

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Verringerung der Anbieterbindung - Aufbau offener IKT-Systeme durch bessere Verwendung von Standards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

COM(2013) 455 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 488/00 = AE-Nr. 002252 und
Drucksache 306/10 = AE-Nr. 100375



Brüssel, den 25.6.2013
COM(2013) 455 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Verringerung der Anbieterbindung: Aufbau offener IKT-Systeme durch bessere
Verwendung von Standards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2013) 224 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Verringerung der Anbieterbindung: Aufbau offener IKT-Systeme durch bessere Verwendung von Standards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Viele Organisationen sind an ihre IKT-Systeme „gekettet“, weil nur deren Anbieter im Einzelnen genau wissen, wie das System funktioniert, so dass bei der Anschaffung neuer Komponenten oder Lizenzen auch nur dieser Anbieter überhaupt in Frage kommt. Dieser Mangel an Wettbewerb führt zu höheren Preisen, und allein im öffentlichen Sektor gehen so unnötiger Weise jedes Jahr etwa 1,1 Milliarden EUR verloren¹.

Durch eine bessere Verwendung von Normen und Standards wären Wettbewerber in der Lage, alternative Lösungen anzubieten, was die Anbieterbindung (*Lock-in*) verringern und den Wettbewerb verstärken würde und somit niedrigere Preise und potenziell eine höhere Qualität ermöglicht. Der Grund dafür liegt darin, dass Normen und Standards den Kern einer Technik bestimmen und gleiche Ausgangsbedingungen für alle IKT-Anbieter schaffen². Bei Ausschreibungen für auf Normen und Standards beruhende Systeme können so mehr Anbieter ein Angebot einreichen, was zu einem stärkeren Wettbewerb und einer größeren Auswahl führt.

In der Digitalen Agenda für Europa³ wurde die Bindung an einen bestimmten Anbieter oder eine bestimmte Technik als Problem genannt, und in ihrer Aktion 23 wird auf den Zusammenhang zwischen IKT-Normung und der Vergabe öffentlicher Aufträge eingegangen. Mit diesen Orientierungen sollen Behörden dabei unterstützt werden, Normen und Standards zur Förderung der Effizienz und zur Verringerung der Anbieterbindung zu nutzen. Zu diesem Zweck ist der vorliegenden Mitteilung ein praktischer Leitfaden für die bessere Nutzung von Normen und Standards bei der Auftragsvergabe insbesondere im öffentlichen Sektor beigefügt.

¹ Zur Herleitung dieser Zahl siehe Abschnitt 2.

² Ghosh, R.A. (2005) „*An economic basis for open standards*“ (Eine wirtschaftliche Basis für offene Standards), Projekt FLOSSPOLs, <http://flosspols.org/deliverables/FLOSSPOLs-D04-openstandards-v6.pdf>.

³ In der Aktion 23 der Digitalen Agenda werden „Orientierungen für die Verknüpfung von IKT-Normung und öffentlichem Auftragswesen, um Behörden bei der besseren Nutzung von Normen und Standards und der geringeren Bindung an eine bestimmte Technik zu unterstützen“ angekündigt, KOM(2010) 245, abrufbar unter

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\):DE:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0245R(01):DE:NOT).

Weitere Informationen über die Aktion 23 unter <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-ii-interoperability-standards/action-23-provide-guidance-ict-standardisation-and-public>.

2. DAS PROBLEM DER ANBIETERBINDUNG BEI IKT-SYSTEMEN

Behörden schließen Verträge mit IKT-Anbietern, um ein IKT-Produkt oder eine IKT-Dienstleistung für einen bestimmten Zeitraum zu nutzen. Zur Bindung an einen bestimmten Anbieter kommt es dann, wenn die Behörde nach Auslaufen der Vertragsdauer nicht einfach den Anbieter wechseln kann, weil sie nicht über alle wichtigen Informationen verfügt, die für eine effiziente Übernahme durch einen neuen Anbieter erforderlich wären.

