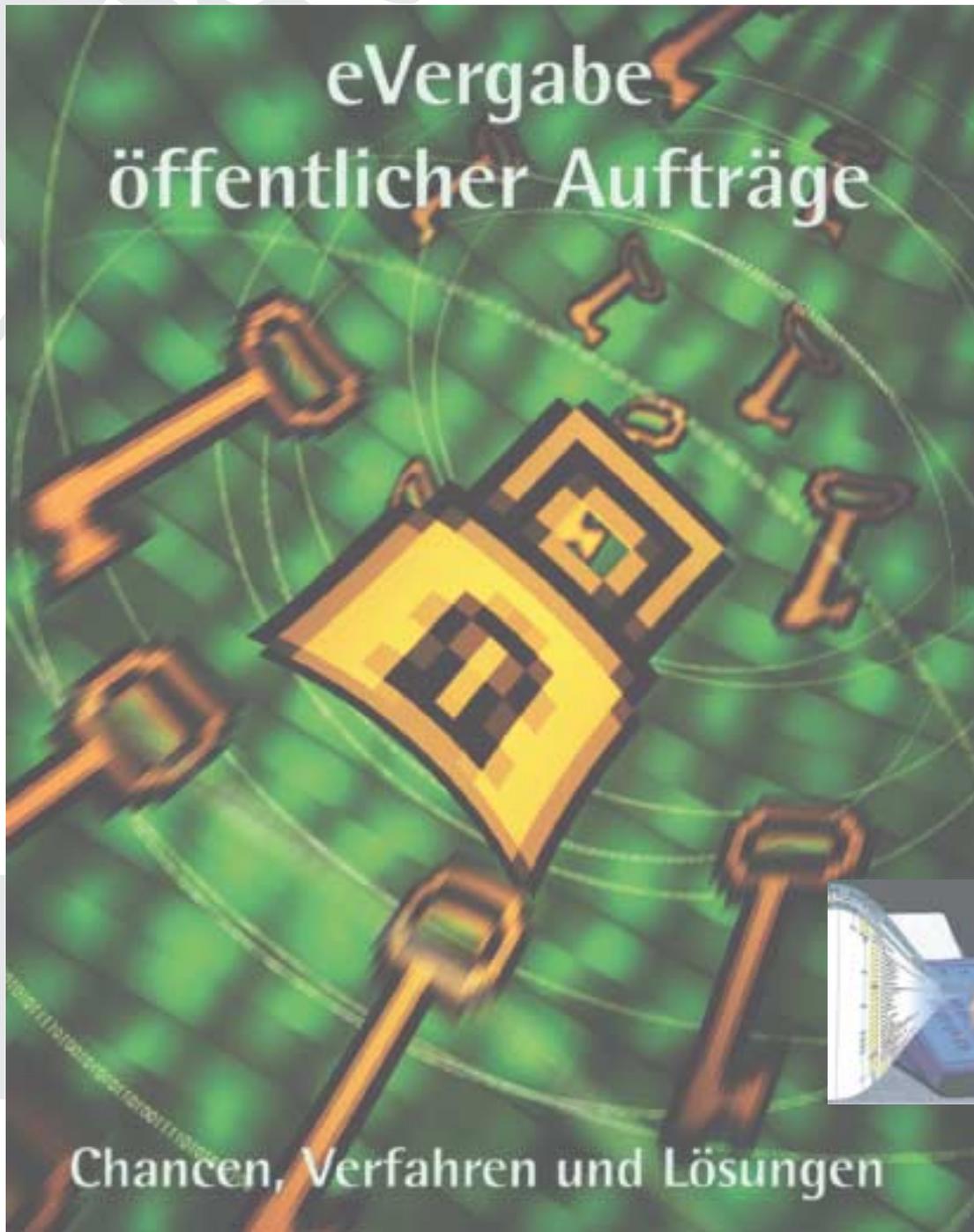


# DStGB DOKUMENTATION N° 21

---



Deutscher  
Städte- und  
Gemeindebund

## Vorwort

Das Internet bietet für die Städte und Gemeinden vielfältige Möglichkeiten eines effizienten, schnellen und bürgerfreundlichen Verwaltungshandelns. Einen sehr bedeutsamen Bereich modernen Verwaltungshandelns stellt die elektronische Auftragsvergabe dar. Hier sind die Städte und Gemeinden als größte öffentliche Auftraggeber gefordert, die seit dem 1. Februar 2001 bestehenden rechtlichen Möglichkeiten der elektronischen Vergabe zu nutzen.

Untersuchungen belegen, dass durch elektronische Ausschreibungen eine wesentliche Optimierung des Vergabeverfahrens und im Ergebnis Kosteneinsparungen von ca. 10% zu erzielen sind. Den Städten und Gemeinden ist aber häufig unklar, wie eine elektronische Auftragsvergabe verfahrensmäßig abläuft. Auch die Frage, welche Stellung externe Dienstleister für die Kommunen einnehmen können, spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

Die Dokumentation des Deutschen Städte- und Gemeindebundes „Elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge“ hat zum Ziel, die wichtigsten Problemfelder aufzuzeigen und das Verfahren schwerpunktmäßig darzustellen.

Angesichts der mit der elektronischen Vergabe verbundenen Einsparungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten empfehlen wir den Städten und Gemeinden, sich offensiv mit dem Thema zu befassen und neue Wege zu beschreiten.

Berlin, im November 2001



Dr. Gerd Landsberg  
Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied

## Verfasser:

Beigeordneter Norbert Portz  
Rechtsreferendarin Talke Friemann

## Gliederung

### Vorwort

<b>I. Einleitung</b> .....	<b>4</b>
<b>II. Neuregelungen der elektronischen Vergabe im Vergaberecht</b> .	<b>4</b>
1. Möglichkeit der digitalen Angebotsabgabe .....	4
2. Die Regelung des § 15 Vergabeverordnung .....	5
3. Digitale Angebotsabgabe auch unterhalb der Schwellenwerte .....	5
<b>III. Chancen nutzen!</b> .....	<b>5</b>
<b>IV. Allgemeine Grundsätze</b> .....	<b>6</b>
1. Vertraulichkeit wahren! .....	6
2. Abgabe eines vollständigen Angebots auf elektronischem Weg .....	6
<b>V. Digitales Vergabeverfahren im Ablauf</b> .....	<b>6</b>
1. Wie erfolgt die Bekanntmachung? .....	6
2. Wie erfolgt die Anforderung der Vergabeunterlagen? .....	7
3. Wie wird verschlüsselt und signiert? .....	7
4. Wie werden die Vergabeunterlagen versandt? .....	8
5. Können Bieter ausschließlich digitale Angebote abgeben? ....	9
6. Müssen die Kommunen die digitale Angebotsabgabe zwingend vorsehen? .....	9
7. Welche Anforderungen bestehen an die Unterzeichnung des digitalen Angebots? .....	9
8. Wie erfolgt das Quittieren des Angebotes und dessen Verwaltung bis zum Eröffnungstermin? .....	10
9. Wie erfolgt die Öffnung des digitalen Angebotes im Eröffnungstermin? .....	10
10. Wie erfolgt die Prüfung der Angebote? .....	10
11. Wie erfolgt der Zuschlag und die Benachrichtigung? .....	11
12. Wie erfolgt die Aufbewahrung der Angebote? .....	11
<b>VI. Mit welchen Kosten der Einrichtungsvoraussetzungen für eine elektronische Vergabe muss gerechnet werden?</b> .....	<b>11</b>
<b>VII. Checkliste</b> .....	<b>12</b>
<b>VIII. Technische Anforderungen</b> .....	<b>12</b>
<b>IX. Schaubild digitale Signatur</b> .....	<b>12</b>
<b>X. Resümee</b> .....	<b>12</b>
<b>XI. Vergabe mittels Einschaltung externer Diensteanbieter</b> .....	<b>12</b>
<b>XII. Besonderheiten des elektronischen Vergabeverfahrens nach der VOL/A</b> .....	<b>13</b>
<b>XIII. Das Verfahren nach der VOF</b> .....	<b>14</b>
<b>XIV. Literaturhinweise</b> .....	<b>14</b>

# Elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge

## Chancen, Verfahren und Lösungen



### I. Einleitung

Die Städte und Gemeinden haben in jüngster Zeit immer mehr das Internet als Möglichkeit entdeckt, nicht nur innerhalb der Verwaltungen und Behörden miteinander zu kommunizieren, sondern hiermit auch ein Dienstleistungsangebot für die Bürgerinnen und Bürger sowie die örtliche Wirtschaft bereitzustellen. Das Internet führt zu einem effizienteren und schnelleren Verwaltungshandeln.

