



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

INT/554
"e-Beschaffung"

Brüssel, den 13. Juli 2011

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem
"Grünbuch zum Ausbau der e-Beschaffung in der EU"
KOM(2010) 571 endg.

—————
Berichterstatter: **Vincent FARRUGIA**
—————

Die Europäische Kommission beschloss am 18. Oktober 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Grünbuch zum Ausbau der e-Beschaffung in der EU"
KOM(2010) 571 endg.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. Juni 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 473. Plenartagung am 13./14. Juli 2011 (Sitzung vom 13. Juli) mit 110 gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das Grünbuch der Europäischen Kommission zur e-Beschaffung und das Grünbuch zur europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens.

1.2 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass

- a) die Umsetzung eines EU-weiten Rahmens zur e-Beschaffung angesichts der Bedeutung des öffentlichen Auftragswesens für das BIP aller Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung für das reibungslose Funktionieren der Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt ist und dass
- b) die Einführung der e-Beschaffung bis zur Ebene der lokalen öffentlichen Verwaltung ein wichtiges Instrument der Politik ist, da die e-Beschaffung
 - die Kosten für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen senkt;
 - Ausschreibungsverfahren rationeller gestaltet, insbesondere wenn Instrumente zur e-Beschaffung wie z.B. die elektronische Versteigerung und dynamische Beschaffungssysteme zum Einsatz kommen, was die Entscheidungsprozesse beschleunigt;
 - zu mehr Transparenz und einer Verringerung des tatsächlichen sowie des vermuteten Missbrauchs im Bereich des öffentlichen Auftragswesens führt;
 - ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Schaffung der Informationsgesellschaft ist.

- 1.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass eine Überprüfung des Rahmens zur e-Beschaffung nicht unabhängig von einer Überarbeitung des rechtlichen Rahmens für das öffentliche Auftragswesen durchgeführt werden kann. Die e-Beschaffung ist ein Kanal, über den die Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens effizienter, effektiver und wirtschaftlicher abgewickelt werden kann. Der EWSA kommt zu dem Schluss, dass in diesem Bereich Kohärenz und die Wahl eines gemeinsamen Ansatzes wichtig sind.
- 1.4 Der EWSA stellt fest, dass die Umsetzung der e-Beschaffung in den Mitgliedstaaten den in dem Aktionsplan von 2004 dargelegten Erwartungen nicht gerecht geworden ist. Wie dem auch sei, der EWSA stellt fest, dass es Beispiele für bewährte Verfahren gibt. Lobend zu erwähnen ist in dieser Hinsicht der von Portugal verfolgte ganzheitliche Ansatz zur Umsetzung der e-Beschaffung.
- 1.5 Der EWSA kommt zu dem Schluss, dass der mehrgleisige Ansatz, demzufolge jeder Mitgliedstaat seinen eigenen Zeitrahmen zu einer Umsetzung der e-Beschaffung festgelegt hat, nicht die gewünschten Ergebnisse erbringen konnte, und dass das angestrebte Ziel eines vereinbarten einheitlichen Systems stattdessen weiter in die Ferne gerückt ist. Nach Ansicht des EWSA ist es jetzt von größter Bedeutung für die Europäische Kommission, über die Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Informationsgesellschaft eine starke und effektive Führungsrolle zu übernehmen (vergleichbar mit dem Vorgehen bei der e-Europe-Agenda), um einen ganzheitlichen, interoperablen und hinsichtlich der wirtschaftlichen und technologischen Prozesse einheitlichen Rahmen für die e-Beschaffung in den Mitgliedstaaten zu erreichen. Dies würde sicherstellen, dass tatsächlich Maßnahmen zur Weiterführung der Umsetzung eines vereinbarten kohärenten Ansatzes in einem festgelegten Zeitrahmen durchgeführt würden, ohne dass durch Aktivitäten einzelner Mitgliedstaaten das Erreichen des angestrebten Zieles weiter gefährdet würde. Allerdings betont der EWSA die Notwendigkeit, geeignete, gut angepasste Rahmen für die e-Beschaffung in bestimmten Bereichen zu erarbeiten, insbesondere in der Sozialwirtschaft und im Bereich der Sozialdienste. Denn gerade in diesen Bereichen sind die Dienste, die Gegenstand der Beschaffung sind, oft komplex und von einer nicht vergleichbaren, besonderen Art, wofür auch in einem elektronischen Vergabeverfahren ein Spielraum vorhanden sein muss.
- 1.6 Der EWSA empfiehlt die Schaffung eines Kontrollmechanismus zur Überwachung der Fortschritte, Hindernisse, Abhilfemaßnahmen usw. in Bezug auf die Einführung von e-Beschaffung in den Mitgliedstaaten.
- 1.7 Der EWSA ergänzt, dass sich die Europäische Kommission der Umsetzung der e-Beschaffung annimmt und so die Mitgliedstaaten bei der Suche nach innovativen Lösungen zur Bewältigung von Problemen in Geschäftsprozessen und Sprachfragen unterstützen sollte.
- 1.8 Die Kommission sollte nicht nur eine Führungsrolle übernehmen, sondern auch als Vorkämpfer im eigenen Hause Verfahren zur e-Beschaffung einführen.