Nach einer im Jahr 2011 durchgeführten Umfrage⁴ unter für die öffentliche Auftragsvergabe verantwortlichen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union („Umfrage von 2011“) sind von den 244 befragten öffentlichen Auftraggebern mindestens 40 % der Ansicht, dass es zu teuer wäre, ihre bestehende IKT-Lösung zu ersetzen, weil dies Änderungen an zahlreichen anderen Systemen, die auf Daten des zu erneuernden Systems zugreifen, nach sich ziehen würde. 25 % der Befragten meinten, dass sie ihre IKT-Lösungen nicht ändern könnten, und zwar aus Angst, dass sich ihre Informationen dabei als nicht übertragbar erweisen könnten.

Die Bindung an eine bestimmte Technik kommt darin zum Ausdruck, dass die Ausschreibungsunterlagen für nachfolgende Aufträge in Bezug auf das die Anbieterbindung verursachende IKT-System eine Bezugnahme auf den Markennamen des Systems enthalten. Der öffentliche Auftraggeber ist gezwungen, auf Markennamen zu verweisen, weil er keine ausreichenden Informationen über das IKT-System hat, um es auf andere Weise hinreichend genau zu beschreiben.

So hat in der Tat eine Reihe von Untersuchungen⁵ ergeben, dass in Ausschreibungsunterlagen sehr häufig Markennamen verwendet werden. In Abhängigkeit von den in den Untersuchungen verwendeten Stichproben liegt der Anteil der Ausschreibungen, in denen auf Markennamen Bezug genommen wird, zwischen 16 % und 36 %. Darüber hinaus verwendet die Mehrzahl der 244 Teilnehmer der Umfrage von 2011 in Ausschreibungsunterlagen Markennamen, und zwar 23 % von ihnen immer oder häufig und knapp 40 % gelegentlich.

Nach den Vorschriften des Vergaberechts der Union⁶ müssen jedoch technische Spezifikationen den gleichen Zugang aller Bieter zum Vergabeverfahren gewährleisten und dürfen die Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte für den Wettbewerb nicht in ungerechtfertigter Weise behindern. Bezugnahmen auf Markennamen sind nur ausnahmsweise zulässig, wenn der Vertragsgegenstand auf andere Weise nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann; solche Verweise sind mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ zu versehen.

Durch die Verwendung von Markennamen in Ausschreibungsunterlagen wird der Wettbewerb auf die Anbieter dieser Marken eingeschränkt, was de facto eine Monopolsituation mit deren

⁴ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/study44-survey1results.pdf>.

⁵ Beispielsweise Ghosh, R.A. (2005) „*An economic basis for open standards*“ (Eine wirtschaftliche Basis für offene Standards), Maastricht, Projekt FLOSSPOLs, <http://flosspols.org/deliverables/FLOSSPOLs-D04-openstandards-v6.pdf>; Paapst, M. „*Affirmative action in procurement for open standards and FLOSS*“, in *International Free and Open Software Law Review*, Bd. 2, Nr. 2, S. 184–185, <http://www.ifosslr.org/ifosslr/article/view/41>; Open Forum Europe (2011), „*OFE Procurement Monitoring Report: EU Member States practice of referring to specific trademarks when procuring for Computer Software Packages and Information Systems between the months of February and April 2010*“ (Mai 2011), S. 6, http://www.openforumeuropa.org/openprocurement/open-procurement-library/Report_2010.pdf.

⁶ Richtlinie 2004/18/EG, ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114–240.

Auswirkungen auf die Preise nach sich zieht. Darüber hinaus kann die Abhängigkeit von einem einzigen Anbieter für ein IKT-System und dessen künftige Weiterentwicklung in Bezug auf die Betriebskontinuität problematisch sein, weil die Gefahr besteht, dass ein Anbieter die Unterstützung des Systems oder bestimmter Funktionsmerkmale des Systems einstellt. Außerdem kann es so dazu kommen, dass Innovations- und Effizienzsteigerungsmöglichkeiten nicht genutzt werden, vor allem wenn der Anbieter nicht in der Lage ist, das System zukunftssicher zu halten.

Wie aus einer Kommissionsuntersuchung⁷ hervorgeht, beteiligen sich an offenen Ausschreibungsverfahren deutlich mehr Bieter. Zudem führt eine Verdoppelung der Bieterzahl zu einer Verringerung des Vertragswerts um etwa 9 %.