Ein bisher erst in den Anfangsschritten stehender Bereich des digitalen Verwaltungshandelns stellt das öffentliche Auftragswesen (e-procurement) dar. Hier sind insbesondere die Städte und Gemeinden gefordert, die rechtlich geschaffenen Möglichkeiten einer elektronischen Auftragsvergabe mittel- und langfristig zu nutzen. Von den in Deutschland pro Jahr vergebenen öffentlichen Aufträgen in Höhe von knapp 300 Mrd. € im Bau-, Liefer- und Dienstleistungsbereich vergeben die über 14.000 Städte, Gemeinden und Kreise mehr als die Hälfte. Umso wichtiger ist es, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge die Möglichkeiten des Internets zu nutzen und damit eine Modernisierung der Beschaffungsorganisation und Kosteneinsparpotentiale herbeizuführen.

Lösungen, die lediglich den Auftragsprozess optimieren, die Nachfrage bündeln oder nur Ausschreibungen zusätzlich zu den vorgeschriebenen Stellen auch im Internet veröffentlichen, bieten zweifellos einen Fortschritt. Dennoch wird es erst dann, wenn die öffentliche Auftragsvergabe von der Bekanntmachung bis hin zum Vertragsschluss elektronisch abgewickelt werden kann, zu maßgeblichen Erleichterungen und auch Kosteneinsparungen für die Kommunen kommen.

Die technischen und organisatorischen Herausforderungen, die damit verbunden sind, sind für alle Beteiligten zu bewältigen, zumal sich schon erste Dienstleistungsunternehmen dieses Problems angenommen haben. Sie bieten Lösungs- und Schulungskonzepte an, die in punkto Vollständigkeit des Leistungsumfangs von Anbieter zu Anbieter allerdings variieren.

Der seit dem 1. Februar 2001 mit der neuen Vergabeverordnung (VgV)<sup>1</sup> und den neuen Verdingungsordnungen (VOB/A, VOL/A und VOF) geschaffene Rechtsrahmen eröffnet für die Kommunen die Möglichkeit, elektronische Angebote in einem Vergabeverfahren zuzulassen. Damit ist ein wesentlicher Schritt zur Umsetzung der europäischen Vorgaben in nationales Recht geschaffen worden.

Da die hiermit verbundene Möglichkeit eines digitalen Ausschreibungsverfahrens nicht nur technische, sondern auch juristische Kenntnisse erfordert, ist die Abstimmung zwischen Juristen und Software-Entwicklern unabdingbar. Im folgenden wird ein Überblick über die rechtlichen und technisch-verfahrensmäßigen Abläufe und die hieraus resultierenden Anforderungen an die Einführung der digitalen Auftragsvergabe gegeben.

### II. Neuregelungen der elektronischen Vergabe im Vergaberecht

#### 1. Möglichkeit der digitalen Angebotsabgabe

Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes in der EG führte Anfang der 90-er Jahre zu einer Vervollständigung des Systems der EG-Regeln über die Vergabe öffentlicher Aufträge. Ihr Anwendungsbereich wurde stark erweitert. Nachdem zunächst die Bundesregierung ermächtigt wurde, eigene detaillierte Vergabevorschriften zu erlassen, wurde bei der letzten Anpassung das System der Vergabe an neue Maßstäbe angepasst. Durch die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (EC-Richtlinie) und die Signaturrechtlinie ist ein Rechtsrahmen geschaffen worden, der eine sichere und vertrauensvolle Kommunikation in den Datennetzen gewährleisten sollte. In die drei EG-Richtlinien (92/50/EWG, 93/36/EWG und 93/37/EWG)<sup>2</sup>, die der Ausgestal-

<sup>1</sup> Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 9.1.2001 (BGBl. I S. 100).

<sup>2</sup> Dienstleistungs-, Liefer- und Baukoordinierungsrichtlinie.

tung und Verwirklichung der Grundfreiheiten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens dienen, wurde durch die Änderungsrichtlinie 97/52/EWG ein jeweils gleichlautender Absatz eingefügt. Danach können die Mitgliedstaaten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

*„zulassen, dass die Angebote auf andere Weise (als schriftlich auf direktem Wege oder per Post) übermittelt werden, sofern gewährleistet ist, dass*

- *jedes Angebot alle für seine Bewertung erforderlichen Angaben enthält;*
- *die Vertraulichkeit der Angebote bis zu ihrer Bewertung gewahrt bleibt;*
- *die Angebote schriftlich oder durch Übermittlung einer beglaubigten Abschrift bestätigt werden, soweit dies aus Gründen des rechtlichen Nachweises erforderlich ist;*
- *die Öffnung der Angebote nach Ablauf der für ihre Einreichung festgelegten Frist erfolgt.“*

## 2. Die Regelung des § 15 Vergabeverordnung

Auf den EG-Vergaberichtlinien basiert die am 1. Februar 2001 in Kraft getretene und für alle Auftragsvergaben oberhalb der EG-Schwellenwerte (Baubereich 5 Mio. €; Liefer- und Dienstleistungssektor 200.000 €, Sektorenbereich 400.000 €) geltende neue Vergabeverordnung (VgV). Gleichzeitig mit der Vergabeverordnung sind auch die neuen Verdingungsordnungen VOB/A, VOL/A und VOF<sup>3</sup> wirksam geworden. Eine der maßgeblichen Neuerungen der Vergabeverordnung ist § 15 VgV. Dieser enthält in Umsetzung der Vorgaben der EG-Vergaberichtlinien erstmalig eine Regelung über die elektronische Angebotsabgabe. Danach können, soweit die Bestimmungen der VOB/A, der VOL/A und der VOF keine speziellen Regelungen über die elektronische Angebotsabgabe enthalten,

*„die Auftraggeber zulassen, dass die Abgabe der Angebote in anderer Form als schriftlich per Post oder direkt erfolgen kann, sofern sie sicherstellen, dass die Vertraulichkeit der Angebote gewahrt ist. Digitale Angebote sind mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes zu versehen und zu verschlüsseln; die Verschlüsselung ist bis zum Ablauf der für die Einreichung der Angebote festgelegten Frist aufrecht zu erhalten“.*

<sup>3</sup> Siehe in „Vergaberecht“, Beck Texte in dtv, 4. Aufl. 2001, München.

Mit dieser zunächst nur für Auftragsvolumen oberhalb der EG-Schwellenwerte geltenden Regelung ist es den Auftraggebern nunmehr ausdrücklich gestattet, gegenüber den Bietern die elektronische Angebotsabgabe zuzulassen. Die Vorschrift setzt für die Nutzung dieser Möglichkeit jedoch voraus, dass die Vertraulichkeit der Angebote sichergestellt ist. Aus diesem Grunde müssen digital abgegebene Angebote mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen und verschlüsselt werden.

## 3. Digitale Angebotsabgabe auch unterhalb der Schwellenwerte

Die Verdingungsordnungen haben in der VOB/A und der VOL/A diese Regelung auch auf Auftragsvergaben unterhalb der EG-Schwellenwerte erstreckt und in eigenen Vorschriften umgesetzt. So heißt es in § 21 Nr. 1 Abs. 1 S. 2 der VOB/A für den Schritt der Angebotsabgabe:

*„(...) Daneben kann der Auftraggeber mit digitaler Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehene digitale Angebote zulassen, die verschlüsselt eingereicht werden müssen“.*

Auch § 21 Nr. 3 VOL/A enthält eine entsprechende Neuregelung. Ferner sind in der VOB/A und der VOL/A weitere Änderungen erfolgt, die insgesamt ein digitales Ausschreibungsverfahren ermöglichen sollen. Für den Bereich der VOB/A zu nennen sind insbesondere:

- Vergabeunterlagen: § 10 Nr. 5 Abs. 2 Buchst. h, i und j.
- Bekanntmachung: § 17 Nr. 1 Abs. 2 Buchst. i und l.
- Rücknahme von Angeboten: § 18 Nr. 3.
- Kosten für digitale Übermittlung: § 20 Nr. 1 Abs. 1 S. 1, 2. Hs.
- Eröffnungstermin: § 22 Nr. 1, Nr. 3 Abs. 1.