- 1.9 Der EWSA bekräftigt die Bedeutung der e-Beschaffung als Möglichkeit für große wie für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) als auch für Kleinstunternehmen, den europäischen Handel innerhalb des Binnenmarktes zu beleben. Der EWSA hebt hervor, dass Geschäftsprozesse und Technologie den Handel im Binnenmarkt stimulieren statt grundsätzlich als Handelsbarrieren wirken sollten.
- 1.10 Der EWSA unterstreicht, dass KMU und Kleinstunternehmen das Rückgrat der Unternehmensstruktur der EU bilden. Es ist von größter Wichtigkeit, dass die Arbeit, die sich aus der Überprüfung des öffentlichen Auftragswesens und des Rahmens für die e-Beschaffung ergibt, darauf ausgerichtet wird, KMU und Kleinstunternehmen in einem Umfeld der elektronischen Beschaffung wettbewerbsfähig werden zu lassen. Der EWSA spricht folgende Empfehlungen aus:
- Alle öffentlichen Ausschreibungen in den Mitgliedstaaten, sowohl für unter- als auch für überschwellige Aufträge sollten auf dem Portal des nationalen öffentlichen Auftraggebers veröffentlicht werden;
 - direkte Initiativen zur Schaffung von Kapazitäten und die Einrichtung von Unterstützungszentren für e-Beschaffung durch nationale oder regionale öffentliche Auftraggeber bzw. durch Institutionen, die über die Finanzierung durch die Mitgliedstaaten oder die EU als Vertreter von KMU agieren, sollten KMU und Kleinstunternehmen dahingehend unterstützen, dass gewährleistet ist, dass sie die e-Beschaffung anwenden und zu ihrem Vorteil nutzen.
- 1.11 Der EWSA empfiehlt, dass die Architektur der e-Beschaffung interoperabel sein und auf offenen Standards und Lösungen mit offenem Quellcode basieren sollte.

2. **Einleitung**

- 2.1 Am 18. Oktober 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Grünbuch "zum Ausbau der e-Beschaffung in der EU"¹. Zu dem Grünbuch gehört als Begleitdokument ein Arbeitspapier der Dienststellen der Kommission mit dem Titel "Analyse des Aktionsplans zur elektronischen Vergabe öffentlicher Aufträge von 2004"².
- 2.2 Das Grünbuch ist ein erster Schritt zum Aufbau einer vernetzten e-Procurement-Infrastruktur als Teil der Digitalen Agenda der Kommission, wobei auf den Erfolg und Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der e-Beschaffung in den Mitgliedstaaten eingegangen wird. Es werden grundsätzliche Fragen angesprochen, die die Abstimmung des gemeinschaftlichen Vorgehens zur Förderung der Einführung der e-Beschaffung durch staatliche Stellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene betreffen.

¹ KOM(2010) 571 endg.

² SEK(2010) 1214 endg.

- 2.3 Im Jahr 2005 haben die EU-Minister als Zielvorgabe festgelegt, dass bis 2010 mindestens 50% der öffentlichen Beschaffungen auf elektronischem Weg durchgeführt werden. Laut Kommission werden jedoch weniger als 5% der Beschaffungsbudgets der Mitgliedstaaten auf elektronischem Weg vergeben.
- 2.4 Im Anschluss an das Grünbuch zur e-Beschaffung wurde am 27. Januar 2011 ein Grünbuch "über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens - Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge"³ veröffentlicht. Der Ausschuss konzentriert sich momentan auf diesen speziellen Themenbereich sowie auf die elektronische Fakturierung und wird letztendlich ein Paket mit drei miteinander in Zusammenhang stehenden Stellungnahmen verabschieden.