Ausgehend von diesem Verhältnis zwischen höherer Bieterzahl und niedrigeren Kosten, von einem auf 78 Milliarden EUR⁸ geschätzten Volumen öffentlicher IKT-Aufträge in der EU sowie davon, dass in 16 % der Vergabeverfahren auf Markennamen Bezug genommen wird, kann eingeschätzt werden, dass öffentliche Auftraggeber jährlich etwa 1,1 Milliarden EUR⁹ zu viel ausgeben, weil aufgrund der Bezugnahme auf Markennamen nur eine eingeschränkte Zahl von Bietern in Frage kommt.

3. STANDARDISIERTE UND PROPRIETÄRE IKT-SYSTEME

Die Verwendung von auf Normen und Standards beruhenden IKT-Systemen anstelle proprietärer Technik wird dazu beitragen, restriktive Vergabepraktiken aufzubrechen, weil Normen und Standards wesentliches Wissen über ein System allgemein verfügbar machen, was dazu führt, dass andere potenzielle Anbieter das System unter wettbewerbsfähigeren Bedingungen instand halten und weiterentwickeln können.

Neben den wirtschaftlichen Aspekten bietet die Umstellung auf standardisierte IKT-Systeme für die Behörden weitere wichtige Vorteile, auf die auch im eGovernment-Aktionsplan¹⁰ eingegangen wurde.

3.1. Interaktion mit den Bürgern – Effizienzgewinne und Wahlfreiheit

Da Standards aus Spezifikationen bestehen, die für alle Interessenten zugänglich sind, können Produkte und Dienste unterschiedlicher Anbieter interoperabel gestaltet werden, wodurch es

⁷ „Estimating the Benefits from the Procurement Directives“ (Abschätzung des Nutzens der Vergaberichtlinien), http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/estimating-benefits-procurement-directives_en.pdf.

⁸ Diese Zahl beruht auf den IT-Ausgaben der britischen Behörden in Höhe von 18 Mrd. EUR im Jahr 2010 und Untersuchungen, denen zufolge auf das Vereinigte Königreich 23 % der öffentlichen IT-Ausgaben der EU entfallen. Dies wurde mit einer Schätzung in Höhe von 54 Mrd. EUR abgeglichen, die aus der MAPPS-Datenbank der öffentlichen Aufträge im IKT-Bereich stammt und auf einschlägigen IT-CPV-Codes beruht (diese Zahl dürfte aber zu niedrig sein, da Aufträge erst ab einem bestimmten Wert im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden und nicht alle IT-bezogenen Aufträge in IT-CPV-Codes eingestuft werden).

⁹ Wenn sich wegen der entfallenden Bezugnahme auf Markennamen die Zahl der Bieter in 16 % der ICT-Ausschreibungen verdoppeln würde (dies ist die niedrigste Zahl in den in Fußnote 5 genannten Studien), würden dadurch 9 % von 16 % des Betrags von 78 Mrd. EUR pro Jahr eingespart, was 1,1 Mrd. EUR pro Jahr entspricht.

¹⁰ KOM(2010) 743, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:DE:PDF>.
Siehe auch: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/node/165>.

einfacher und effizienter wird, verschiedene öffentliche Systeme zum Zweck des Datenaustauschs miteinander zu integrieren¹¹. Auf diese Weise wird es beispielsweise möglich, dass die Bürger ihre Daten einer Behörde nur ein einziges Mal mitteilen müssen. Werden dieselben Daten dann in einem anderen Zusammenhang benötigt, können sie automatisch abgerufen und weiterverwendet werden, wodurch die Interaktion zwischen Bürgern und Behörden auf örtlicher, regionaler, nationaler und europäischer Ebene effizienter wird. Die Herstellung dieses Maßes an Interoperabilität ist zwischen nicht standardisierten Systemen wesentlich kostspieliger und komplexer.

Werden proprietäre Produkte anstelle standardisierter Produkte verwendet, kann dies auch die Zugänglichkeit für die Bürger einschränken, die sich dann nur an die Behörden wenden können, wenn sie über dasselbe Produkt verfügen und es benutzen¹². Verwenden die Behörden dagegen standardisierte Produkte, können die Bürger auch ein anderes Produkt benutzen, das auf diesen Standards beruht.

