

# Der Beitrag des PEPPOL-Projekts zu einem interoperablen europäischen Beschaffungswesen

Claudia Bachkönig\* / Peter Sonntagbauer\* /  
Josef Makolm\*\*

\* Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ), Hintere Zollamtsstr. 4, 1030 Wien  
Claudia.Bachkoenig@brz.gv.at, Peter.Sonntagbauer@brz.gv.at

\*\* Bundesministerium für Finanzen (BMF), Hintere Zollamtsstr. 2b, 1030 Wien  
Josef.Makolm@bmf.gv.at

**Schlagworte:** E-Government, E-Procurement, Interoperabilität, Öffentliche Beschaffung

**Abstract:** Das Projekt PEPPOL hat zum Ziel, die elektronische Kommunikation zwischen Lieferanten und öffentlichen Auftraggebern voranzutreiben und europaweit zu vereinheitlichen. Jedes Unternehmen in Europa soll mit jedem öffentlichen Auftraggeber in jedem EU-Land elektronisch nach den gleichen Verfahren kommunizieren können. Die bestehenden nationalen Lösungen werden verbunden und nach den gleichen Standards ausgerichtet. Es werden die nachfolgenden Aspekte des Beschaffungsverfahrens abgedeckt: elektronische Signatur, elektronischer Katalog, Lieferantendokumentation, elektronische Bestellung und Rechnung. Auch die Europäische Kommission selbst hat ein Pilotprojekt für die Einführung von elektronischen Verfahren mit ihren Lieferanten begonnen, welches mit dem PEPPOL-Projekt koordiniert wird. Für die Lieferanten der öffentlichen Hand, die Hersteller von Software Systemen aber auch für die öffentlichen Auftraggeber selbst besteht dringender Handlungsbedarf im Bereich der entsprechenden Anpassung der bestehenden Software, Prozesse und Verfahren.

## 1. Die öffentliche Beschaffung in Europa

Öffentliche Stellen sind in Summe der größte Auftraggeber in der EU. Die Fähigkeiten zur elektronischen Abwicklung mit Lieferanten sind aber noch zu wenig entwickelt. Die Einkäufe öffentlicher Stellen in der EU werden auf rund 16 % des Bruttonationalproduktes geschätzt, das sind 1.500 Milliarden Euro. Die Fähigkeit Schlüsselprozesse, wie Ausschreibungen, Bestellungen, Rechnungen oder Kataloge mit den Lieferanten vollelektronisch

und integriert abzuwickeln ist im Vergleich mit anderen Branchen jedoch wenig entwickelt. Das Fehlen von einheitlichen Formaten, Prozessen und Rechtsvorschriften stellt eines der Hindernisse für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr in der EU dar.

Daraus lässt sich folgender Handlungsbedarf für öffentliche Stellen, Lieferanten und Softwarefirmen ableiten:

- Öffentliche Stellen und deren Lieferanten müssen ihre Prozesse umstellen.
- Softwarelieferanten müssen ihre Standardsoftware an die kommenden Standards und Verfahren anpassen.
- Gesetzliche Barrieren für die elektronische Beschaffung müssen beseitigt werden.

In einigen europäischen Ländern gibt es bereits Überlegungen, elektronische Verfahren verpflichtend für alle Lieferanten der öffentlichen Hand einzuführen.

## 2. Das PEPPOL-Projekt

Die Europäische Kommission hat 2007 im Zuge ihres Förderprogramms für Wettbewerb und Innovation eine Aufforderung zur Einreichung von Projektanträgen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens veröffentlicht. Ziel ist die Implementierung einer Pilotlösung, die auf nationalen Systemen basiert und einen grenzüberschreitenden Zugang zu Beschaffungsplattformen der öffentlichen Verwaltung ermöglicht.

Ein Konsortium bestehend aus 16 Partnern hat sich dieser Herausforderung gestellt und das grenzüberschreitende Projekt „PEPPOL – Pan-European Public Procurement On-Line“ eingereicht. Nach erfolgreichen Verhandlungen mit der EU wurde das Projekt Anfang Mai 2008 gestartet. Mit dem Projektleiter Norwegen wollen Partner aus weiteren sieben verschiedenen europäischen Ländern in den nächsten drei Jahren gemeinsam dieses Ziel erreichen, darunter sind Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn und Italien. Es wurde im Projekt auch die Einrichtung eines Multi-Stakeholder Forums vorgesehen, das bereits vor Projektbeginn auf großes Interesse stieß.

