

Kriterienkatalog für Softwarelösungen zur elektronischen Vergabe

Herausgegeben von der KGSt und den Firmen
Administration Intelligence, Cosinex, CSC Ploenzke,
Healy Hudson, Intersource und subreport

Vorwort

In vielen Branchen der Privatwirtschaft hat sich der elektronische Einkauf (E-Procurement) bereits etabliert. Im Zuge von E-Government-Projekten entdecken jedoch auch zunehmend öffentliche Verwaltungen die Möglichkeiten der elektronischen Vergabe und Beschaffung. Anders als Unternehmen sind öffentliche Auftraggeber allerdings an eine Vielzahl vergaberechtlicher Vorschriften gebunden. Wesentliche Grundlage bilden hierbei die Verdingungsordnungen. Entsprechende rechtliche, technische und funktionale Anforderungen werden dadurch an die technischen Systeme gestellt, die die Vergabeprozesse elektronisch unterstützen. Während die Neufassungen der Verdingungsordnungen im Jahr 2000 die Möglichkeiten der elektronischen Angebotsabgabe (z.B. §21 Nr.1, Abs.1, S.2 VOB/A und §21 Nr.3 VOL/A) bereits berücksichtigen, ist die Vergaberechtskonformität der Softwareprodukte und der technischen Plattformen eine der wesentlichen Erfolgsfaktoren für eine rechtssichere und wirtschaftliche Abwicklung des öffentlichen Einkaufs. Wenn sich ein öffentlicher Auftraggeber daher mit der Einführung oder Nutzung einer Softwarelösung für die elektronische Vergabe auseinandersetzt, muss dieser die angebotenen Funktionen und die technische Realisierung dahingehend überprüfen, ob damit eine rechtskonforme Abwicklung einer digitalen Vergabe möglich ist. Dies bedeutet aber auch, dass es nicht möglich ist, elektronische Einkaufssysteme, die explizit für den Einsatz in Unternehmen entwickelt wurden, „eins zu eins“ in die öffentliche Verwaltung zu übernehmen. Diese Systeme berücksichtigen in der Regel nicht die spezifischen rechtlichen Anforderungen, an die die Verwaltungen im Rahmen ihrer Vergaben und Beschaffungen gebunden sind.

Dieser Kriterienkatalog beschreibt die **Anforderungen an ein öffentliches, vergaberechtskonformes, elektronisches Vergabesystem** (Software, Plattform). Unterschieden wird hierbei nach

- o **Muss-Kriterien** (Funktionen, die vorhanden sein müssen, um Vergaberechtskonformität zu erfüllen; i.S. einer rechtlichen, technischen und funktionalen Mindestanforderung),
- o **Soll-Kriterien** (Funktionen, die vergaberechtlich nicht unbedingt vorhanden sein müssen, die aber eine wirtschaftliche Vergabe erheblich unterstützen),
- o **Kann-Kriterien** (Funktionen, die die Wirtschaftlichkeit des Prozesses i.S. von E-Government unterstützen, z.B. Kommunikation zu den Bietern).

Der Kriterienkatalog wurde von der KGSt und den Firmen Administration Intelligence, Cosinex, CSC Ploenzke, Healy Hudson, Intersource und subreport gemeinsam entwickelt. Er soll für öffentliche Auftraggeber als Checkliste und Leitfaden für die Bewertung und Auswahl von E-Procurement-Lösungen dienen. Gleichzeitig soll er Anbietern solcher Lösungen dabei unterstützen, ihre Softwareprodukte und Plattformen vergaberechtskonform zu gestalten und zu betreiben. Anbieter, die diesen Kriterienkatalog unterstützen, sind aufgerufen, sich an der Mitarbeit an dieser Arbeitsgruppe zu beteiligen.

An dieser Stelle seien öffentliche Auftraggeber darauf hingewiesen, dass auch im Rahmen der elektronischen Vergabe und Beschaffung jeweils die ausschreibende Stelle für die Abwicklung des Einkaufsgeschäfts verantwortlich bleibt. Eine sorgfältige Prüfung der Vergaberechtskonformität der Lösung gehört daher zu den Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Einführung von E-Procurement.

