

Herausforderungen bei der IT-Vergabe – die UfAB als nützlicher Leitfaden

Die schnell voranschreitende Digitalisierung erfasst alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung. Öffentliche Auftraggeber vergeben zunehmend Aufträge, die im weiten Feld der IT anzusiedeln sind. Hierzu zählt sowohl die Beschaffung von Hardware wie Servern oder Telekommunikationsmitteln als auch von innovativen, modernen Softwarelösungen und IT-Dienstleistungen. Aufgrund des stark wachsenden und komplexer werdenden Beschaffungsaufkommens im IT-Bereich besteht bei öffentlichen Auftraggebern ein zunehmender Druck, Beschaffungsvorgänge zu professionalisieren. Leitfäden wie die neue Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen 2018 (UfAB 2018) bieten praktische Handlungshilfen, IT-Beschaffungen zu standardisieren und auch komplexere Beschaffungsmaßnahmen durchzuführen.

Wachstumsmarkt IT-Beschaffung

Ein Anhaltspunkt für das steigende Volumen von IT-Beschaffungen ist der Tätigkeitsbericht des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern (kurz: BeschA).¹ Demnach hat sich dessen Vergabevolumen insgesamt von 871 Millionen Euro im Geschäftsjahr 2015 auf fast 2 Milliarden Euro im Jahr 2017 gesteigert.² Zu den Bedarfsträgern des BeschA zählen Ministerien, Behörden wie Bundespolizei und Verfassungsschutz sowie weitere Einrichtungen wie zum Beispiel die Bundeszentrale für politische Bildung oder die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Laut Tätigkeitsbericht liegt diese Steigerung von fast 130 Prozent „zum Großteil an den vermehrten Volumina im Bereich IT-Dienstleistungen und Technik und an den sonstigen Dienstleistungsverträgen“.³

Auf Basis der ITK-Marktzahlen des Branchenverbands Bitkom vom Januar 2019 ist für das Jahr 2019 im Bereich der Informationstechnologie, Telekommunikation und Unterhaltungselektronik mit einem

Umsatzvolumen von 168,5 Milliarden Euro zu rechnen.⁴ Bereits in den Jahren 2013 und 2014 gaben allein Bund, Länder und Kommunen über 20 Milliarden Euro für Informations- und Kommunikationstechnik sowie zugehörige Dienstleistungen aus.⁵

Doch nicht nur die Menge, sondern auch die Art und der Inhalt der zu beschaffenden Lösungen, Produkte und Dienstleistungen sind einem Wandel unterworfen. Neben teilweise grundsätzlichen Fragestellungen, etwa zu Cloud- oder Open-Source-Lösungen, haben neue sowie sich ändernde Lösungsangebote und Geschäftsmodelle besondere Bedeutung im Rahmen von IT-Beschaffungen.

Beschaffungstrends: Bündelung, Marktorientierung und Standardisierung

Die Digitalisierungsentwicklungen im öffentlichen Sektor wirken sich zunehmend auf das Beschaffungswesen aus und stellen den öffentlichen Einkauf vor neue Herausforderungen: Beschaffungs-

vorgänge im Bereich der IT sind geprägt von einer großen Bandbreite an denkbaren Beschaffungsgegenständen und Märkten. Eine professionelle Ausrichtung und Gestaltung der Beschaffung von IT-Leistungen erfordert daher mehr denn je eine qualifizierte – meist interdisziplinär geprägte – Planung und Vorbereitung. Zu beobachtende Trends in diesem Umfeld sind neben der sich etwa auf Bundesebene fortentwickelnden Beschaffungsbündelung die zunehmende Orientierung der IT-Beschaffung an den jeweiligen Marktgegebenheiten und die Entwicklung von Standards für die Beschaffung.

Die UfAB 2018: aktueller Leitfaden für IT-Beschaffungen

Hier setzt die neue und komplett überarbeitete UfAB 2018 an. Sie ersetzt die UfAB VI und enthält alle durch die letzten Vergaberechtsreformschritte erfolgten Rechtsänderungen. Somit bildet sie den aktuellen Stand der rechtlich zulässigen und wirtschaftlich sinnvollen Instrumente bei der Beschaffung von IT-Leistungen ab. Dabei hebt die UfAB 2018 die Bedeutung der Planung und Vorbereitung von IT-Beschaffungen besonders hervor. Aufbau und Inhalt leiten den IT-Beschaffer

¹ Vgl. Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2018): Tätigkeitsbericht 2017, verfügbar unter: www.bescha.bund.de

² Vgl. ebenda

³ Ebenda, S. 29

⁴ Vgl. Bitkom (2019): ITK-Marktzahlen (Stand Januar 2019), verfügbar unter: www.bitkom.org

⁵ Vgl. Bitkom (2013): Öffentliche Hand gibt über 20 Milliarden Euro für ITK aus, Presseinformation, 3.12.2013, verfügbar unter: www.bitkom.org

durch die drei wesentlichen Phasen des IT-Beschaffungsprozesses:

- Planung einer Beschaffung,
- Design einer Beschaffung und
- Durchführung eines Vergabeverfahrens.