3. **Antworten des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses auf die im Grünbuch aufgeworfenen strategischen Fragen**

Im Folgenden finden sich die Antworten des EWSA auf die im Grünbuch aufgeworfenen strategischen Fragen:

- 3.1 **Frage 1:** Die in dem Grünbuch aufgelisteten Herausforderungen stuft der EWSA nach ihrer Bedeutung wie folgt ein:
- 3.1.1 Die öffentliche Beschaffung ist zuweilen ein kontroverses Thema, was zu Korruptions- und Missbrauchsvorwürfen führt. Die zögerliche Haltung mancher Verwaltungsstellen bei der Einführung der e-Beschaffung mag darauf zurückzuführen sein, dass es sich um ein neues Verfahren handelt. Ein Grund dafür kann der Mangel an politischem Willen sein, doch kommen vermutlich auch noch andere Faktoren hinzu, wie u.a. der Grad der e-Beschaffung in den einzelnen Mitgliedstaaten und die Komplexität einer Anwendung der e-Beschaffung in manchen Wirtschaftszweigen.
- 3.1.2 Dort, wo die e-Beschaffung eingeführt wurde, kommt der EWSA zu dem Schluss, dass die öffentlichen Auftraggeber zuweilen aufwändigere technische Anforderungen stellen, als im traditionellen Verfahren üblich gewesen waren.

Beispielsweise ist für manche Portale zur e-Beschaffung eine fortgeschrittene elektronische Signatur erforderlich, deren Authentizität von einem digitalen Zertifikat bestätigt wird, um Zugang zu Ausschreibungen zu erhalten, Ausschreibungsdokumente herunterladen zu können usw.

³ KOM(2011) 15 endg. - Der EWSA erarbeitet derzeit eine entsprechende Stellungnahme. Der Berichterstatter ist Joost VAN IERSEL, der Mitberichtersteller Miguel Ángel CABRA DE LUNA.

- 3.1.3 Der gewählte Ansatz gestattet es den Mitgliedstaaten, ihre eigenen und speziellen e-Procurement-IKT-Plattformen zu schaffen.

Interoperabilität innerhalb einer bestimmten Behörde - oder gar über Mitgliedstaatsgrenzen hinweg - kann dagegen nur gewährleistet werden, wenn Standards festgelegt und eingehalten werden. Dies wurde versäumt, da jeder Mitgliedstaat sein eigenes Verfahren zur Authentifizierung gewählt hat.

In den Mitgliedstaaten herrscht ein Mosaik verschiedener Einzelansätze, was eine grenzüberschreitende Anerkennung **nationaler elektronischer Lösungen** erschwert. Die Mitgliedstaaten sollten sich in dieser Hinsicht an den Leitlinien und Standards der Arbeitsgruppe der Kommission zur Interoperabilität orientieren.

- 3.1.4 Ein EU-weites e-Procurement-Netz benötigt ein **gemeinsames Konzept** auf Ebene der IKT-Architektur⁴ und auf **Ebene der Wirtschaftsabläufe**⁵.

In den Mitgliedstaaten kommen im traditionellen Ausschreibungsrahmen verschiedene Wirtschaftsabläufe zur Anwendung. Diese sollten aber einheitlich sein.

- 3.1.5 Rückblickend kommt der EWSA zu dem Schluss, dass die Toleranz der Generaldirektionen Binnenmarkt und Dienstleistungen sowie Informationsgesellschaft gegenüber einem **in unterschiedlichen Geschwindigkeiten vollzogenen Übergang** zur Umsetzung der e-Beschaffung in den Mitgliedstaaten zu einer Unmenge verschiedener Ansätze auf regionaler und lokaler Ebene geführt hat.

Wenn die Umsetzung der e-Beschaffung auf nationaler und länderübergreifender Ebene ein strategisches Ziel sein soll, empfiehlt der EWSA der Europäischen Kommission, ihrer Umsetzung eine höhere Priorität einzuräumen. Flankierend sollten stärkere und effektivere Kontrollmechanismen auf Grundlage von Vorbeuge- und Korrekturmaßnahmen zur Anwendung kommen, wie dies auch in anderen Bereichen des "e-Governments" geschieht.

- 3.2 **Frage 2:** Der EWSA sieht die folgenden Herausforderungen:

- 3.2.1 Politik und Verwaltung müssen auf die Umsetzung der e-Beschaffung hinarbeiten. Auch wenn oben schon auf diese Frage eingegangen wurde, sieht der EWSA das als einen eigenen Punkt.