## III. Chancen nutzen!

Die Möglichkeit der Zulassung digitaler Angebote eröffnet Chancen, die die Kommunen nutzen sollten. Zum einen erreicht man mit der elektronischen Vergabe einen erheblich größeren Bieterkreis. Zum anderen wird das Vergabeverfahren durch die digitale Angebotsabgabe erheblich verkürzt, da Postlaufzeiten und aufwendige Verwaltungsvorgänge entfallen. Das zeitliche Abkürzen der Vergabeverfahren wird dann möglich sein, wenn ausschließlich elektronisch vergeben werden kann. Das bedeutet, dass die erwarteten Einsparungen aus der Elektronifizierung des gesamten Geschäftsprozesses von der Ausschreibung und Bekanntmachung über die Angebotsabgabe,

die Submission und den Vertragsabschluss unter Vermeidung von Medienbrüchen zu erzielen sein werden. Durch die damit verbundene schnellere Vergabe von Aufträgen und durch eine zügigere Realisierung von Vorhaben erreicht man Kosteneinsparungen in einer Höhe, die sich schätzungsweise bei 10 % bewegen dürften<sup>4</sup>. Daher sollte so schnell wie möglich mit der Umsetzung der digitalen Vergabe, wenn auch nur in kleinen Schritten, begonnen werden, um diese Vorteile und Chancen nutzen zu können. Dienstleistungsunternehmen, die die öffentlichen Auftraggeber ebenso wie die interessierten Bieter von der Ausschreibungsvorkalkulation über die Ausschreibungszuspielung, die Generierung neutraler Stücklisten und die Kalkulationsunterstützung bis zur Abgabe eines digitalisierten rechtssicheren Angebotes unterstützen, sind schon am Markt<sup>5</sup>. Die Qualität dieser Dienstleister wird daran zu messen sein, wie durchgängig und kompetent ihre Unterstützung auf allen der genannten Prozessstufen gestaltet ist. Besonders für kleinere Gemeinden kann eine solche Rundumbegleitung ausschlaggebend dafür sein, sich an den großen Markt des öffentlichen Auftragswesens in elektronischer Form heranzuwagen.

## IV. Allgemeine Grundsätze

Nach den Vorgaben des europäischen sowie des nationalen Rechts sind bei der elektronischen Vergabe einige grundlegende Gesichtspunkte zu beachten:

### 1. Vertraulichkeit wahren!

Zum Schutz des Bewerbers, zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs, aber auch zur Wahrung der Interessen des Auftraggebers ist es unbedingt notwendig, die Identität der Bieter und vor allem die Inhalte ihrer Angebote geheim zu halten. Dieser Grundsatz gilt sowohl bei EG-weiten Ausschreibungen als auch im nationalen Vergabeverfahren (§ 15 S. 2, 2. Hs. VgV, § 22 Nr. 1 VOB/A und § 22 Nr. 1 VOL/A). Die Wahrung der Vertraulichkeit ist im elektronischen Verfahren nur durch die Einbeziehung der qualifizierten digitalen Signatur möglich. Bis zur Öffnung der Angebote ist zur Vermeidung von Schadensersatzpflichten darauf zu achten, dass Bieter- oder Angebots-einzelheiten nicht nach außen dringen. Diesem Grundsatz werden § 15 VgV, § 22 Nr. 1 VOB/A und § 22 Nr. 1 VOL/A gerecht, indem sie vorschreiben, dass digitale Angebote zu verschlüsseln sind. Ferner ist darauf zu achten, dass auch im elektronischen Vergabeverfahren Angebote

<sup>4</sup> Diese Einsparungen betreffen insbesondere die Kostenoptimierungen im Prozess des Vergabeverfahrens.

<sup>5</sup> Z.B. [www.publicgate.de](http://www.publicgate.de).

erst nach Ablauf der dafür bestimmten Frist geöffnet werden dürfen. Das bedeutet gleichzeitig, dass die digitale Angebotsabgabe die Abgabe der Angebote per Telefax ausschließt. Denn in einem Telefax liegen die Angebote nicht in „verschlüsselter“ oder „verschlüsselter“ Form vor. Der Grundsatz der Vertraulichkeit ist daher unbedingt zu wahren.

### 2. Abgabe eines vollständigen Angebots auf elektronischem Weg

Ein Angebot kann nur dann auf elektronischem Wege abgegeben werden, wenn es alle für seine Bewertung erforderlichen Angaben enthält. Das bedeutet, dass ein Bieter, der sich entweder für die Angebotsabgabe auf direktem Weg oder per Post und zusätzlich für die elektronische Abgabe seines Angebotes entscheidet, dennoch alle erforderlichen Angaben seines Angebotes jeweils einheitlich einreichen muss.

## V. Digitales Vergabeverfahren im Ablauf

Auch wenn die elektronische Angebotsabgabe den Kern des Vergabeverfahrens bildet, führt die Einführung der elektronischen Vergabe auch im Übrigen zu Änderungen beim Vergabeverfahren. Dabei sind in der Reihenfolge des Verfahrensablaufs folgende Fragen zu beachten:

### 1. Wie erfolgt die Bekanntmachung?

Aufträge müssen vorrangig öffentlich ausgeschrieben werden. Das Angebot ist hierbei durch Veröffentlichung in Tageszeitungen, amtlichen Veröffentlichungsblättern oder Fachzeitschriften bekannt zu machen, vgl. § 17 VOB/A und § 17 VOL/A. Durch die Bekanntmachung soll erreicht werden, dass möglichst alle an den Aufträgen Interessierten hiervon Kenntnis erhalten. Eine Bekanntmachung der Vergabeabsicht erfüllt nur dann diesen Zweck, wenn sie alle notwendigen Informationen enthält und so veröffentlicht wird, dass möglichst alle potenziellen Bewerber die Möglichkeit erhalten, davon zu erfahren. An dem nötigen Umfang der Bekanntmachung hat sich daher nichts Wesentliches geändert. § 17 Nr. 1 Abs. 2 VOB/A und § 17 Nr. 1 Abs. 2 VOL/A zählen alle Einzelheiten auf, die in den Bekanntmachungen bei öffentlichen Ausschreibungen aufgenommen werden sollten, um den genannten Grundsätzen gerecht zu werden.

In der Neuregelung der VOB/A hinzugekommen ist unter anderem der Hinweis auf die Möglichkeit der digitalen Angebotsabgabe (§§ 10 Nr. 5 Abs. 2 Buchst. h, 17 Nr. 1 Abs. 2 Buchst. I VOB/A) sowie

die Nennung der entsprechenden Anschriften und Verschlüsselungs- und Signaturmechanismen (§§ 10 Nr. 5 Abs. 2 Buchst. h und j, 17 Nr. 1 Abs. 2 Buchst. i VOB/A). Die VOL/A trifft entsprechende Regelungen nicht, ohne dass damit die Möglichkeit entsprechender Bekanntmachungen ausgeschlossen wäre (s. § 17 Nr. 1 Abs. 2 S. 1: „mindestens“). Der Hinweis auf die Verschlüsselungs- und Signaturmechanismen sollte aus einem weiteren - rein praktischen - Grund unbedingt erfolgen: Bisher ist es leider nicht möglich, eine Post-Signatur auch mit einem Telekom-Programm zu lesen. Bieter und Vergabestelle müssen also auf der Grundlage eines entsprechenden Hinweises die gleichen Zertifikate besitzen. Eine Ausnahme besteht dann, wenn von einem entsprechenden System beide Signaturen unterstützt werden (subreport ELViS, bremer online service).

Natürlich besteht auch die Möglichkeit, die Bekanntmachung der öffentlichen Ausschreibung auf der Internet-Seite des öffentlichen Auftraggebers zu veröffentlichen. Dazu kann insbesondere die eigene Website der Kommune dienen<sup>6</sup>. Es darf aber auch in diesem Fall nicht auf die Veröffentlichung auf dem „normalen“ Weg der Printmedien, amtlichen Veröffentlichungsblättern oder Fachzeitschriften verzichtet werden, um die nicht ans Internet angeschlossenen Bieter nicht auszuschließen.