Die UfAB 2018 unterstützt nicht nur die Anwendung regelkonformer Vergabeprozesse. Sie vermittelt darüber hinaus konkrete Maßnahmen zur Entwicklung und Umsetzung von Beschaffungsstrategien und -konzeptionen, die eine adäquate Auseinandersetzung mit dem Beschaffungsgegenstand, dem konkreten Markt und den Mitteln vergaberechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten gewährleistet. Konkrete Hinweise und Empfehlungen für das Design einer Beschaffung liefern eine probate Hilfe – zum Beispiel zur Wahl des geeigneten Vergabeverfahrens und zur Erstellung strukturierter Vergabeunterlagen. Die Durchführung des Vergabeverfahrens wird jeweils anhand der einzelnen Vergabeverfahrensarten und deren jeweiligen prozessualen Ablaufs beschrieben.

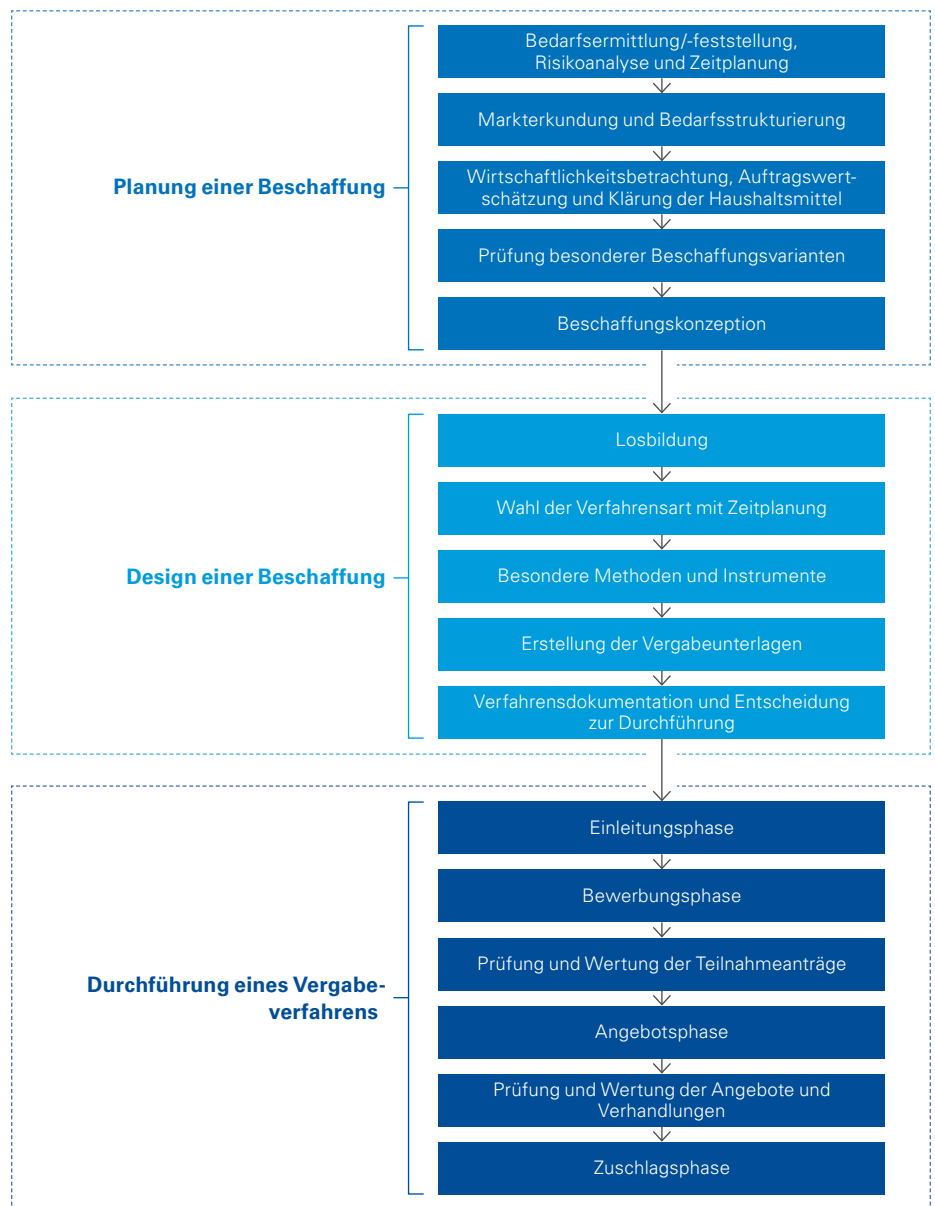
Als speziell auf IT-Beschaffungen fokussierter Leitfaden greift die UfAB 2018 besondere IT-vergabespezifische Aspekte auf, so unter anderem:

- wettbewerblicher Dialog und Innovationspartnerschaft als besondere Vergabeverfahrensarten,
- Umgang mit dem Gebot der produktneutralen Ausschreibung,
- Berücksichtigung von Start-ups,
- Open Source,
- Open Data,
- beschaffungsspezifische Umsetzung von agilen Vorgehensmodellen,
- Methoden zur Bewertung von Angeboten (insbesondere einfache und erweiterte Richtwertmethode).

