosten und der Aufwand für die Verwendung von elektronischen Signaturen in der e-Beschaffung für die ausschreibende Stelle gegenüber Benutzername/ Passwort Lösungen aufgrund von Erfahrungen österreichischer Auftraggeber keinesfalls als höher zu bezeichnen. Durch die Einführung der Handy-Signatur steht auch auf Anwenderseite ein einfaches Einsatzszenario zur Verfügung, das Usability und erforderliche Sicherheitsstandards für die Authentifizierung und Identifizierung bestmöglich vereint.

Zu Frage 13

Sollte die Kommission die Bereitstellung von Open-Source-Lösungen fördern/intensivieren, die in spezifischen Einzelfällen in bestehende oder sich heranzubildende e-Procurement-Systeme integriert werden können?

Die Förderung von Open-Source-Lösungen erscheint dann sinnvoll, wenn sie an spezifische Bedürfnisse angepasst werden können. Aufgrund der vielen Komponenten von e-Beschaffung können Open-Source-Systeme, welche Best Practices abbilden, bestehende Systeme ergänzen.

Wünschenswert wäre die Entwicklung einer Signatur-Software, die den einheitlichen Standard für qualifizierte Zertifikate umsetzt und über genormte Schnittstellen das Signieren und Verifizieren ermöglicht.

Zu Frage 14

Sollte die Kommission damit fortfahren, ihre eigenen [z.B. auf quelloffenen e-Prior-Komponenten basierenden] e-Procurement-Lösungen der breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen?

Der Fokus der Bemühung sollte auf der Interoperabilität der bereits bestehenden und etablierten Systeme liegen.

Zu Frage 15

Die Kommission hat bereits Maßnahmen getroffen, um die Entwicklung von Strategien zu fördern, die den Zugang zu Online-Beschaffungsmärkten für KMU verbessern. Welche weiteren Schritte könnten unternommen werden, um den Zugang zu e-Procurement-Systemen für alle interessierten Kreise, insbesondere KMU, zu verbessern?

Für eine erfolgreiche Teilnahme von Interessenten sind einerseits die vorangestellte Information über einen Online-Beschaffungsmarkt, andererseits die technischen Voraussetzungen ein wesentliches Kriterium. Daher sollte neben einer entsprechenden Informationskampagne auch die notwendige technische Ausstattung der KMU (vor allem hinsichtlich der Signatur) gewährleistet werden. Dies könnte im Weg entsprechender Förderungen bewerkstelligt werden.

Die Republik Österreich ersucht die Verspätung der Stellungnahme zu entschuldigen.

8. Februar 2011
Für den Bundeskanzler:
MAYR

Elektronisch gefertigt