## 2. Wie erfolgt die Anforderung der Vergabeunterlagen?

Nach der Ausschreibung des zu vergebenden Auftrags kann die Anforderung der Vergabeunterlagen durch die Bewerber elektronisch erfolgen. Die Vorgehensweise im elektronischen Vergabeverfahren ist am Schutz des Bieters in diesem Stadium des Verfahrens orientiert. Der Grundsatz der Vertraulichkeit und die Lauterkeit des Wettbewerbs erfordert bereits die Geheimhaltung der Tatsache, dass ein bestimmter Bewerber Vergabeunterlagen von der Kommune angefordert hat<sup>7</sup>, vgl. § 17 Nr. 6 VOB/A, § 17 Nr. 5 VOL/A. Die Geheimhaltung ist bei elektronischen Vergaben im Internet anders als beim Postweg nur durch eine Verschlüsselung der Nachrichten zu erreichen. Es ist also notwendig, dass sowohl der Bewerber seine Anfrage verschlüsselt, als auch, dass der Auftraggeber die Vergabeunterlagen verschlüsselt versendet. Ferner muss der Bewerber sein Interesse verbindlich bekunden. Im schriftlichen Verfahren erfolgt dies mittels einer Unterschrift. Im elektronischen Verfahren wird diese Unterschrift durch eine qualifizierte digitale Signatur ersetzt.

6 SIMAP für Europaweite Ausschreibung, TED; beispielhaft für die Ausschöpfung eigener Möglichkeiten: [www.bremen.de](http://www.bremen.de).

7 Ingenstau/Korbion, Kommentar zur VOB, Teile A und B, 14. Aufl., Werner Verlag, Düsseldorf 2001, § 17 Rdn. 45.

## 3. Wie wird verschlüsselt und signiert?

### a) Verschlüsselung

Zur Verschlüsselung der Nachricht sollte das sogenannte Hybridverfahren verwandt werden<sup>8</sup>. Der Auftraggeber muss sich bei diesem Kryptiermodell bei einer Zertifizierungsstelle<sup>9</sup> einen öffentlichen Schlüssel zuweisen lassen. Dieser ist über ein Verzeichnis ähnlich einem Telefonbuch für jedermann zugänglich. Der Bieter verschlüsselt nun mit einem von ihm frei gewählten Schlüssel und mit Hilfe eines Verschlüsselungsprogramms<sup>10</sup> seine Nachricht. Den von ihm gewählten Schlüssel wiederum verschlüsselt er mittels des öffentlichen Schlüssels der Behörde. Dann übersendet er die chiffrierte Nachricht sowie den chiffrierten Schlüssel dem Auftraggeber.

Dieser entschlüsselt mit seinem zu dem öffentlichen Schlüssel gehörenden privaten Schlüssel zunächst den Schlüssel des Bieters und mit diesem dann die Nachricht. Der geheime Schlüssel der Kommune wird in der Regel auf einem sogenannten Hardware-Token gespeichert. Dies geschieht durch eine Chipkarte, die dann zur Entschlüsselung des geheimen Codes des Bieters nur in ein Kartenlesegerät eingeführt werden muss. Alles andere erledigt dann die zugehörige Software. Zur Entschlüsselung der Nachricht wird vom Computer dann der Code des Bieters abgefragt. Nach dessen Eingabe erfolgt die Entschlüsselung der Nachricht automatisch.

### b) Signatur

Um die Nachricht digital zu signieren, bedarf es ebenfalls zweier geheimer Schlüssel, des öffentlichen und des privaten. Diese Schlüssel sind um so sicherer, je länger sie sind. Derzeit entspricht die normale Länge der Schlüssel, die bei den Zertifizierungsstellen vergeben werden, etwa einer 300-stelligen Dezimalzahl. Da niemand sich diese Schlüssel merken kann, ist es notwendig, sie irgendwo zu speichern. Um den Schlüssel aber vor Zugriffen Dritter zu schützen, sollte die Speicherung auf einem systemunabhängigen Medium erfolgen. Am gängigsten sind hier Chipkarten.

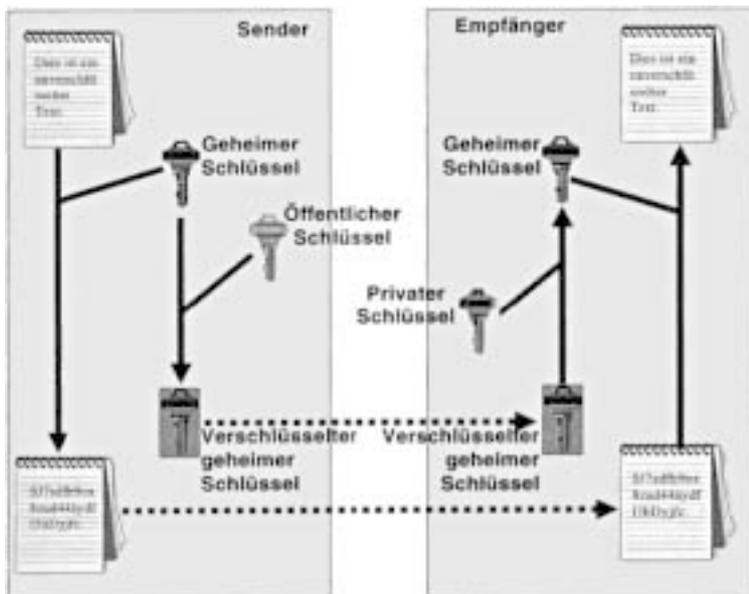
Um diese verwenden zu können, bedarf es der Anschaffung eines Kartenlesegerätes für den Computer. Zum Erzeugen der digitalen Signatur benutzt der Absender seinen geheimen Schlüssel als spezielles Unterschriftenmerkmal. Der zu unterschreibende, verschlüsselte Text wird mittels einer dafür vorgesehenen Software<sup>11</sup> komprimiert und das Komprimat mittels eines mathematischen Al-

8 Nähere Informationen unter [www.bsi-bund.de](http://www.bsi-bund.de).

9 Z.B. T-Telesec, Postfach 1465, 57238 Netphen, [www.telekom.de/telesec](http://www.telekom.de/telesec); Deutsche Post signtrust, Tulpenfeld 9, 53113 Bonn, [www.signtrust.de](http://www.signtrust.de).

10 Z.B. PGP, Download und Weiterführendes unter [www.helmbold.de](http://www.helmbold.de).

11 PGP.



Hybridverfahren (aus K. Schmeß: „Kryptografie und Public-Key-Infrastrukturen im Internet“, 2. Auflage, dpunkt.verlag, Heidelberg; S. 115)

gorithmus mit dem geheimen Schlüssel verknüpft. Das Ergebnis der Verknüpfung wird dem zu unterschreibenden Dokument als digitale Signatur angehängt.

Das klingt kompliziert, bedeutet in der Praxis jedoch nicht mehr als einen Mausklick. Das Lesen und Überprüfen einer qualifizierten digitalen Signatur ist in der praktischen Umsetzung ebenfalls unkompliziert. Der Computer des Empfängers komprimiert automatisch den gesendeten Text und vergleicht dieses Komprimat mit dem in der digitalen Signatur enthaltenen Komprimat, das sich durch Entschlüsseln der Signatur mit dem öffentlichen Schlüssel des Absenders ergibt. Bei Übereinstimmung steht fest, dass der gesendete Text zugleich der empfangene Text ist, also zwischenzeitlich nicht manipuliert wurde. Zugleich steht aber auch fest, dass nur derjenige, der im Besitz des geheimen Schlüssels ist, die qualifizierte elektronische Signatur erzeugen kann, weil sonst der öffentliche Schlüssel nicht passen

würde<sup>12</sup>. Das Ergebnis des Abgleichs wird vom Computer ebenfalls automatisch angezeigt.