Leistungsvergleiche der EU zur Feststellung der Bereitschaft zur Einführung der Internetnutzung durch staatliche Stellen ("e-Government") haben ergeben, dass die meisten Mitglied-

⁴ Die IKT-Architektur ist ein Entwurf für die systematische und vollständige Festlegung des derzeitigen IKT-(Basis-)Rahmens und/oder des angestrebten (Ziel-)Rahmens mit dem Ziel optimaler Leistungen auf der Grundlage von Effizienz, Standards, Skalierbarkeit, Interoperabilität, Kohärenz, einer offenen Umgebung usw.

⁵ Manche öffentliche Auftraggeber verlangen langwierige Formalitäten, z.B. sind beglaubigte Übersetzungen vorzulegen, amtlich zu beglaubigen bzw. mit der Apostille versehen zu lassen.

staaten eine Vorreiterrolle bei diesen Dienstleistungen ins Auge gefasst und eine Einführung des e-Governments mit Nachdruck vorangetrieben haben. Hauptsächlich liegt der Schwerpunkt auf staatlichen Dienstleistungen für Bürger ("G2C") und, traditionell, für Unternehmen ("G2B").

Der Anteil von gerade einmal 5% e-Beschaffung als eine staatliche Dienstleistung für Unternehmen ("G2B") in der EU ist ein Beleg dafür, dass es (anders als in Ländern wie Portugal) an innovativen Aktivitäten im G2B-Bereich gefehlt hat, obwohl die Veröffentlichungen zu diesem Thema zeigen, dass eine Umsetzung dieser Möglichkeit u.a. zu Kosteneinsparungen und größerer Transparenz führt. Zum Beispiel wurden in einer portugiesischen Studie die besten Angebote für öffentliche Arbeiten von 50 staatlichen Krankenhäusern verglichen - für das Jahr 2009 im traditionellen Verfahren und für 2010 unter Nutzung der e-Beschaffung. Die Studie zeigt, dass im Jahr 2010 aufgrund des stärkeren Wettbewerbs im Rahmen der e-Beschaffung Einsparungen von 18% erzielt wurden. In dem Grünbuch werden als Beispiele Einsparungen im Rahmen von 10 bis 45% für Projekte im Kostenrahmen mehrerer Milliarden EUR genannt. Diese Einsparungen von mehreren hundert Millionen EUR könnten für zusätzliche Dienstleistungen für die Allgemeinheit genutzt werden⁶.

Der EWSA fügt hinzu, dass die Europäische Kommission in einer derartig strategischen Initiative die e-Beschaffung dadurch hätte fördern müssen, dass bis zum Ablauf des Aktionsplans zur elektronischen Vergabe öffentlicher Aufträge eine elektronische Ausschreibungsplattform für alle Generaldirektionen und Agenturen der Kommission zur Ausschreibungsplattform eingeführt wird.

3.2.2 Übergang zu einem technisch interoperablen Umfeld. Auf diese Frage wird unter Ziffer 3.1 eingegangen.

Der Beschluss zur Vereinheitlichung des Authentifizierungsverfahrens mit dem Ziel eines angemessenen Grades an Sicherheit kann heute nicht unabhängig von den Investitionen der Mitgliedstaaten in die Authentifizierungsverfahren sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der jeweiligen Dienste getroffen werden.

Mehrere Mitgliedstaaten (zum Beispiel Portugal) haben bereits in Teil- oder Vollsysteme der e-Beschaffung investiert, die möglicherweise mit Authentifizierungsverfahren auf Ebene des jeweiligen Staates oder der öffentlichen Auftraggeber verknüpft werden können.

Der EWSA empfiehlt unter diesen Umständen, dass jeglicher Ansatz, die Mitgliedstaaten auf ein einheitliches EU-weites Authentifizierungsverfahren einschwenken zu lassen, auf dem Grundsatz basieren sollte, dass das gewählte Verfahren entsprechend der Höhe der Risiken gestaltet ist, denen im Verlauf der Wertschöpfungskette der e-Beschaffung zu begegnen ist.

⁶

Weitere Beispiele für Vorteile finden sich auf Seite 5 des Grünbuchs zum Ausbau der e-Beschaffung in der EU, SEK(2010) 1214, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper_de.pdf.