1. Veröffentlichung des Bekanntmachungstextes

MUSS	Eine Vergabepattform muss in jedem Fall eine Möglichkeit bieten, die Bekanntmachung von Ausschreibungen bzw. das Bekanntmachungsformular gem. VOL, VOB und VgV elektronisch zu veröffentlichen.
------	---

2. Erstellung und Übermittlung der Vergabeunterlagen

MUSS	Eine Softwarelösung zur elektronischen Vergabe muss Funktionen zur Verfügung stellen, mit deren Hilfe es der ausschreibenden Stelle möglich ist, die Vergabeunterlagen vollständig und zusammenhängend an das Vergabesystem zu übertragen. Wichtig sind dabei Protokollierungsfunktionen über Zeitpunkt, Unversehrtheit der Datenpakete und Vollständigkeit der übertragenen Daten. Dabei muss die Softwarelösung in der Lage sein, die vom Auftraggeber übermittelten Daten gemäß seinen Standards an die Bewerber in lesbarer Form zur Verfügung zu stellen.
------	--

Dabei geht es nicht nur um die Lesbarkeit des Bekanntmachungsformulars (kann z.B. über Nutzung von PDF oder HTML vom Vergabesystem sichergestellt werden), sondern auch um die Lesbarkeit der Vergabeunterlagen (z.B. .d83 GAEB) und der Angebote (z.B. Einschränkung der Verwaltung auf nur in der Verwaltung unterstützte Dateiformate – Konfliktpotenzial sind z.B. alte DOS-Versionen von Word oder unterschiedliche Ausprägungen von .d84 GAEB). Diese Standards müssen von jedem Auftraggeber je Vergabe gesetzt werden. Dabei ist nach derzeitigem Stand keine Überprüfbarkeit aller Unterlagen auf einer Vergabepattform möglich und muss daher vom Auftraggeber geregelt werden.

3. Elektronischer Versand der Vergabeunterlagen

MUSS	Auf der Basis der mit dem Lösungsanbieter zu vereinbarenden technischen Verfügbarkeit muss die Softwarelösung gewährleisten, dass über den gesamten, jeweils von der ausschreibenden Stelle festgelegten Zeitraum die Vergabeunterlagen bereitgestellt werden.
------	--

MUSS	Es muss grundsätzlich eine Funktionalität bereitgestellt werden, die es dem Auftraggeber ermöglicht, den Zugriff des Bewerberkreises auf die Verbindungsunterlagen zu kontrollieren.
MUSS	Im Falle einer notwendigen Veränderung der Vergabeunterlagen muss die Softwarelösung Funktionalitäten bereitstellen, um die Bewerber und eventuell bereits vorhandene Bieter über die Veränderung zu informieren und die veränderten Vergabeunterlagen bereit zu stellen.

4. Rollenkonzept

SOLL	Die Softwarelösung sollte ein geeignetes Rollen- und Nutzerkonzeptvorsehen, um z.B. sicherstellen zu können, dass eine Unterscheidung von aus-schreibender Person und Submissionsleitung stattfinden kann.
------	--

5. Entgegennahme, Zurückziehen und erneute Entgegennahme elektronischer Angebote

MUSS	Eine Vergabepattform muss über Funktionen verfügen, die digitale Angebote verschlüsselt entgegennehmen kann und diese bis zu einem Stichtag unversehrt aufhebt.
MUSS	Es muss für den Bieter möglich sein, ein bereits an die Plattform versandtes Angebot bis zum Submissionstermin wieder zurückzuziehen und ein neues (verändertes) Angebot erneut abzugeben.

6. Unterstützung der Angebotswertung

SOLL	Zum Teil bieten Softwarelösungen auch eigene Funktionen an, um die Auftraggeber bei der Prüfung und Wertung der Angebote zu unterstützen. In jedem Fall muss dabei die Unversehrtheit der elektronischen Originaldokumente durch die Bewertung gewährleistet sein. Ebenso sollen konventionell eingereichte Angebot in der Wertung berücksichtigt werden können. Zusätzlich soll sichergestellt sein, dass eine Auswertung der Angebote in herkömmlicher Weise möglich bleibt.
------	--

7. Unterstützung der digitalen Kommunikation bis zum Submissionstermin

KANN	Neben der Unterstützung in der Angebotsphase kann ein Vergabesystem auch in den weiteren Prozessschritten die Kommunikation zwischen den Auftraggebern und den Bietern ermöglichen. So können beispielsweise Teile der Aufklärungsgespräche über das Vergabesystem kommuniziert werden.
------	---

8. Unterstützung der digitalen Kommunikation ab dem Submissionstermin bis zum Zuschlag

SOLL	Im Anschluss an den Submissionstermin sollte die Softwarelösung Funktionalitäten zur Übermittlung der Bieterinformation über die Nichtberücksichtigung sowie die Zuschlagserteilung bereitstellen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Versendung einer digitalen Zuschlagserteilung nur mit der qualifizierten digitalen Signatur rechtsgültig ist.
------	--

9. Verschlüsselung

MUSS	<p>Aus technischer Sicht spielt die Art und Weise der Verschlüsselung eine entscheidende Rolle. Hierbei ist auf eine angemessen hohe Verschlüsselung zu achten. Derzeitiger Standard ist hier 1024 Bit Schlüssellänge. Grundsätzlich werden die zwei im Folgenden beschriebenen Verschlüsselungsmechanismen eingesetzt.</p> <p>Verschlüsselung der Verbindung / SSL: Zum einen ist eine sichere Kommunikation zwischen öffentlichem Auftraggeber und den Bewerbern/Bietern über das Vergabesystem zu ermöglichen. Dies geschieht in der Regel über eine Verschlüsselung der Verbindungen zum Vergabesystem. Derzeitiger Standard für sichere Kommunikation ist eine Schlüssellänge von 128 bit.</p> <p>Verschlüsselung der Daten: Darüber hinaus ist es essenziell, dass mit geeigneten Verschlüsselungsmechanismen die Vertraulichkeit der Angebote sichergestellt wird. Dabei können sowohl software- als auch hardwarebasierte Verschlüsselungsmethoden angewandt werden. Bei einer softwarebasierten Verschlüsselung ist darauf zu achten, dass mindestens ein RSA-Algorithmus mit einer Schlüssellänge von 1024 Bit verwendet wird.</p>
------	--

10. 4-Augen-Prinzip bei Angebotsöffnung

MUSS	Zum Submissionstermin müssen von der Softwarelösung Mechanismen zur Sicherstellung des 4-Augen-Prinzips bereitgestellt werden. Dies kann z.B. durch den Einsatz von Verschlüsselungstechnologien und/oder Signaturkarten realisiert werden.
------	---

11. Qualifizierte digitale Signatur

MUSS	Für die vergaberechtskonforme Abwicklung ist zur Abgabe eines digital übermittelten Angebots und zur Erteilung/Übermittlung eines digital übermittelten Zuschlags die qualifizierte elektronische Unterschrift gem. SigG zwingend erforderlich. Eine Softwarelösung muss dazu mindestens eine signaturgesetz-konforme qualifizierte digitale Signatur unterstützen
------	--

12. Dokumentation

MUSS	Eine wesentliche Anforderung an eine Softwarelösung ist die Dokumentation der durchgeführten Verfahrensschritte. Es ist unbedingt erforderlich, die juristisch relevanten Sachverhalte vollständig und unverfälscht zu dokumentieren und verfügbar zu machen.
------	---

13. Aufbewahrung der eingegangenen Angebote

MUSS	Die eingegangenen Angebote müssen als Urdokumente dauerhaft als solche erkennbar und erhalten bleiben und dürfen auf keine Weise veränderbar sein. Dies bedeutet, dass diese als Originaldatei mit Hilfe geeigneter Archivierungsmechanismen gespeichert und aufbewahrt werden müssen.
------	--

Kontakt:

KGSt
Hans-Jörg Frick
Lindenallee 13-17
50968 Köln
Tel: 0221/37689-24
hans.frick@kgst.de
www.kgst.de