#### 4. Wie werden die Vergabeunterlagen versandt?

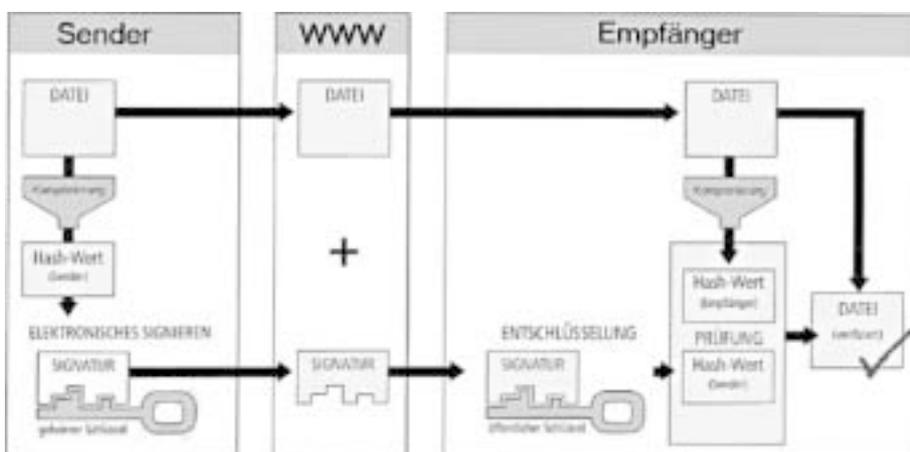
Beim Versand von Vergabeunterlagen, wie etwa dem Leistungsverzeichnis, Formularen oder Vertragsbedingungen, sollte vorab sichergestellt werden, dass die Lesbarkeit und Bearbeitung von Dokumenten sowohl auf Seiten der Auftraggeber als auch auf Seiten der Bieter gewährleistet ist. Dieses setzt allgemein übliche Schnittstellen voraus. Beispielfähig sei die GAEB-Schnittstelle (Gemeinsamer Ausschuss Elektronik im Bauwesen)<sup>13</sup> genannt, welche eine einheitliche Bearbeitung von Datenaustauschdateien ermöglicht.

Hinsichtlich der auf die Anfrage des Bieters hin zu versendenden Vergabeunterlagen ist § 10 VOB/A bzw. § 9 VOL/A zu beachten. Gem. § 10 Nr. 5 Abs. 2 Buchst. h, i, j VOB/A ist in den Vergabeunterlagen auf die Möglichkeit der digitalen Angebotsabgabe sowie auf die Verfahren zur Ver- bzw. Entschlüsselung hinzuweisen. Hinsichtlich der Methode der Verschlüsselung werden keine Vorschriften gemacht. Der Auftraggeber kann insoweit frei wählen. Es ist allerdings aus Gesichtspunkten der Kompatibilität und vor allem aus Gründen der bestmöglichen Sicherheit empfehlenswert, nach dem Hybridverfahren (s.V. 3. a) vorzugehen. Dies wird auch vom BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik) empfohlen.

Auch zu diesem Zeitpunkt des Verfahrens gilt der Grundsatz der Vertraulichkeit. Nicht registrierte Bewerber dürfen von dem Inhalt der Vergabeunterlagen keine Kenntnis nehmen. Gleichzeitig muss der Bewerber sicher sein können, die Unterlagen wirklich von der Vergabebehörde erhalten

zu haben. Also bedarf es auch hier einer Verschlüsselung der zu versendenden Unterlagen und einer Unterzeichnung der Behörde mittels einer digitalen Signatur.

Die Verschlüsselung erfolgt im Grundsatz wie bei der Anfrage durch den Bewerber: Die Kommune signiert die Vergabeunterlagen und stellt sie für den Download



angelehnt an: SignTrust, „Unterrichtsbroschüre“, S. 9 ([http://www.signtrust.de/service/online\\_antrag/broschuere.pdf](http://www.signtrust.de/service/online_antrag/broschuere.pdf))

12 Siehe zur Erläuterung auch Schaubild am Ende.

13 Informationen sind unter [www.gaeb.de](http://www.gaeb.de) im Internet abzurufen.



der Bewerber bereit. Die Anfertigung der digitalen Signatur läuft wie oben erläutert. Ferner muss der Bewerber in eine Liste aufgenommen

werden. Dies kann auch elektronisch erfolgen, soweit die Bewerberliste vor Zugriffen Dritter geschützt ist. Dazu ist erforderlich, dass die Liste ausschließlich auf einem zugangsgeschützten Rechner gespeichert wird, d.h. auf einem Rechner, der nicht an das Internet oder das behördeninterne Netzwerk angeschlossen ist.

### 5. Können Bieter ausschließlich digitale Angebote abgeben?

Nachdem der Bewerber die Vergabeunterlagen erhalten hat, gibt er ein Angebot an den Auftraggeber ab, das den vergaberechtlichen Formerfordernissen entsprechen muss. Ansonsten darf das Angebot gem. § 25 VOB/A sowie § 25 VOL/A grundsätzlich nicht gewertet werden. § 21 VOB/A bzw. § 21 VOL/A regeln, welchen Formerfordernissen sowohl schriftliche als auch digitale Angebote unterliegen. Danach müssen „Angebote schriftlich eingereicht und unterzeichnet werden. Daneben kann der Auftraggeber mit digitaler Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehene digitale Angebote zulassen“.

Dieser Wortlaut des § 21 Nr. 1 Abs. 1 VOB/A bzw. § 21 Nr. 3 VOL/A wirft die Frage auf, ob die digitalen Angebote von den Bietern lediglich zusätzlich zu den schriftlichen Angeboten eingereicht werden können, oder ob für die Bieter auch die Möglichkeit besteht, ausschließlich digitale Angebote abzugeben. § 21 VOB/A sowie § 21 VOL/A basieren auf der neuen Vergabeverordnung. In § 15 der Vergabeverordnung heißt es: „...können die Auftraggeber zulassen, dass die Abgabe der Angebote in anderer Form als schriftlich, per Post oder direkt erfolgen kann, sofern sichergestellt ist, dass die Vertraulichkeit der Angebote gewahrt ist.“

Danach ist die Abgabe digitaler Angebote ausdrücklich alternativ zu den bisher üblichen Formen der schriftlichen Unterzeichnung möglich. Sie bedeutet daher nicht, „entweder/oder“, also Schriftform oder digital. Nur diese Auslegung wird dem berechtigten Interesse insbesondere kleinerer Bieter gerecht, die noch nicht über eine entsprechende EDV-Ausstattung verfügen. Sobald die Abgabe digitaler Angebote zugelassen ist, hat der Bieter demnach die Wahl, ob er sein Angebot auf dem herkömmlichen Weg oder digital einreichen möchte. Natürlich beinhaltet die Wahlmöglichkeit auch, dass der Bieter zur Absicherung seinem digitalen Angebot ein schriftliches hinterher senden kann.

### 6. Müssen die Kommunen die digitale Angebotsabgabe zwingend vorsehen?

Eine weitere grundsätzliche Frage im Zusammenhang mit der Möglichkeit der digitalen Angebotsabgabe ist, ob die Möglichkeit der digitalen Angebotsabgabe von den Kommunen zwingend angeboten werden muss. Der Wortlaut des § 15 VgV sowie des § 21 Nr. 1 Abs. 1 S. 2 VOB/A, § 21 Nr. 3 VOL/A bestimmt, dass der Auftraggeber neben den schriftlich einzureichenden und zu unterschreibenden Angeboten auch qualifizierte digitale Angebote, die dann mit einer qualifizierten digitalen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes<sup>14</sup> versehen und auch verschlüsselt sein müssen, zulassen kann. Wenn es sich aber bei § 15 VgV, § 21 VOB/A und § 21 VOL/A um „kann“-Vorschriften handelt, ist es grundsätzlich dem Auftraggeber überlassen, ob er die Einreichung digitaler Angebote zulassen will oder nicht<sup>15</sup>.

Dem öffentlichen Auftraggeber obliegt aber die besondere Verpflichtung, auf die berechtigten Interessen der betroffenen Wirtschaftskreise Rücksicht zu nehmen und einen möglichst breiten Wettbewerb zu gewährleisten. Das bedeutet, dass z.B. die Kommunen dann, wenn sie über entsprechende technische Möglichkeiten verfügen, die Abgabe digitaler Angebote i. S. einer größtmöglichen Marktöffnung und eines größtmöglichen Wettbewerbs zulassen sollten. Umgekehrt werden aber die Kommunen allein zur Gewährleistung der elektronischen Angebotsabgabe nicht zur technischen Umrüstung gezwungen. Dort, wo die technischen Voraussetzungen nicht gegeben sind, kann es daher nicht zu einer unzulässigen Wettbewerbsbeschränkung durch die Nichtzulassung digitaler Angebote kommen. Ferner darf bei der Zulassung digitaler Angebote aus Gründen der Gleichberechtigung aller nicht die Möglichkeit der Angebotsabgabe auf dem herkömmlichen Weg ausgeschlossen werden<sup>16</sup>.