3.3 Frage 3:

Der EWSA stimmt zu, dass nationalen Stellen in der öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Auftraggebern Anreize für die Einführung eines Rahmens für die e-Beschaffung gegeben werden sollten. Dagegen bekräftigt der EWSA seine Auffassung, dass die von der Europäischen Kommission gewählte Strategie der unterschiedlichen Geschwindigkeiten nicht weiterverfolgt werden sollte. Nach Ansicht des EWSA sollten die Erfahrungen seit 2005 und die aufgrund des Fehlens eines wirksamen Kontrollmechanismus verzeichneten schwachen Ergebnisse die Europäische Kommission nun veranlassen, mit den Mitgliedstaaten die Einhaltung der festgelegten e-Beschaffungsstrategien zu vereinbaren. Allerdings betont der EWSA, dass die Mitgliedstaaten angemessene und ausgewogene Rahmen für bestimmte Bereiche erarbeiten, insbesondere in den Bereichen Sozialwirtschaft und Sozialdienste. Denn gerade in diesen Bereichen sind die Dienste, die Gegenstand der Beschaffung sind, oft komplex und von einer nicht vergleichbaren, besonderen Art, wofür auch in einem elektronischen Vergabeverfahren ein Spielraum vorhanden sein muss.

Hinsichtlich der Anreize für eine Nutzung der e-Beschaffung durch Unternehmen weist der EWSA auf die folgenden Punkte hin:

- a) Die Einführung von Dienstleistungen im Rahmen des e-Governments, einschließlich der e-Beschaffung, erfordert eine einfache Nutzung. Die unnötige Verwendung komplizierter Technologien wie zum Beispiel PKI hält Organisationen von der Einführung und Nutzung ab. Der EU-weite Rahmen zur e-Beschaffung darf technisch nicht unnötig komplex gestaltet sein.
- b) KMU sind das Rückgrat der Unternehmensstruktur der EU. Die Kommission und die Mitgliedstaaten dürfen nicht davon ausgehen, dass KMU die gleichen Kapazitäten, Ressourcen und technischen Möglichkeiten haben wie Großunternehmen.

Mit Blick auf Punkt b) empfiehlt der EWSA, dass die Europäische Kommission in den Mitgliedstaaten Initiativen mit folgenden Zielrichtungen finanziert:

- Sicherstellung des Zugangs zu einer Technologie, die von Technologiezentren bereitgestellt werden könnte; einzurichten wären diese Technologiezentren von im Bereich der Unternehmenspolitik zuständigen Behörden oder von Institutionen, die KMU vertreten;
- Durchführung von Initiativen zur Schaffung von Wissen und zum Aufbau von Kapazitäten für KMU, flankiert von Beratungsangeboten von für KMU verantwortlichen Behörden unter Nutzung von Anreizen der Mitgliedstaaten und der EU;
- Durchführung von Schulungen für die Nutzung der e-Beschaffung und zum Aufbau von Kenntnissen, einschließlich der Bereitstellung von Schulungsinstrumenten wie zum Bei-

spiel computergestützter Kurse, durch die Einrichtung von Unterstützungszentren für e-Beschaffung.

- 3.4 **Frage 4:** Öffentliche Auftraggeber sind staatliche Stellen und damit den politischen Entscheidungen der Regierung unterworfen. Mitgliedstaaten sollten ihren entsprechenden öffentlichen Auftraggebern einen angemessenen Rückhalt bei der Gestaltung und Einführung der e-Beschaffung bieten. Das könnte es gegebenenfalls erforderlich machen, dass die Mitgliedstaaten Strategien zur Umsetzung der e-Beschaffung in ihre entsprechenden Unternehmens- und nationalen IKT-Strategien aufnehmen und Etappenziele setzen, die innerhalb einer bestimmten Zeit zu erreichen sind⁷.

Die Frage ist, ob die e-Beschaffung die einzige Möglichkeit sein sollte, an der Vergabe öffentlicher Aufträge teilzunehmen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten die e-Beschaffung so weit wie möglich als Hauptkanal für öffentliche Ausschreibungen anlegen sollten. Bei ihrer Gestaltung sollte aber intelligent vorgegangen werden, und die besonderen Bedürfnisse bestimmter Bereiche müssen berücksichtigt werden. Dies gilt in besonderem Maße für Sozialdienste, deren Komplexität besondere Anforderungen an die Beschaffung stellt. Instrumente der e-Beschaffung für diese Dienste müssen so gestaltet sein, dass sie dem Bedarf, zu dessen Befriedigung die Ausschreibung dient, und den besonderen Eigenheiten der Dienste gerecht werden.