3.2. Interaktion mit anderen Behörden

Der Europäische Interoperabilitätsrahmen (EIF) und die Europäische Interoperabilitätsstrategie (EIS), die in der Mitteilung der Kommission „Interoperabilisierung europäischer öffentlicher Dienste“¹³ erläutert werden, hängen maßgeblich von der Verwendung standardisierter IKT-Systeme ab. Interoperabilität ist erforderlich für die grenzüberschreitende Erbringung elektronischer Behördendienste, die Bürger und Unternehmen benötigen, wenn sie innerhalb der EU reisen, arbeiten, studieren oder beruflich tätig sind. Solche Dienste tragen zur Verwirklichung eines der Ziele des europäischen digitalen Binnenmarkts bei. Wenn Behörden auf Standards beruhende Alternativen einführen, wird es auch einfacher, die erforderlichen grenzüberschreitenden Dienste zu entwickeln.

3.3. Verstärkte Innovation

Nach der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors¹⁴ müssen die Mitgliedstaaten in den Fällen, in denen die Weiterverwendung von Unterlagen des öffentlichen Sektors erlaubt ist, diese Unterlagen auch in elektronischer Form¹⁵ zur Verfügung stellen, soweit dies möglich und sinnvoll ist.

Zu solchen Daten gehören beispielsweise elektronische Landkarten, Wetter-, Rechts-, Verkehrs-, Finanz- und Wirtschaftsdaten oder andere Informationen sowie die Anwendungsprogrammierschnittstellen (API) von IKT-Systemen. Dadurch sind Unternehmen und Bürger in der Lage, die Daten und Systeme der Behörden zur Entwicklung neuer Anwendungen zu verwenden, die für die Gesellschaft allgemein von Nutzen sind, zu

¹¹ Ghosh, R.A. (2005) „*An economic basis for open standards*“ (Eine wirtschaftliche Basis für offene Standards), Projekt FLOSSPOLs, <http://flosspols.org/deliverables/FLOSSPOLs-D04-openstandards-v6.pdf>. Hesser, Czaya und Riemer (2007) „*Development of standards*“ (Entwicklung von Standards), in W. Hesser (Hrsg.) „*Standardisation in Companies and Markets*“ (Standardisierung in Unternehmen und Märkten), S. 123–169, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

¹² http://www.epractice.eu/files/European%20Journal%20epractice%20Volume%2012_6.pdf.

¹³ KOM(2010) 744, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0744:FIN:DE:PDF>.

¹⁴ Richtlinie 2003/98/EG, ABl. L 345 vom 31.12.2003, S. 90–96, zu den vorgeschlagenen Änderungen siehe http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm.

¹⁵ In ihrem Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG hat die Kommission vorgeschlagen, die Formulierung „in elektronischer Form“ durch „in maschinenlesbarem Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten“ zu ersetzen, KOM(2011) 877 endg.

Wachstum und Beschäftigung beitragen und auch die Innovation im öffentlichen Sektor vorantreiben.

Werden diese Daten in Formaten zugänglich gemacht, die üblichen Standards entsprechen, ist es für die Anwendungsentwickler viel einfacher, dafür zu sorgen, dass ihre Anwendungen mit den Daten vieler verschiedener Behörden funktionieren und von den Bürgern überall in Europa benutzt werden können.

Überdies kann ein auf Normen und Standards beruhendes IKT-System leichter weiterentwickelt werden und wird besser in der Lage sein, von den Behörden künftig erwartete Dienstleistungen für die Bürger auf effiziente und innovative Weise zu erbringen. Die Normen und Standards bieten die notwendigen Anknüpfungspunkte, damit jeder, der über IKT-Kenntnisse verfügt, das System um Zusatzfunktionen ergänzen oder Daten von einem System zum anderen übertragen kann. Dadurch erhöht sich das Nutzungspotenzial.

3.4. Geringere Kosten für IKT-Anbieter

IKT-Anbieter selbst sind von dem Anbieterbindungsproblem ebenfalls betroffen. Wie die Umfrage von 2011 gezeigt hat, wäre die Mehrheit der IKT-Anbieter durchaus für ein offeneres Beschaffungswesen, das sich auf Standards stützt, weil dies für sie alle neue Märkte eröffnen und somit die Wettbewerbsfähigkeit des IKT-Markts in der EU steigern würde. Es steht jedoch außer Frage, dass die Umsatzaussichten einiger marktbeherrschender Anbieter beeinträchtigt würden, wenn neue Marktteilnehmer effektiver mit ihnen in den Wettbewerb treten könnten.

Trotz der Vorteile, die eine auf Standards beruhende Auftragsvergabe für die Mehrzahl der IKT-Anbieter bietet, wäre die Implementierung und Verwendung von Standards in ihren Produkten und Diensten auch mit Kosten verbunden. Diese sollten den sonst üblichen Kosten der Wartung und Weiterentwicklung ihrer Produkte und Dienste gegenübergestellt werden. Wie eine 2012 unter Behörden und IKT-Anbietern durchgeführte Umfrage¹⁶ (Umfrage von 2012) ergeben hat, gehen 30 % der Beteiligten davon aus, dass die Kostensteigerungen vor allem kurzfristig von größerer Bedeutung sein werden (sofern die Behörden die verwendeten Standards langfristig beibehalten). Dagegen erwarten 41 % der Umfrageteilnehmer, dass die langfristigen Kosten der IT-Lösungen sinken werden, was darauf hinweist, dass auch die IKT-Anbieter durch Kostensenkungen und einen leichteren Marktzutritt in den Genuss von Kostenvorteilen kommen werden.

Auf Normen und Standards beruhende IKT-Systeme werden die Interoperabilität verbessern, die Innovation steigern und den Wettbewerb fördern, aber auch die Kosten senken und die Interaktion mit den Bürgern verbessern. Sie werden die Grundlage für eine neue Generation offener, flexibler und kooperativer elektronischer Behördendienste zum Nutzen der europäischen Bürger und Unternehmen bilden, wie im *eGovernment*-Aktionsplan 2011–2015 vorgesehen.

4. LEITFADEN FÜR DIE BESCHAFFUNG STANDARDISIERTER IKT-LÖSUNGEN

Theoretisch scheint es recht einfach zu sein, künftig auf Standards beruhende IKT-Systeme erhalten, denn eigentlich reicht es aus, bei der Beschaffung neuer Lizenzen und Komponenten auf Standards zu bestehen. In der Praxis äußerten zahlreiche öffentliche Auftraggeber in der

¹⁶ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/study44-survey2results.pdf>.

Umfrage von 2011 aber, dass sie Schwierigkeiten mit der Verwendung von Standards bei der IKT-Auftragsvergabe hätten, wobei knapp 50 % von ihnen anführten, dass sie wegen mangelnder Sachkenntnis nicht entscheiden könnten, welche Standards für ihren konkreten IKT-Bedarf überhaupt relevant und angemessen seien. Deshalb ist es wichtig, den öffentlichen Auftraggebern bei der Überwindung dieser praktischen Schwierigkeiten zu helfen, damit sie Normen und Standards richtig verwenden können.

Einige Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich, Italien, die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Deutschland, Schweden, Spanien und Dänemark¹⁷) fördern gegenwärtig die Verwendung von Standards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im IKT-Bereich. Sie geben öffentlichen Stellen praktische Hilfestellung in Form von Aufstellungen empfohlener Standards für bestimmte Situationen, Beschaffungsleitlinien und fertigen Texten, die in Ausschreibungsunterlagen verwendet werden können. Trotz dieser bewährten Praxis gaben nur 25 % der Befragten bei der Umfrage von 2012 an, dass sie Zugang zu solcher Hilfestellung hätten, was den Schluss nahelegt, dass derartige Maßnahmen verstärkt werden müssen, um mehr öffentlicher Auftraggeber zu erreichen.

Die Europäische Kommission hat die Hauptschwierigkeiten ermittelt, vor denen Behörden bei der Vergabe von Aufträgen für IKT-Systeme stehen, und die besten Praktiken einiger Mitgliedstaaten, die sich aktiv um die Überwindung dieser Schwierigkeiten bemühen, zusammengetragen. Diese besten Praktiken bilden die Grundlage für den „Leitfaden für die Beschaffung standardisierter IKT-Lösungen, Elemente der guten Praxis“ (Leitfaden), der dieser Mitteilung beigelegt ist.

Der Leitfaden enthält:

- Hinweise zur Aufstellung einer IKT-Strategie mit wichtigen Grundsätzen, die in einem Land, einer Region oder einem Anwendungsbereich beachtet werden müssen, damit IKT-Systeme zusammen genutzt werden können und damit effiziente Dienstleistungen für Bürger und andere Akteure, die mit Behörden zu tun haben, erbracht werden können;
- Hinweise zur methodisch richtigen, fairen und transparenten Beurteilung von Normen und Standards, um diejenigen auszuwählen, die im Rahmen der IKT-Strategie verwendet werden sollen, und um eine Bindung an einen bestimmten Anbieter zu vermeiden. Hierbei handelt es sich um eine fortlaufende Tätigkeit, mit der dafür gesorgt werden soll, dass neue und bessere Standards, sobald sie vorliegen, anstelle der zuvor ausgewählten verwendet werden;
- Orientierungen für die bestmögliche Ermittlung des IKT-Bedarfs einer Behörde und die Beurteilung möglicher IKT-Systeme, die diesen Bedarf decken, unter Berücksichtigung der Anforderungen der Benutzer;
- langfristige Haushaltsplanung zur Bewältigung höherer Anfangskosten im Zusammenhang mit der Verringerung der Anbieterbindung;
- Hinweise zum Umgang mit den Märkten, damit Behörden das gegenwärtig bestehende Marktangebot besser verstehen und gleichzeitig der Markt auch den künftigen Bedarf der Behörden besser versteht;

¹⁷ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d2-finalreport-29feb2012.pdf>.

- Hinweise zur Aufstellung eines praktischen, gebrauchsfertigen Leitfadens (Aufstellung empfohlener Standards für bestimmte IKT-Anwendungen, fertige Texte, die in Ausschreibungsunterlagen verwendet werden können, Schulungsmaterial), der es Behörden erleichtert, Ausschreibungsunterlagen zu verfassen, in denen an der richtigen Stelle korrekt auf die richtigen Normen und Standards Bezug genommen wird.

Außerdem enthält der Leitfaden Beispiele für beste Praktiken und Material, auf das öffentliche Auftraggeber bei der Umsetzung der Hinweise zurückgreifen können. Der Leitfaden richtet sich an alle, die an der Vergabe öffentlicher Aufträge im IKT-Bereich mitwirken, an Beschaffungs- und IT-Verantwortliche des öffentlichen Sektors und IKT-Fachleute, die Behörden beraten und unterstützen.

Aus dem Leitfaden geht klar hervor, dass die Probleme im Zusammenhang mit der Anbieterbindung, der verstärkten und besseren Verwendung von Normen und Standards und dem Einsatz interoperabler Systeme nicht von einzelnen Auftraggebern allein gelöst werden können, sondern Teil eines langfristigen Gesamtplans auf der angemessenen sektoralen und organisatorischen Ebene sein müssen, damit die IKT-Systeme dann auch effizient gemeinsam genutzt werden können.

5. ÄHNLICHE INITIATIVEN

Es gibt auf EU-Ebene mehrere andere Initiativen zur Förderung der Nutzung von Normen und Standards:

- den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu Websites öffentlicher Stellen¹⁸, der vorsieht, dass aufbauend auf die von den europäischen Normenorganisationen aufgrund des Mandats M/376¹⁹ durchgeführten Arbeiten eine harmonisierte Norm erarbeitet wird;
- die Reihe der großen *eGovernment*-Pilotprojekte, die im Zuge des zum Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) gehörenden Programms zur Unterstützung der IKT-Politik (ICT-PSP) durchgeführt werden und in denen beispielsweise für elektronische Vergabepattformen²⁰ und für die elektronische Identifizierung²¹ anwendungsspezifische Standards empfohlen werden;
- die Arbeit des Europäischen Stakeholder-Forums für elektronische Rechnungsstellung (*e-Invoicing*)²² im Zusammenhang mit dem einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum;
- das Gemeinsame Bewertungsverfahren für Normen und Spezifikationen (CAMSS)²³, das im Zuge des Programms ISA (Interoperabilitätslösungen für europäische

¹⁸ COM(2012) 721, siehe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0721:FIN:DE:PDF> und <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/proposal-directive-european-parliament-and-council-accessibility-public-sector-bodies-websites>.

¹⁹ <http://www.mandate376.eu/>.

²⁰ <http://www.peppol.eu/>.

²¹ <https://www.eid-stork.eu/>.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/payments/einvoicing/index_de.htm.

²³ <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/idabc-camss/>.

öffentliche Verwaltungen)²⁴ entwickelt wurde und einen Rahmen für die Bewertung von Interoperabilitätsnormen und -spezifikationen sowie die gemeinsame Nutzung der Ergebnisse bildet. Der Leitfaden fördert die Anwendung des CAMMS für die Bewertung von Standards;

- die Beobachtungsstelle für die nationalen Interoperabilitätsrahmen (NIFO)²⁵, eine weitere ISA-Aktion, die einen Einblick in die Interoperabilitätsbemühungen in Europa gewährt. Schwerpunkt ist die Analyse der nationalen Interoperabilitätsrahmen, die – wie auch im Leitfaden vorgesehen – als wichtige Grundlage für die IKT-Strategien aller öffentlichen Einrichtungen gelten.
- Überdies haben nach der jüngsten Reform des europäischen Normungssystems²⁶ öffentliche Auftraggeber die Möglichkeit, technische Spezifikationen in Ausschreibungsunterlagen unter Bezugnahme auf IKT-Spezifikationen zu formulieren, die von Foren und Konsortien aufgestellt und von der Kommission nach Konsultationen, insbesondere mit der europäischen Multi-Stakeholder-Plattform für die IKT-Normung festgestellt werden, während es zuvor lediglich möglich war, auf jene Normen oder Spezifikationen zu verweisen, die von nationalen, europäischen oder internationalen Normenorganisationen herausgegeben wurden.

6. UND WENN KEINE NORMEN ODER STANDARDS VORLIEGEN?

Für einige neue Arten von Anwendungen, die öffentliche Einrichtungen entwickeln müssen, um wichtige gesellschaftliche Herausforderungen wie z. B. die Gewährleistung einer hochwertigen Gesundheitsversorgung für eine alternde Bevölkerung oder die Bekämpfung des Klimawandels zu bewältigen, liegen die erforderlichen Standards möglicherweise noch nicht vor. In solchen Fällen könnten sich Behörden mit anderen öffentlichen Auftraggebern zur vorkommerziellen Auftragsvergabe zusammenschließen. Das bedeutet, dass Aufträge für Forschungs- und Entwicklungsleistungen (FuE)²⁷ vergeben werden, bei denen sich der öffentliche Sektor die Risiken und Vorteile bahnbrechender FuE-Vorhaben mit der Industrie teilt. Dadurch können Auftraggeber die Industrie entsprechend ihren Anforderungen lenken und dabei die Vor- und Nachteile konkurrierender Lösungen verschiedener Anbieter gegeneinander abwägen (über Entwurf, Prototypenherstellung und Erprobung hinweg), ohne sich mit umfangreichen Verträgen an einen einzigen Anbieter binden zu müssen. Außerdem kann von den Anbietern verlangt werden, dass sie in den einschlägigen Normungsgremien mitarbeiten, um im Zusammenhang mit den Ergebnissen der FuE, die für vorkommerzielle Aufträge geleistet wird, Normen auszuarbeiten. Die Europäische Cloud-Partnerschaft²⁸ ist ein Beispiel der vorkommerziellen Auftragsvergabe, bei der Normen ausgearbeitet werden.

²⁴ http://ec.europa.eu/isa/index_en.htm.

²⁵ http://ec.europa.eu/isa/actions/04-accompanying-measures/4-2-3action_en.htm.

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 1025/2012, ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 12–33, und http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/standardisation-policy/index_de.htm.

²⁷ Der Begriff der vorkommerziellen Auftragsvergabe wird in der Mitteilung KOM(2007) 799 und im zugehörigen Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK(2007) 1668 definiert.

²⁸ COM(2012) 0529, S. 13 (Schlüsselaktion 3), http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=EN&type_doc=COMfinal&an_doc=2012&nu_doc=529 und http://ec.europa.eu/information_society/activities/cloudcomputing/europeancloudpartnership/index_en.htm.