### 7. Welche Anforderungen bestehen an die Unterzeichnung des digitalen Angebots?

Das schriftliche Angebot muss unterzeichnet sein. Nach dem Wortlaut des § 21 Nr. 1 Abs. 1 S. 1 VOB/A reicht seit der Neufassung der VOB/A zum 1.2.2001 die bloße Unterzeichnung gem. §§ 126 ff. BGB. Es ist nicht mehr erforderlich, dass diese rechtsverbindlich ist<sup>17</sup>. Mit den Erfordernissen der schriftlichen Einreichung und Unterzeichnung der Angebote wird klargestellt, dass fernmündlich mitgeteilte sowie fernschriftlich oder fernkopiert

14 Abrufbar unter [www.signaturrecht.de](http://www.signaturrecht.de).

15 Heiermann, Riedl, Rusam, Handkommentar zur VOB, Teile A und B, 9. Aufl. 2000, Bauverlag Wiesbaden und Berlin, § 21 Rdn. 5.

16 Vgl. Ingenstau/Korbion, a.a.O., § 21 Rdn. 2 c und d.

17 Vgl. Leinemann/Maibaum, Die neue VOB 2000 und das neue BGB - Bauvertragsrecht, 1. Aufl. 2000, Bundesanzeiger Verlag.

übermittelte Angebote nicht akzeptiert werden können<sup>18</sup>. Digitale Angebote müssen verschlüsselt sein und mit einer qualifizierten digitalen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehen sein. Die qualifizierte digitale Signatur unter dem Angebot muss gem. § 2 Abs. 1 SigG nach dem oben erläuterten Verfahren erzeugt worden sein. Eine eingescannte Unterschrift oder ähnliches ist ungültig. Zwingende Vorgabe ist auch das Erfordernis der Verschlüsselung des Angebotes.

### **8. Wie erfolgt das Quittieren des Angebotes und dessen Verwaltung bis zum Eröffnungstermin?**

Im herkömmlichen Vergabeverfahren erfolgt nach Eintreffen des Angebots beim Auftraggeber die Kennzeichnung des verschlossenen Umschlags mit Datum und Uhrzeit des Eingangs und die Zuleitung des Umschlags an den für die Verwaltung zuständigen Bediensteten, der seinerseits an der Vergabe nicht beteiligt sein darf. Dieser archiviert die Umschläge unter einer laufenden Nummer und hält sie bis zum Eröffnungstermin unter Verschluss<sup>19</sup>. Es obliegt dem Bieter, sich über den Eingang seines Angebotes zu versichern. Diese Vorgehensweise ist auf das elektronische Vergabeverfahren zu übertragen. Da aber bei der digitalen Übermittlung eine Versendung mittels Einschreiben o.ä. nicht möglich ist, ist die Kommune im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten gegenüber den Bietern verpflichtet, eine Art „Quittung“ über das Eintreffen des Angebotes auszustellen<sup>20</sup>.

Dazu ist es notwendig, dass sie zur Kenntnis nimmt, von wem ein Angebot stammt. Es bedarf also der Überprüfung der digitalen Signatur. Dabei ist sorgfältigst darauf zu achten, dass lediglich die Signatur überprüft wird und nicht etwa das Angebot bereits entschlüsselt wird. Dies käme einer Öffnung des Umschlages gleich, wodurch ein Vergabefehler und damit verbunden ein Nachprüfungsverfahren und eventuelle Schadensersatzansprüche des Bieters gegen den Auftraggeber entstehen können. Natürlich bedarf auch die Quittierung des Angebotseingangs der Geheimhaltung und der Authentizität. Das heißt, dass die Quittung an den Bieter verschlüsselt und digital signiert versandt werden muss. Dadurch, dass bereits vor Öffnung des Angebotes verifiziert werden muss, von wem das Angebot stammt, entfällt für den Bieter im elektronischen Verfahren die Möglichkeit der anonymen Angebotsabgabe.

Das überprüfte, verschlüsselte Angebot ist zwecks Überprüfung der Einhaltung der An-

gebotsfristen zu kennzeichnen. Die Kennzeichnung erfolgt mittels eines Zeitstempels.

### **9. Wie erfolgt die Öffnung des digitalen Angebotes im Eröffnungstermin?**

Im Eröffnungstermin nach der VOB/A (§ 22) muss sowohl im herkömmlichen Vergabeverfahren als auch bei der elektronischen Vergabe zunächst überprüft werden, ob die Bieter oder deren Bevollmächtigte anwesend sind (In Vergabeverfahren nach der VOL/A sind Bieter nicht zuzulassen, vgl. § 22 Nr. 2 Abs. 3 VOL/A). Im herkömmlichen VOB-Verfahren geschieht das durch Abgleich der vorliegenden - noch ungeöffneten - Angebote. Im elektronischen Verfahren muss ein Abgleich der Anwesenden mit der abgespeicherten Bieterliste erfolgen. Beim Eröffnungstermin ist durch den Verhandlungsleiter festzustellen, ob der Verschluss der schriftlichen Angebote unversehrt ist und die digitalen Angebote verschlüsselt sind (vgl. § 22 Nr. 3 VOB/A). Dann erfolgt die Öffnung der Angebote. Bei schriftlich abgegebenen Angeboten geschieht dies durch Öffnung der Umschläge.

Eine Öffnung muss in ähnlicher Form auch bei den elektronischen Angeboten erfolgen. Sie werden abgerufen und entschlüsselt. Dazu muss zunächst mit dem geheimen Schlüssel des Empfängers der Schlüssel des Bieters, mit dem er sein Angebot zuvor verschlüsselt hat (s. oben), entschlüsselt werden. Um den Zugriff auf die Angebote zu erschweren und dadurch einen noch höheren Sicherheitsstandard zu erreichen, ist es snötig, das Vier-Augen-Prinzip anzuwenden, d.h., dass von einem zweiten Mitarbeiter der Verwaltung für den Zugriff auf die elektronischen Angebote eine digitale Signatur geleistet werden muss. Erst danach darf es möglich sein, auf die einzelnen Dokumente zuzugreifen. Auf diese Art und Weise bedarf es immer zweier Personen, die nur zusammen Zugriff auf die Angebote nehmen können. Auch die Bewerber- und Bieterlisten können so sicherer gemacht werden. Nach dem Zugriff erfolgt die Entschlüsselung der überlieferten Datensätze und damit im übertragenen Sinne die Öffnung der Umschläge.

### **10. Wie erfolgt die Prüfung der Angebote?**

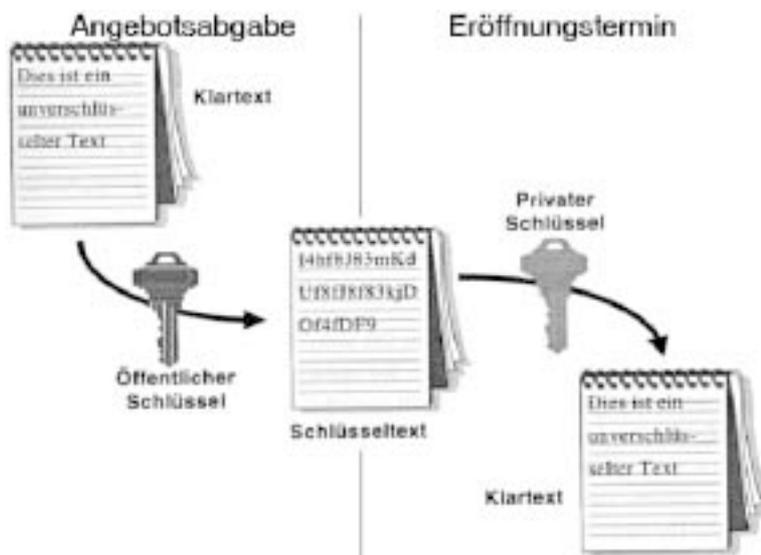
Im Eröffnungstermin erfolgt die formelle Verlesung der Angebote. Bei elektronischen Vergabeverfahren müssen die entschlüsselten Angebote erneut auf ihre digitale Signatur und deren Authentizität sowie mittels des Zeitstempels auf die Rechtzeitigkeit ihrer Abgabe hin überprüft werden. Die Verschlüsselung der Angebote bis hin zum Eröffnungstermin gehört zu den zwingenden Formerfordernissen.

Nach der Öffnung der Angebote erfolgt die Kenn-

18 Heiermann/ Riedl/ Rusam, a.a.O., § 21 Rdn. 2.

19 Lampe-Helbig/Wörmann, Handbuch der Bauvergabe, Beck Verlag 2. Auflage München 1995, Rdn. 243 unter Verweis auf die VHB-Richtlinie zu § 22 Nr. 1 VOB/A.