Unter diesem Aspekt sollten die Strategien zur Einführung der e-Beschaffung von Maßnahmen zur Schaffung von Kapazitäten und Schulungsmaßnahmen der Beamten in öffentlichen Stellen sowie von für KMU leicht zugänglichen Unterstützungszentren für e-Beschaffung flankiert werden.

- 3.5 **Frage 5:** Die Durchführung elektronischer Versteigerungen (e-Auctions) zeigt, dass elektronische Verfahren für einige Arten der Beschaffung bereits im Rahmen der Richtlinien 2004/17 und 2004/18/EG vorgesehen sind, wenn diese Instrumente gewählt werden sollten.

Der EWSA befürwortet die Nutzung eines Beschaffungsinstruments wie zum Beispiel der elektronischen Versteigerung, die aufgrund ihres ihr eigenen Charakters einen Rahmen zur e-Beschaffung erfordert, allerdings unter der Bedingung der Schaffung eines Rahmens zur Unterstützung für KMU, wie unter Ziffer 3.3 beschrieben, und ihrer Anwendung nur dort, wo sie angebracht ist.

Der Aufbau von Kapazitäten zur Schaffung des notwendigen unterstützenden Rahmens kann nicht genügend hervorgehoben werden, da im elektronischen Handel auf diese Weise gleiche Bedingungen für KMU und Nichtregierungsorganisationen einerseits und Großunternehmen andererseits sichergestellt werden.

7

Beispiele für bewährte Verfahren gibt es u.a. in Italien, Portugal, Dänemark, Österreich und dem Vereinigten Königreich.

Der EWSA unterstreicht die Gefahr einer "digitalen Kluft", die unterschiedliche Wettbewerbsvoraussetzungen schafft, da KMU und Nichtregierungsorganisationen bei der Bewerbung um öffentliche Aufträge durch eine technische Barriere benachteiligt wären.

- 3.6 **Frage 6:** Der EWSA ist der Überzeugung, dass die öffentliche Auftragsvergabe vorzugsweise über e-Beschaffung abgewickelt werden sollte, jedoch unter der Bedingung, dass in der Gestaltung der Ausschreibung die besonderen Eigenheiten und komplexen Bedürfnisse Berücksichtigung finden, die für manche Bereiche kennzeichnend sind, wie zum Beispiel die Beschaffung von B-Dienstleistungen.

Gleiche Wettbewerbsbedingungen können in jedem Falle nur sichergestellt werden, wenn KMU und Nichtregierungsorganisationen die Kapazitäten haben, in einem "B2G"-Umfeld zu agieren. Dies könnte gegenwärtig noch nicht der Fall sein, und in diesem Punkt sollte die Schaffung von Kapazitäten durch die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten gesteuert werden.

- 3.7 **Frage 7:** Unnötige und unverhältnismäßige Hindernisse für eine grenzüberschreitende Teilnahme an der e-Beschaffung ergeben sich vorwiegend aufgrund folgender Herausforderungen:

- Authentifizierungsverfahren,
- Geschäftsprozesse,
- Sprache,
- Bereitschaft, den lokalen Markt für den Wettbewerb zu öffnen.

Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, einen gemeinsamen Aktionsplan zu erarbeiten und anzunehmen und diesen durch ein Kontrollsystem für die Umsetzung zu ergänzen, um die Überwindung dieser Hindernisse sicherzustellen.

- 3.8 **Frage 8:** Blieben Ausschreibungen unterhalb der festgelegten Schwelle im Rahmen der e-Beschaffung ohne sichtbare Bekanntmachung, wäre die grenzüberschreitende Teilnahme an Vergabeverfahren innerhalb eines Binnenmarktes der e-Beschaffung im Wesentlichen auf Großunternehmen beschränkt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Sichtbarkeit unterschwelliger öffentlich ausgeschriebener Aufträge im gesamten Binnenmarkt für KMU und Kleinunternehmen wichtig ist, da die Leistungsbeschreibungen solcher Ausschreibungen nur allzu häufig in den Tätigkeitsbereich sowie in den Bereich der organisatorischen und finanziellen Möglichkeiten solcher Unternehmen fallen. Die Beteiligung von KMU und Kleinunternehmen am grenzüberschreitenden Handel im Zuge unterschwelliger Aufträge im Rahmen der e-Beschaffung dürfte den Binnenmarkt stärken.