7. AUFTRÄGE FÜR STANDARDISIERTE IKT-LÖSUNGEN: DAS WEITERE VORGEHEN

Die Europäische Kommission ruft alle Behörden in den Mitgliedstaaten auf, mit Hilfe des Leitfadens die Anbieterbindung ihrer IKT-Systeme zu verringern, um dadurch den Wettbewerb in Europa zu beleben und die Entwicklung des digitalen Binnenmarkts in Europa zu fördern, auch indem sie den Zugang zu öffentlichen Daten und Informationen verbessern und deren Nutzung erleichtern. Die Europäische Kommission wird ebenfalls auf den Leitfaden zurückgreifen, damit auch ihre eigenen IKT-Systeme verstärkt auf Normen beruhen, und ruft die anderen EU-Organe auf, es ihr gleich zu tun.

Es steht zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten wie auch die Europäische Kommission und die anderen EU-Organe im Laufe der Zeit spezielle Versionen des Leitfadens ausarbeiten werden, die auf ihre eigenen IKT-Strategien und die Verwendung bestimmter Normen zugeschnitten sind. Ein solches schrittweises Vorgehen wird voraussichtlich einen größeren Nutzen in Form von Kosteneinsparungen und weiteren Innovations- und Wettbewerbschancen bringen.

In einer Konsultation zu einer früheren Fassung des Leitfadens²⁹ wurde die Verbreitung bester Praktiken von den meisten Befragten für wichtig erachtet, und zwar sowohl von denen, die bereits Zugriff darauf hatten, als auch von den anderen. Mehr als 90 % der Teilnehmer beider Kategorien (oder 71 % der Gesamtstichprobe) gaben an, dass die Verbreitung bester Praktiken nützlich oder sehr nützlich ist.

Um die Verbreitung bester Praktiken zu erleichtern, wird die Europäische Kommission diese Initiative dadurch unterstützen, dass sie Sitzungen mit den Beteiligten (Behörden, IKT-Anbieter, Normenorganisationen und Zivilgesellschaft) organisiert und eine diesbezügliche Website einrichtet. Dank eines regelmäßigen Erfahrungsaustauschs werden öffentliche Einrichtungen voneinander lernen, sich an die entstehenden besten Praktiken anpassen, gemeinsame Probleme behandeln und gemeinsame Lösungen dafür vorschlagen. Dieser Austausch bester Praktiken wird dafür sorgen, dass sich die in verschiedenen Mitgliedstaaten getroffenen Wahlentscheidungen aneinander annähern, was die Fragmentierung verringern und zu einem echten digitalen Binnenmarkt beitragen wird.

Überdies wird die Kommission über das Ergebnis dieses Prozesses berichten und insbesondere

- einschlägige Informationen über die Verfahren der Behörden für die IKT-Auftragsvergabe geben, die Verwendung von Standards bei der Vergabe von IKT-Aufträgen beurteilen, praktische Hinweise erarbeiten, langfristige wirtschaftliche Beurteilungen vornehmen und Budgetplanungen vorstellen;
- das Verfahren der Auftragsvergabe überprüfen und darüber berichten, was gut funktioniert hat und was besser gemacht werden könnte, um künftig den Einsatz bester Praktiken zu fördern.

Diese Informationen und zugehörigen Daten könnten ergänzt werden durch einen Überblick über statistische Daten zu Bezugnahmen auf Markennamen in Ausschreibungen, die Zahl der an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmenden Bieter und eine Abschätzung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von IKT-Ausschreibungen.

²⁹ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/study44-survey2results.pdf>.

Die oben dargelegten Maßnahmen werden zu offeneren, auf Normen und Standards beruhenden IKT-Systemen führen, die dabei helfen können, effizientere öffentliche IKT-Dienstleistungen aufzubauen, die entwicklungsfähig sind und sich an künftige Anforderungen anpassen lassen. Die IKT-Branche wird so in der Lage sein, im Wettbewerb zueinander den Behörden ein gutes Preis-Leistungsverhältnis zu bieten und innovative neue Dienstleistungen anzubieten.