20 Vgl. dazu auch VG Saarlouis, Beschluss vom 23. Juli 1998 - 1 F 73/98 -, K&R 1999 S. 47.



**Asymmetrische Verschlüsselung (angelehnt an: K. Schmech: „Kryptografie und Public-Key-Infrastrukturen im Internet“, 2. Auflage, dpunkt.verlag, Heidelberg; S. 115)**

zeichnung derselben. Im herkömmlichen Verfahren geschieht dies durch Lochen der Angebote. Letztlich dient die Kennzeichnung der Angebote zu deren Sicherung. Durch die Lochung können keine Seiten nachträglich hinzugefügt und das Angebot nicht nachträglich verändert werden. Dies muss auch im elektronischen Verfahren gewährleistet sein. Daher müssen die Angebote in zweierlei Art und Weise gespeichert werden. Zum einen wird das Angebot geöffnet und somit von der digitalen Signatur getrennt. Die Originaldatei, die signiert ist, wird ebenfalls gespeichert, jedoch samt der digitalen Signatur und steht somit zur Überprüfung zur Verfügung, wenn sich Zweifel an der Unverändertheit des Angebotes ergeben. Da die Signatur durch Veränderungen am Dokument zerstört würde, können der Originalzustand beliebig oft hergestellt und nachträgliche Veränderungen aufgedeckt werden.

### 11. Wie erfolgt der Zuschlag und die Benachrichtigung?

Für die Erteilung des Zuschlags ergeben sich keine Besonderheiten für das elektronische Verfahren. Dies bedeutet, dass - auf der Grundlage eines entsprechenden Hinweises in den Vertragsbedingungen - der Vertragsschluss auch elektronisch erfolgen kann, soweit keine besondere Urkunde nach § 29 VOB/A bzw. nach § 29 VOL/A anzufertigen ist. Auch hier ist die Verwendung einer digitalen Signatur zu empfehlen, um Sicherheitsaspekten Genüge zu tun.

Nach § 13 VgV besteht für den Auftraggeber bei europaweiten Ausschreibungsverfahren eine Informationspflicht. Danach sind die nichtberücksichtigten Bieter sowohl über den Namen des berücksichtigten Bieters als auch über den Grund

ihrer Nichtberücksichtigung zu informieren. Dabei gilt allerdings in diesem Stadium des Verfahrens der Geheimhaltungsgrundsatz nicht mehr, so dass eine Benachrichtigung per nicht verschlüsselter E-Mail erfolgen kann. Zur Verifizierung des Absenders sollte sie jedoch digital signiert werden.

### 12. Wie erfolgt die Aufbewahrung der Angebote?

Die Kommune ist verpflichtet, abgegebene Angebote zur haushaltsrechtlichen Dokumentation sowie zur Beweissicherung aufzubewahren. Um den Beweiswert der Dokumente zu sichern, ist es erforderlich, dass diese nicht nachträglich bearbeitet werden können. Dies kann am besten dadurch erreicht werden, dass man sie auf einem Medium speichert, das nur einmal beschreibbar

ist. Dies könnte zum Beispiel ein sogenanntes WORM (Write Once Read Many)-Medium sein. Dabei handelt es sich um Datenträger ähnlich CD-ROMs, die jedoch beim Beschreiben ihre Oberfläche verändern. Dadurch sind sie nur einmal beschreibbar, aber beliebig oft lesbar.

Zugleich verfügen diese Datenträger über eine große Speicherkapazität und über eine lange Haltbarkeit. Sie sind daher prinzipiell gut geeignete Archivierungsmedien. Allerdings sind sie mit herkömmlichen CD-ROM-Laufwerken nicht zu lesen, so dass neben den Platten zugleich noch eine neue Hardware-Komponente erworben werden müsste, wodurch neben der Zertifizierung und dem Erwerb eines Kartenlesegerätes zusätzliche Kosten entstehen.

Bei einem verantwortungsvollen Umgang mit den üblichen Speichermöglichkeiten auf Festplatte und einer Regelung, dass archivierte Angebote nur unter dem Vier-Augen-Prinzip eingesehen werden können, ist auch eine Archivierung durch Speichern auf der Festplatte eines separaten Rechners denkbar, wobei aber in jedem Fall ein Back Up auf DVD oder CD-ROM gemacht werden sollte.

### VI. Mit welchen Kosten der Einrichtungsvoraussetzungen für eine elektronische Vergabe muss gerechnet werden?

Das eTrust Starterpaket bei der Post mit Signaturkarte, 1 Jahr Nutzungsgebühr, Kartenlesegerät und Software kostet ca.





gungsunterlagen gespeichert werden können, soll der potenzielle Bieter Zugriff mittels einer Signaturchipkarte haben. Auf dem gleichen Server kann der Bieter später seine signierten Angebote ablegen, wo sie bis zum Eröffnungstermin auch verbleiben. Auch die erforderlichen Mitteilungen über den beabsichtigten Zuschlag etc. sollen durch den Dienstleister erfolgen. Dies mag als Lösung aller Probleme scheinen, ist jedoch andererseits nicht ohne Risiko, da das Vergabeverfahren auf diese Art und Weise weitgehend der Kontrolle des Auftraggebers entzogen ist.

Insofern spricht bei größeren Kommunen mit einem hohen Auftragsvolumen einiges dafür, die elektronische Vergabe den erfahrenen Bediensteten der Kommune zu überlassen, die Technologie aber durchaus, z.B. im Rahmen eines Lizenzvertrages, von einem externen Dienstleister zu erwerben.

Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass, falls ein Mittlerdienst beauftragt werden soll, dieser Auftrag gegebenenfalls seinerseits ausgeschrieben werden muss. Zwingende Voraussetzungen sind in jedem Fall:

- Benutzung der digitalen Signaturchipkarte zertifizierter Trust-Center
- Aufbewahrung der in sich verschlüsselten Angebote bis zum Angebotsabgabeschluss (unterschiedlich VOB und VOL)
- Vier-Augen-Prinzip für den Eröffnungstermin
- Verwaltung der Bewerber- und Bieterlisten
- Fristenüberwachung mittels Zeitstempel
- Gesicherte Internetverbindung (SSL-Verbindung, min. 128 bit)
- Zuordnung personenbezogener Rollen im Vergabeverfahren
- 100 % Verfügbarkeit.



Der Fremdbezug und Fremdbetrieb durch einen externen Dienstleister kann sich für mittlere und kleinere Kommunen als kostengünstige und professionelle Lösung darstellen, die gleichzeitig die beste Sicherheitsgewähr bietet. Dabei kann eine abgestimmte Lösung durchaus integriert in das eigene Gemeindeportal stattfinden oder aber durch das Angebot einer Ausschreibungsplattform des Dienstleisters. Jedenfalls macht es bei der Entscheidung für einen externen Dienstleister für die Gemeinde Sinn, verschiedene Anbieter in der Praxis zu testen. Dabei können folgende Gesichtspunkte für die Auswahl des Dienstleisters eine Rolle spielen:

- Anzahl der bei Ausschreibungen eingegangenen Angebote
- Qualität der Bieter
- Anpassung der Plattform etc. an die kommunalen Bedürfnisse
- Handhabbarkeit bei der Nutzung des Systems durch die kommunalen Mitarbeiter
- Serviceleistung durch den Dienstleister
- Zu zahlender Preis für die Nutzung des Dienstleisters, der Plattform etc.

## XII. Besonderheiten des elektronischen Vergabeverfahrens nach der VOL/A

Nach § 21 Nr. 3 VOL/A ist ebenfalls die Möglichkeit der Angebotsabgabe auf anderem Wege als schriftlich gegeben. Die Vorschrift beschränkt sich allerdings anders als § 21 VOB/A nicht lediglich auf digitale Angebote, sondern lässt auch die Einreichung von Angeboten mittels Telekopie zu. Die Einreichung von Angeboten mittels Fax oder fernmündlich ist allerdings auch danach unzulässig. Auch § 21 Nr. 3 VOL/A fordert die Identifikation des Bieters sowie die Wahrung der Vertraulichkeit. Dazu müssen ebenso wie nach der VOB/A digitale Angebote signiert werden. Es gelten daher die bereits beschriebenen Regeln für den Umgang mit digitalen Angeboten. Bei Angeboten per Telekopie genügt nach der Vorschrift bereits die Unterschrift auf der Telekopievorlage. Damit ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede zum herkömmlichen Angebotsverfahren. Zur Wahrung der Vertraulichkeit trifft die Vorschrift keine eigene Regelung. Daher gilt insoweit § 15 VgV. Danach sind digitale Angebote zu verschlüsseln. Hinsichtlich des Verfahrens gelten die erläuterten Grundsätze.