## 2.1 Die Zielsetzung des PEPPOL-Projekts

Das PEPPOL-Projekt hat sich zum Ziel gesetzt, den europäischen Shared Service-Gedanken im Bereich der öffentlichen Beschaffung zu unterstützen, indem eine durchgängige grenzüberschreitende Pilotlösung entwickelt werden soll, die aufbauend auf den nationalen Systemen eine gemeinschaftlich EU-weite vollständig kompatible Lösung für das öffentliche Beschaffungswesen ermöglicht, d. h. jedes Unternehmen in einem EU-Land kann mit jeder Verwaltung in einem anderen EU-Land sämtliche Beschaffungsverfahren elektronisch abwickeln. Unternehmen kommunizieren dann über ein Webinterface oder über eine direkte ERP-Koppelung über ein nationales Portal mit dem jeweils gewünschten Portal. Dadurch ist die Benutzung für alle – kleine wie große – Unternehmen möglich.

Im Projekt werden jedoch ausschließlich die Beschaffungsprozesse der öffentlichen Verwaltung betrachtet. Sowohl PEPPOL als auch das begleitende Projekt der EU-Kommission selbst fokussiert ausschließlich auf die elektronischen Beschaffungsprozesse zwischen den Verwaltungen und den Unternehmen (G2B). Das bedeutet:

- Die elektronische Abwicklung der Prozesse zwischen den Unternehmen und den Verwaltungen bzw. der Kommission soll EU-weit vereinheitlicht und somit für die Unternehmen vereinfacht werden.
- Die elektronische Abwicklung von Beschaffungs- und Rechnungslegungsprozessen zwischen Unternehmen (B2B) sind nicht Gegenstand der Projekte.

Dabei werden bestehende nationale Systeme nicht ersetzt, sondern an gemeinsamen EU-Standards ausgerichtet. Im Rahmen der CEN (Europäisches Komitee für Standardisierung) wird in der Arbeitsgruppe BII der bestehende NES/UBL-Standard für die öffentlichen Beschaffungsprozesse dafür überarbeitet.

Das Projekt ist in folgende fünf Kernarbeitspakete unterteilt, die einerseits Phasen der Beschaffung und andererseits Schlüsselfunktionen für eine elektronische Beschaffung betrachten:

1. elektronische Signatur (eSignature)
2. elektronische Nachweise (Virtual Company Dossier)
3. elektronischer Katalog (eCatalogue)
4. elektronische Bestellung (eOrdering)
5. elektronische Rechnung (eInvoicing).

Somit wird dieses Projekt einen starken Fokus auf die Entwicklung von Open Standards legen, die einen durchgängig elektronischen Prozess ermöglichen.

### **2.1.1 Elektronische Signatur (eSignature)**

In diesem Arbeitspaket wird nicht auf das Thema im Allgemeinen eingegangen, sondern auf die spezifischen Anforderungen der Erstellung, Verifikation und Akzeptanz von elektronischen Signaturen im elektronischen Beschaffungswesen fokussiert. Fragen der Validierung und Akzeptanz von eID-Zertifikaten in den einzelnen Phasen der Beschaffung werden ebenfalls adressiert.

### **2.1.2 Elektronische Nachweise (Virtual Company Dossier)**

Hier soll eine vollständig kompatible Lösung für die Geschäftstreibenden aller europäischen Länder erstellt werden, die auf bereits bestehende, in diversen nationalen Registern gespeicherte Informationen über Unternehmen zugreift, wenn diese Unternehmen elektronisch an europäischen Ausschreibungen der öffentlichen Hand teilnehmen. In diesem Bereich gibt es bereits eine Vielzahl von nationalen und internationalen Bestrebungen, die im Zuge des Projekts konsolidiert und auf eine mögliche europaweite Lösung hin analysiert werden sollen. Für die Spezifikation und Pilotimplementierung dieses „Virtual Company Dossiers“ für elektronische Nachweise wird ein Open Standard entwickelt, der es ermöglichen soll, die verschiedenen Beschaffungsplattformen zu vernetzen.

### **2.1.3 Elektronischer Katalog (eCatalogue)**

Elektronische Kataloge sind auf europäischer Ebene kaum standardisiert. Dies stellt eines der Haupthindernisse für sämtliche Unternehmen, insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe, dar, um an europäischen Ausschreibungen teilnehmen zu können. Ziel dieses Arbeitspakets ist somit die Schaffung eines gemeinsamen Standards für elektronische Kataloge mit dem Effekt, dass dadurch einerseits der Markt mehr geöffnet wird und andererseits moderne Informations- und Kommunikationstechnologien im Beschaffungsprozess verstärkt zum Einsatz kommen.

### **2.1.4 Elektronische Bestellung (eOrdering)**

Die Bestellung berührt nahezu alle Phasen vom Katalog bis hin zur Rechnungslegung und stellt somit eine Hauptphase im Beschaffungsprozess dar. Der Wunsch nach Standardisierung ist in diesem Bereich besonders groß, sowohl von Beschaffungs- als auch von Bieterseite. Das PEPPOL-Projekt wird den Bestellprozess analysieren und einen Piloten implementieren für den Austausch von Bestelldokumenten zwischen allen Beteiligten. Die Prozesse werden dabei in einem Benchmark gegenüber gestellt, „good practices“ hervorgehoben und im Stakeholder Forum kommuniziert.

### **2.1.5 Elektronische Rechnung (eInvoicing)**

Der elektronische Rechnungslegungsprozess verbindet zwei Hauptprozesse miteinander: den Beschaffungs- und den Zahlungsprozess. Die Rechnung ist ein wichtiger Bestandteil im Beschaffungsprozess und leitet den Zahlungsprozess ein. Die Rechnungslegungsbestimmungen variieren jedoch von Land zu Land und stellen somit ein Handelshemmnis für zwischenstaatliche Transaktionen dar. Eine einheitliche Bestimmung für die Rechnungslegung bringt mehr Transparenz und Effizienz und kann zur Freisetzung von Einsparungspotenzialen und Ressourcen für mehr Innovation führen. Die Zielsetzung des PEPPOL-Projekts ist somit die Erstellung eines europäischen Rahmenwerks für die Rechnungslegung, das auch Klein- und Mittelbetrieben die Möglichkeit gibt, eInvoicing effektiv und kostensparend in ihren Systemen umzusetzen.

## **3. PEPPOL und sein Beitrag für interoperables eProcurement in Europa**

Durch die Modernisierung von Dienstleistungen der öffentlichen Hand erfährt eGovernment eine ständige Weiterentwicklung. Dennoch gibt es noch sehr wenige international durchgängig compatible Services. Diese würden jedoch einen erheblichen Unterschied im grenzüberschreitenden Handel für Unternehmen wie auch für die Verwaltung bringen sowie elektronische Identitäten zu einer breiteren Durchdringung verhelfen.

Ein strategisches Ziel der Europäischen Union ist es daher, einheitliche elektronische Verfahren für die öffentliche Beschaffung in den Mitglieds-

ländern einzuführen. Dabei soll der gemeinsame Markt im Bereich der Abwicklung von öffentlichen Aufträgen gestärkt, vereinheitlicht und die Prozesse für Unternehmen und Verwaltung durch den Einsatz von elektronischen Verfahren effizienter gestaltet werden.

Basierend auf der Manchester-Deklaration vom 24. November 2005 wurden verschiedene i2010 Initiativen gestartet, um die Lissabon-Ziele für Wachstum und Arbeit erfüllen zu können. In der Manchester-Deklaration wurde festgeschrieben: „Bis zum Jahre 2010 sollen alle technischen Voraussetzungen geschaffen sein, damit 100 % der Beschaffung elektronisch abgewickelt werden können und 50 % der Beschaffung tatsächlich darüber abgewickelt werden.“

Das PEPPOL-Projekt leistet somit einen erheblichen Beitrag zur Erfüllung dieser Zielsetzung sowie zu einer intensiveren Nutzung des Potentials der Informations- und Kommunikationstechnologien in Europa. Wie das Beispiel Schottland zeigt, kann eProcurement in der Verwaltung zu einer signifikanten Kostenreduktion führen. Wenn eProcurement in der öffentlichen Verwaltung in sämtlichen EU-Ländern eingeführt und genutzt werden würde, könnten laut i2010 E-Government Action Plan bis zu EUR 50 Milliarden pro Jahr in ganz Europa eingespart werden.