Da der Rahmen zur e-Beschaffung aus verschiedenen Schritten besteht - von der elektronischen Bekanntmachung bis zur elektronischen Fakturierung -, empfiehlt der EWSA, dass die

EU-Politik im Bereich der e-Beschaffung für alle Arten der Beschaffung, d.h. sowohl für ober- als auch für unterschwellige Aufträge, einen gut sichtbaren Eintrag in einem Binnenmarkt-weiten und in einem zentralen nationalen Portal vorsieht. Dieser sollte durch einen Dienst zur elektronischen Bekanntmachung unterstützt werden.

3.9 **Frage 9:** Der EWSA ist der Ansicht, dass der Rechtsrahmen zur e-Beschaffung umfassend ist. Die Probleme resultieren aus dem fehlenden Willen zur Umsetzung.

3.10 **Frage 10:** Nur allzu häufig werden Lösungen von technischer Architektur bestimmt statt von unternehmerischen Abläufen. Das angewandte Sicherheitsniveau sollte im Verhältnis zu den tatsächlichen Risiken stehen, und Investitionen in den gewählten Sicherheitsrahmen sollten diesen Risiken angemessen sein.

Der gewählte Sicherheitsansatz bei der Gestaltung des Authentifizierungsverfahrens im Rahmen der e-Beschaffung basiert auf fortgeschrittenen elektronischen Signaturen. Der Erwerb fortgeschrittener elektronischer Signaturen ist jedoch aufgrund der Schaffung der notwendigen Voraussetzungen, der Kosten für digitale Zertifikate usw. teuer.

Es stellt sich die Frage, ob die e-Beschaffung de facto mit einem Authentifizierungsverfahren mittels fortgeschrittener elektronischer Signaturen verknüpft werden sollte.

Der EWSA ist der Auffassung, dass die Risiken im Bereich der e-Beschaffung von der Kommission und den Mitgliedstaaten intensiver diskutiert werden sollten, bevor eine Entscheidung gefällt wird, ob im Rahmen der e-Beschaffung das Authentifizierungsverfahren mit fortgeschrittenen elektronischen Signaturen verknüpft werden sollte.

Selbst eine Debit- oder Kreditkarte, deren Verlust oder Diebstahl eine Person einem finanziellen Risiko aussetzen kann, ist nur mit einer vierstelligen Geheimzahl geschützt. Der EWSA stellt die folgenden Fragen:

- Sind fortgeschrittene elektronische Signaturen zur Authentifizierung in allen Phasen der Wertschöpfungskette der e-Beschaffung notwendig? Ist ein derartiges Sicherheitsniveau notwendig, um Zugang zu dem Portal oder zu Informationen zu Ausschreibungen zu erhalten und um elektronische oder mobile Dienstleistungen wie die Bekanntmachung usw. aktivieren zu können?
- Sollte es ein zweistufiges Authentifizierungsverfahren geben, wenn ein derartiges Sicherheitsniveau nicht durchgehend erforderlich ist: eine einfache Registrierung für diejenigen Prozesse der Wertschöpfungskette, die im Rahmen des traditionellen Geschäftsablaufs allgemein zugänglich sind und ein höheres Authentifizierungsniveau für die Einreichung eines Angebots oder die Teilnahme an einer elektronischen Versteigerung?

- Ergibt sich aus der Annahme eines zweistufigen Authentifizierungsverfahrens, dass das höhere Sicherheitsniveau der Authentifizierung auf einer fortgeschrittenen elektronischen Signatur basiert oder sollte ein weniger kompliziertes aber trotzdem sicheres Authentifizierungsverfahren gewählt werden?
- Sollte das Authentifizierungsverfahren auf einem alphanumerischen Passwort mit einer relativ hohen Sicherheit in Kombination mit einer numerischen Geheimzahl mit einer relativ hohen Sicherheit beruhen oder sollte er außerdem noch - ähnlich wie beim Online-banking - ein einmaliges von einem Token generiertes Passwort umfassen?

Der EWSA vertritt die Auffassung, dass auf einen Sicherheitsmechanismus im Bereich der e-Beschaffung zwar nicht verzichtet werden kann, dass aber die entsprechende Lösung in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen muss und so einfach wie möglich umzusetzen sein sollte.

Für den Fall, dass die Entscheidung zugunsten fortgeschrittener qualifizierter Zertifikate als bestem Sicherheitsmodell für die e-Beschaffung ausfallen sollte, empfiehlt der EWSA, dass die Arbeit in diesem Bereich von der virtuellen Unternehmensakte (Virtual Company Dossier, VCD), die von der Pan-European Public Procurement Online (PEPPOL)⁸ verwandt wird, ausgeht.