Im Bereich der VOL werden - ebenso wie bei der VOB - Aufträge auch im freihändigen Verfahren vergeben. Im VOL-Bereich haben sich in letzter Zeit verschiedene Diensteanbieter<sup>22</sup> im Internet etabliert, die auf ihren Seiten virtuelle Marktplätze aufgebaut haben. Nach Angaben der Anbieter können dort Auftraggeber bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen an eine freihändige Vergabe nach der VOL/A auch Waren und Leistungen „just in time“ bestellen. Langwierige Lieferantenauswahl und Preisvergleiche sowie hohe Lagerhaltungskosten können damit im Einzelfall entfallen.

Die Bildung von Einkaufsgemeinschaften im Stile von „letsbuyit.com“ oder die Teilnahme an sogenannten „Reverse Auctions“ (umgekehrte Auktio-

<sup>22</sup> Z.B. [www.intersource.de](http://www.intersource.de).

nen: Die Gebote der einzelnen Bieter werden auf einer Plattform im Internet veröffentlicht, und die Bieter sind gehalten, um den Auftrag zu erhalten, sich gegenseitig zu unterbieten) sind aus kartell- und vergaberechtlichen Überlegungen bei öffentlichen Auftragsvergaben zurzeit problematisch.

Sowohl im Vergabeverfahren nach der VOB/A als auch nach der VOL/A hat der öffentliche Auftraggeber eine Geheimhaltungspflicht. Das Wesen der Reverse Auctions ist jedoch gerade, dass jeder Bieter zu jeder Zeit das Gebot der anderen Bieter kennt. Der Ablauf von Reverse Auctions widerspricht daher heute der vergaberechtlichen Geheimhaltungspflicht.

Allerdings belegt eine Untersuchung im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums, dass sog. umgekehrte Auktionen bei Standardbeschaffungen, z.B. im Computerbereich oder bei Streusalz positive Ergebnisse und z.T. erhebliche Kosteneinsparungen mit sich bringen. Für die Zukunft sollte daher eine Anpassung des Vergaberechts unter Ermöglichung der umgekehrten Auktionen bei Standardvergaben geprüft werden. Das Bundeswirtschaftsministerium setzt sich für die Durchführung von Pilotprojekten ein.

### XIII. Das Verfahren nach der VOF

Die VOF trifft hinsichtlich der Form und des Inhalts der Angebote keine Regelung. Folglich gilt hier § 15 VgV. Danach können die Auftraggeber zulassen, dass die Abgabe der Angebote in anderer Form als schriftlich per Post oder direkt erfolgen kann, sofern sie sicherstellen, dass die Vertraulichkeit der Angebote gewahrt ist. Damit gilt im Wesentlichen das für die Verfahren nach VOB/ A und VOL/A Erörterte.

Digitale Angebote sind mit einer qualifizierten digitalen Signatur zu versehen und zu verschlüsseln. Ansonsten ist wegen der fehlenden Regelung der Auftraggeber in der Wahl seiner Möglichkeiten zur Abgabe der Angebote frei, soweit die Vertraulichkeit gewährleistet ist. Dies ist bei einer Angebotsabgabe mittels Fax nicht der Fall, da der Inhalt eines Faxes nicht verschlüsselt werden kann. Von der Wahl dieser Möglichkeit ist daher abzuraten.

### XIV. Literaturhinweise

#### **Elektronische Vergabe:**

„Leitfaden electronic public tendering - Der Prozess der elektronischen Ausschreibung und Vergabe im Rahmen der Verdingungsordnungen VOB, VOL und VOF.“

Erhältlich beim Verfasser Ass. Jur. Rudolf Weyand, Dörschbachstr. 30a, 66292 Riegelsberg, rudolf.weyand@t-online.de.

„Die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge“, Höfler in NZBau 2000, S. 449.

„Rechtliche Rahmenbedingungen der elektronischen Vergabe“, Malmendier in VergabeRecht 3/2001, S. 178 ff.

#### **VOB/A:**

Ingenstau/Korbion, Kommentar zur VOB/A und B, Werner Verlag Düsseldorf, 14. Aufl. 2001.

Heiermann, Riedl, Rusam, Handkommentar zur VOB Teile A und B, Bauverlag GmbH Wiesbaden und Berlin, 9. Aufl. 2000.

Beck-Kommentar zur VOB/A, 1. Aufl., München 2001.

#### **VOL/A:**

Daub/Eberstein, Kommentar zur VOL/A, 5. Aufl. 2000, Werner Verlag Düsseldorf.

#### **VOF:**

Müller-Wrede, Verdingungsordnung für freieberufliche Leistungen (VOF, 1. Aufl. 1999, Werner Verlag Düsseldorf).



## Bisher in dieser Reihe erschienen

### in Ausgabe Stadt und Gemeinde INTERAKTIV:

Nº 1	Infrastruktur sichern – Zukunft gestalten: Kommunale Wirtschaft vor neuen Herausforderungen!	7-8/98
Nº 2	Fragen und Antworten zum neuen Energiewirtschaftsrecht	9/98
Nº 3	Erwartungen der Städte und Gemeinden an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung	10/98
Nº 4	Fragen, Antworten und Handlungsempfehlungen zum Vergaberecht	11/98
Nº 5	Gegenüberstellung und Kommentierung der Koalitionsvereinbarung der SPD/Bündnis 90/ DIE GRÜNEN vom 20. Oktober 1998	12/98
Nº 6	Sozialpolitik in Deutschland – DStGB zum Reformbedarf aus Sicht der Städte und Gemeinden	1-2/99
Nº 7	Jahr-2000-Problem in Städten und Gemeinden Eine praxisorientierte Handreichung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik	4/99
Nº 8	Kommunales Immobilienmanagement Konzepte und Lösungsansätze zur Optimierung der kommunalen Immobilienwirtschaft	5/99
Nº 9	Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge	9/99
Nº 10	„Jahrtausend-Alleen“ für Bürger und Umwelt Pflanzaktion der Städte und Gemeinden zur Jahrtausendwende	10-11/99
Nº 11	Städte und Gemeinden in Deutschland Bilanz '99 und Ausblick 2000: Daten – Fakten – Hintergründe	1-2/2000
Nº 12	Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes auf die Haushalte der Städte und Gemeinden	4/2000
Nº 13	Fragen und Antworten zu Konzessionsabgabe und Konzessionsverträgen in der Elektrizitätsversorgung	6/2000
Nº 14	DStGB-Analyse zu Kommunal финанzen (Nur Online-Version)	7/2000
Nº 15	Das gibt's nur einmal... das kommt nie wieder Wettbewerb „Mit Ihrer Stadt/Gemeinde zur EXPO 2000“	8/2000
Nº 16	Städte und Gemeinden in Deutschland Bilanz 2000 und Ausblick 2001: Daten - Fakten - Hintergründe	1-2/2001
Nº 17	Kommunen und Bundeswehr Standortschließungen - Folgen - Konversionslösungen	2/2001
Nº 18	Vergabe kommunaler Entsorgungsleistungen Verfahren, aktuelle Probleme und Antworten	6/2001
Nº 19	Kommunale Finanzen 2000 Eine Übersicht der Haushaltsdaten der Kommunen in den einzelnen Bundesländern (Nur Online-Version)	7/2001
Nº 20	Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeinde- bundes zur Familienpolitik in Deutschland	9/2001



Die führende  
Plattform für  
Ihre Aufträge.

**Mit freundlicher Unterstützung  
der Firma subreport**



**Deutscher  
Städte- und Gemeindebund**

Marienstraße 6 · 12207 Berlin

Telefon 030.773 07.0 · Telefax 030.773 07.200

eMail [dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)

[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH

Postfach 1207 · 30928 Burgwedel

Telefon 05139.8999.0 · Telefax 05139.8999.50

eMail [info@winkler-stenzel.de](mailto:info@winkler-stenzel.de)

[www.winkler-stenzel.de](http://www.winkler-stenzel.de)