Sondierung von Bietermärkten und deren gezielte Ansprache

Vertiefend wird in der UfAB 2018 auch auf Einzelheiten von Markterkundungsmaßnahmen im Vorfeld der eigentlichen Vergabeverfahren eingegangen. Die Markterkundung gewinnt in der öffentlichen Beschaffungspraxis zunehmend an Bedeutung und ist durch Rechtsgrundlagen wie § 28 VgV und § 20 UVgO vergaberechtlich legitimiert. Eine Markterkundung im Rahmen von IT-Beschaffungen ermöglicht es öffentlichen Auftraggebern, sich

Abbildung 1: Drei wesentliche Phasen des Beschaffungsprozesses nach UfAB 2018



Quelle: UfAB 2018

einen Überblick über verfügbare Lösungen, Produkte und Anbieter zu verschaffen und gleichzeitig den angesprochenen Markt über anstehende Beschaffungen zu informieren. Die Markterkundung kann – richtig und strukturiert eingesetzt – substanzielle Informationen und Erkenntnisse hervorbringen, die für eine zielorientierte Planung und ein sachgerechtes Design der Beschaffung notwendig sind, beispielsweise für die Wirtschaftlichkeitsberechnung und die Auftragswert-schätzung, den gewählten Leistungszuschnitt (einschließlich Themen der Losvergabe) oder Fragen im Zusammenhang

mit dem Gebot der produktneutralen Ausschreibung. Die Gesetzesbegründung zu § 28 VgV führt dazu aus: „... in vielen Fällen erscheint eine vorherige Markterkundung auch sinnvoll, um eine fundierte Leistungsbeschreibung auf einer realistischen Kalkulationsgrundlage erstellen zu können.“

Die Einbeziehung von Markt-Know-how bei der IT-Beschaffung behandelt die UfAB 2018 zudem im Zusammenhang mit den Vergabeverfahrensarten. Neben der Bedeutung der Wahl der richtigen Vergabeverfahrensart für den jeweiligen



Beschaffungsgegenstand wird insbesondere auch auf die besonderen Verfahrensarten des „wettbewerblichen Dialogs“ und der „Innovationspartnerschaft“ eingegangen.

„Innovationspartnerschaft“ und „wettbewerblicher Dialog“ werden als Verfahrensarten zwar nach wie vor nur selten im Rahmen öffentlicher Beschaffungen genutzt. Allerdings werden zunehmend Tendenzen im öffentlichen Einkauf sichtbar, dass sich öffentliche Auftraggeber mit der Möglichkeit dieser besonderen Verfahrensarten im Rahmen der Beschaffungsplanung beschäftigen und diese in Erwägung ziehen. Insbesondere in Fällen, bei denen am Anfang des Beschaffungsvorgangs noch gar nicht klar ist, mit welcher zu beschaffenden Lösung der öffentliche Auftraggeber zum gewünschten Erfolg gelangt, ist eine Auseinandersetzung auch mit den besonderen Vergabeverfahrensarten geboten.

Im Zusammenhang mit der richtigen Marktansprache und der Einbeziehung von Markt-Know-how spielt auch die zielgerichtete Anreizsetzung für Bewerber und Bieter in Vergabeverfahren eine wich-

tige Rolle, um erfolgreiche Beschaffungsergebnisse zu erreichen. Die Gestaltung von Zuschlagskriterien und Bewertungsmethoden ist hier von zentraler Bedeutung. Die UfAB 2018 behält hierfür insbesondere die bewährten Bewertungsmethoden der einfachen und erweiterten Richtwertmethode bei und erläutert diese unter Berücksichtigung des aktuellen Stands der Rechtsprechung. Die in den Fassungen früherer Jahre enthaltenen gewichteten Richtwertmethoden sind in der UfAB 2018 entfallen.

Fazit

Das wachsende IT-Beschaffungsaufkommen und die steigende Komplexität der einzelnen Projekte zwingen öffentliche Auftraggeber, ihre Prozesse zu professionalisieren. Sich ändernde Märkte, Lösungen und Produkte verlangen eine marktgerechte und zielorientierte Nutzung IT-beschaffungsspezifischer Instrumente und vergaberechtlicher Gestaltungsspielräume. Leitfäden wie die UfAB 2018 bieten praktische Handlungshilfen, um die bestehenden Chancen und Trends, wie etwa „mehr Marktorientierung“, zu nutzen bzw. fortzuentwickeln. |

Henrik-Christian Baumann, Fritz Stöcklein



Der Leitfaden „UfAB 2018 – Praxis der IT-Vergabe“ steht auf der Website des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik zum Download zur Verfügung:
www.cio.bund.de