Der EWSA stellt fest, dass die gegenwärtige Richtlinie vorsieht, dass Zertifikaten entsprechende Nachweise von den öffentlichen Auftraggebern anzuerkennen sind. Tatsächlich ist es aber oft schwierig, festzustellen, ob Nachweise Zertifikaten wirklich entsprechen, und in manchen Mitgliedstaaten sind langwierige Verfahren durchzuführen, z.B. sind beglaubigte Übersetzungen vorzulegen, amtlich zu beglaubigen bzw. mit der Apostille versehen zu lassen, oder es werden nur Originale akzeptiert. Dies ist mühsam und teuer, nicht nur für Unternehmen, sondern auch für öffentliche Auftraggeber.

- 3.11 **Frage 11:** Hinsichtlich der Sprache existieren echte Hindernisse. Es kann keinen EU-weiten Rahmen zur e-Beschaffung ohne die Möglichkeit geben, eine veröffentlichte Ausschreibung in den 27 Mitgliedstaaten bekannt zu machen. Andererseits ist die Übersetzung einer Ausschreibung durch einen nationalen öffentlichen Auftraggeber in die Amtssprachen der EU oder gar in alle Sprachen der 27 Mitgliedstaaten mit dem Ziel, eine Ausschreibung Unternehmen in sämtlichen Mitgliedstaaten zugänglich zu machen, problematisch, teuer und würde die öffentliche Auftragsvergabe lähmen.

Es ist wichtig, dass Unternehmen oder Einzelpersonen, die die Teilnahme an Ausschreibungen in Betracht ziehen, sich über Ausschreibungen informieren können und diese Informationen sollten ohne sprachliche Hindernisse verfügbar sein. Dann wäre es unabhängig von der Unternehmensgröße Sache des interessierten Unternehmens, sich - wie in dieser Stellungnah-

⁸ <http://www.peppol.eu>.

me vorgeschlagen - über die Unterstützungszentren weitere Informationen zu beschaffen und zu entscheiden, ob die über die angebotenen sprachlichen Werkzeuge zugängliche Information ausreicht oder ob genauere Übersetzungen benötigt werden und die entsprechenden weiteren Kosten getragen werden sollen.

Eine mögliche Lösung könnte in der Entwicklung eines Online-Übersetzungswerkzeugs für die e-Beschaffung durch die Europäische Kommission liegen, das speziell auf die technische Sprache von Ausschreibungsdokumenten zugeschnitten ist, d.h. das besonders technische Wörter wie "können", "verbindlich" usw. richtig und ohne jede Nuancen übersetzt, die zu Missverständnissen führen könnten.

Ein solches Werkzeug darf jedoch nur für sehr einfache Ausschreibungen mit einer garantierten Deutlichkeit angewandt werden, damit das Resultat nicht ein höherer Verwaltungsaufwand ist, sondern ein wirklicher Nutzen sowohl für die Vergabebehörde als auch für die Ausschreibungsteilnehmer.

- 3.12 **Frage 12:** Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission dahingehend Einfluss auf die Mitgliedstaaten nimmt, dass die Rahmen für die e-Beschaffung auf offenen Standards beruhen.

Der EWSA empfiehlt der Kommission, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die offene e-PRIOR-Lösung zu verwenden, die die Kommission als freie Komponenten mit offenem Quellcode verfügbar gemacht hat und die in jede Lösung zur e-Beschaffung, die gegenwärtig erarbeitet wird, eingebunden werden können.

- 3.13 **Frage 13:** Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission die Bereitstellung von Lösungen mit offenem Quellcode zur Einbindung in bestehende oder noch entstehende e-Procurement-Systeme fördern und intensivieren sollte.

- 3.14 **Frage 14:** Der EWSA stimmt zu, dass die Europäische Kommission die zahlreichen Anwendungen wie die e-PRIOR-Lösungen weiterentwickeln und den Mitgliedstaaten zur Nutzung zur Verfügung stellen sollte.

- 3.15 **Frage 15:** Wie bereits gesagt müssen die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten Initiativen zur Schaffung von Kapazitäten nachhaltig betreiben, um so KMU auf den elektronischen B2G-Geschäftsverkehr vorzubereiten. Die Sprachfrage stellt für KMU ein deutlich größeres Hindernis für die Teilnahme an EU-weiten Ausschreibungen im Rahmen der e-Beschaffung dar.

Brüssel, den 13. Juli 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON
