Gemeinsame Arbeitsgruppe „Marktplatz“
von Databund, FITKO, govdigital und ProVitako

Diskussionspapier zum „Marktplatz der Zukunft“

Stand: 15. April 2024

1. Auftrag der Arbeitsgruppe

Databund, FITKO, govdigital und ProVitako haben im Oktober 2023 eine gemeinsame Arbeitsgruppe gegründet. Ihr Auftrag ist die Erarbeitung einer Strategie und eines Zielbildes eines „Marktplatz der Zukunft. Die Strategie soll die Grundlage für ein dauerhaftes Zusammenwirken „auf Augenhöhe“ zwischen Softwareherstellern, öffentlichen IT-Dienstleistern und Behörden – mit Schwerpunkt auf kommunaler Ebene – bilden. Sie soll die teilweise bestehende Verunsicherung im Markt beseitigen. Sowohl das Interesse der öffentlichen Hand an dauerhaftem Engagement privater Hersteller für innovative und leistungsfähige Fachlösungen soll in der Strategie zum Ausdruck kommen, wie auch der Wunsch der Politik nach stärkerer Arbeitsteilung und Nachnutzung von digitalen Lösungen innerhalb des Public Sectors.

Schwerpunkte der Arbeit waren die Erarbeitung eines Zielbildes für einen Marktplatz für digitale Lösungen, die Konzeption der Einbindung privater Fachverfahrensanbieter in die Deutsche Verwaltungscloud sowie gemeinsame Überlegungen zur Erleichterung der Beschaffung und den Betrieb von Softwarelösungen durch Kooperation und Harmonisierung.

Dieses gemeinsame Papier soll als Ergebnis der Arbeitsgruppe in die laufenden Projekte von FITKO und govdigital einfließen und direkt oder indirekt in die Beratungen des IT-Planungsrats einfließen, die den Marktplatz und die DVC betreffen, insbesondere auch die Überlegungen zur Zusammenführung von Marktplatz/FIT-Store und Cloud-Service-Portal.

Das vorliegende Diskussionspapier enthält eine weitgehend gemeinsame Sichtweise der Mitglieder der Arbeitsgruppe. Benannt werden jedoch auch zentrale offene Fragen, die zur weiteren Ausarbeitung beantwortet werden müssen. Eine Beratung und Abstimmung innerhalb der Organisationen und mit relevanten Stakeholdern steht noch aus. Das Diskussionspapier soll hierfür die Grundlage bilden.

2. Zielbild eines Marktplatzes der Zukunft

Ausgangslage und Herausforderungen

Für die Bereitstellung von Software für die öffentliche Hand existieren verschiedenste Marktplätze. Neben dem vom IT-Planungsrat beauftragten EfA-Marktplatz und dem FIT-Store der FITKO betreiben sowohl öffentliche Einrichtungen und IT-Dienstleister wie auch private Anbieter Software-Marktplätze mit der Zielgruppe Behörden. Weitere Marktplätze sind im Aufbau oder angekündigt, z.B. im SmartCity-Umfeld. Die Anbieter- und Angebotsstruktur und die Nutzungs- und Bezugsmöglichkeiten sind für die Behörden intransparent. Die technische und rechtliche Qualität der Angebote ist nicht vergleichbar. Bestellprozesse und

DISKUSSIONSPAPIER

Beschaffungsvorgehen sind nur teilweise standardisiert, zeichnen sich ansonsten durch hohe rechtliche, organisatorische und technische Komplexität aus.

Auf dem vom IT-Planungsrat beauftragten EfA-Marktplatz sind nur Angebote öffentlicher Anbieter verfügbar, keine privaten Angebote. Überdies fokussiert der Marktplatz nur einen sehr kleinen Teil der Lösungsnachfrage durch Behörden. Private Anbieter halten eine Einbindung ihrer Angebote in diesen Marktplatz für fachlich sinnvoll und rechtlich geboten.

Die transparente und insbesondere auch für Kommunen unkomplizierte Auffindbarkeit und Bestellbarkeit von IT-Lösungen und zugehörigen Dienstleistungen ist eine zentrale Voraussetzung für eine Beschleunigung der Verwaltungsdigitalisierung und einen Ausbau der föderalen IT-Kooperation.

Zielbild

Ein Marktplatz der Zukunft soll durch Angebote von öffentlichen und privaten IT-Dienstleistern für Transparenz über das verfügbare Lösungsportfolio auf allen föderalen Ebenen sorgen. Der Marktplatz soll im Zielbild folgende Funktionen umfassen:

- Informationskanal („Schaufenster“)
- Instrument für Markterkundung
- Vertriebsfunktion (= Bereitstellen von Lösungen zur Bestellung)
- Beschaffungsfunktion (= Bestellung von angebotenen Lösungen)
- Kommunikation zwischen Anbietern und Nutzern sowie innerhalb der Nutzerschaft („Community“)

Der Marktplatz soll Softwareangebote und software-nahe Dienstleistungen umfassend im Rahmen eines sukzessive erweiterten Produktkatalogs darstellen. Im ersten Schritt sollen neben OZG-Leistungen und IT-PLR-Produkten Marktangebote (z.B. Fachverfahren, Basiskomponenten) aufgenommen werden, die bestimmten Mindestanforderungen genügen. Im nächsten Schritt ist die Zusammenführung mit dem Cloud Service Portal vorgesehen. Umgesetzte Standards und Interoperabilitätsanforderungen werden ebenso wiedergegeben wie Kontaktpersonen sowie Bezugsmöglichkeiten aus Sicht der öffentlichen Stellen (d.h. mögliche Inhouse-Modelle, Rahmenverträge sowie Vergabemöglichkeiten). Ein Anreiz zur Nutzung von IT-PLR-Standards soll für die jeweiligen Produktgruppen gesetzt werden, neben Standards für EfA-Leistungen und Standards der DVS in weiteren Stufen auch Betriebs- und Service-Standards. In weiteren Schritten sollen einheitliche Vertragsstandards vorgegeben werden.

Private und öffentliche Anbieter sollen im Rahmen der jeweiligen Produktgruppen und deren Anforderungen ihr Leistungsspektrum auf dem Marktplatz darstellen können. Private Anbieter haben zusätzlich die Möglichkeit, die Erfüllung von Eignungskriterien nachzuweisen und sich damit für Vergabeverfahren zu präqualifizieren. Für Startups soll durch den Marktplatz die Sichtbarkeit erhöht werden.In Ausbaustufen sollen Cloud-Angebote auf dem Marktplatz entsprechend den Regeln der DVC zur Nutzung bereitgestellt werden.

Nutzer des Marktplatzes sollen relevante Lösungen nach unterschiedlichen fachlichen Kriterien filtern können. Dazu gehört auch – soweit vorgesehen und möglich – eine Filterung nach tatsächlichen Bezugsmöglichkeiten (z.B. Vergabewertgrenzen, Inhouse-Bezug, Rahmenvertrag). Der Marktplatz soll für Markterkundungsverfahren genutzt werden können. Wenn eine vergaberechtliche Bezugsmöglichkeit besteht, soll eine Bestellung eingeleitet

DISKUSSIONSPAPIER

werden können, unmittelbar über den Marktplatz oder durch Vermittlung zu entsprechenden Bereitstellerssystemen, in Ausbaustufen soll der DVC-entsprechende Bezug von Cloud Services möglich sein. Im Rahmen der wettbewerbs- und kartellrechtlichen Möglichkeiten und der Zielvorstellungen der Beteiligten können Kooperationen zur Entwicklung und Weiterentwicklung von Software über den Marktplatz initiiert oder ein Erfahrungsaustausch mit anderen Nutzern organisiert werden, etwa zur gemeinsamen Anforderungsentwicklung.

Entscheidern in IT-Planungsrat und der IT-Steuerung von Bund, Ländern und Kommunen soll ein Überblick der Marktplatzangebote und -aktivitäten und entsprechende Auswertungsmöglichkeiten bereitgestellt werden.

Eine Redaktionsstelle pflegt den Produktkatalog, prüft die Produkte hinsichtlich Katalogisierung und Bezugsmöglichkeiten sowie die Eignungsnachweise von Bietern (Präqualifizierung). In weiteren Ausbaustufen orchestriert die Redaktionsstelle die Rahmenbedingungen der Nachnutzung von EfA-Lösungen und wird mit der Koordinierungsstelle DVS zusammengeführt.

Ein Community Management organisiert Austauschforen zwischen Nutzern und Anbietern, dezentral initiierte Bedarfsabfragen, gemeinsames Anforderungsmanagement.

Vergaberechtliche Implikationen

Markterkundung: Ein Marktplatz der Zukunft (Marktplatz für alle) ist ein Ort, an dem sich die Anbieter im Wettbewerb präsentieren. Die angestrebte Funktion der Markterkundung profitiert besonders stark, wenn die verfügbaren Leistungen zur Verwaltungsdigitalisierung auf dem Marktplatz möglichst umfassend abgebildet sind. So werden den Nachfragenden alle beziehungsweise eine repräsentative Mehrheit potenziell passender Lösungen angeboten, wodurch die Lösungszersplitterung reduziert und insbesondere der Prozess der Markterkundung verschlankt und deutlich beschleunigt wird. Diese Markterkundung kann auch automatisch vergaberechtlich protokolliert werden.

Präqualifizierung: Der Marktplatz könnte als Präqualifizierungsregister bei der EU entsprechend notifiziert sein und gemäß Artikel 64 EU RL 2014/24/EU ein anerkanntes amtliches Verzeichnis darstellen. Die Nachfragenden würden sich die vorgelagerte Prüfung von Eignungsnachweisen durch eine unabhängige Präqualifizierungsstelle, in diesem Fall den Marktplatz, ersparen. Anbietende legen statt vieler Einzelnachweise einen Nachweis vor, der die am häufigsten verlangten Nachweise (z.B. Handelsregisterauszug, Versicherungsnachweise, Verpflichtungserklärungen) abdeckt und ein Jahr gültig ist. Bei der öffentlichen Hand entsteht eine Eignungsvermutung.

Beschaffungserleichterung: Zumindest ein großer Anteil der zu erwartenden Aufträge über den Marktplatz wird im Rahmen von freihändigen bzw. Verhandlungsvergaben oder beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb erfolgen. Daher ist ein entsprechend umfassender Marktplatz mit integriertem Präqualifizierungsregister eine bestmögliche Ergänzung auf dem Weg hin zu einer Vergabe unter Einholung verschiedener Angebote.

Preistransparenz: Eine Möglichkeit des weitergehenden Informationsausbaus könnte darüber hinaus die Darstellung von Preismodellen bzw. Preistransparenz für die jeweiligen Bezugsberechtigten darstellen. Hierbei sind der Schutz von Geschäftsgeheimnissen und Vertriebsmodellen sowie die wettbewerbs- und kartellrechtlichen Grenzen zu beachten.

DISKUSSIONSPAPIER

Wertgrenzen: Der Marktplatz kann helfen, Preisvergleiche anzustellen und somit das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln. Dadurch lässt sich das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechend begründen, weshalb eine Erhöhung und Vereinheitlichung der Wertgrenzen für alle Länder und den Bund vorgeschlagen wird.

EVB-IT-Digital-Einbindung: Eine Einbindung von EVB-IT Digital in den Markplatz kann bei entsprechender Pflege und entsprechender Filtermöglichkeiten einen Abgleich der Erwartungen von Anbietern und Nutzern ermöglichen.

Marktplatz der Zukunft – Vorteile für viele Akteure

Nutzer	• **Markttransparenz und Auswahl**: Nutzer erhalten einen zentralen Ort, um das verfügbare Lösungsportfolio zu erkunden, Anbieter und Angebote zu vergleichen und besten Lösungen zu finden. • **Effizienz**: Nutzer können schnell auf IT-Lösungen zugreifen Beschaffungsprozesse werden vereinfacht. • **Kommunikation**: Erfahrungen können ausgetauscht, Zusammenarbeit von Nutzern ausgebaut werden.
Private Anbieter	• **Reichweite**: Private IT-Dienstleistern erhalten eine breitere Sichtbarkeit und Zugang zu neuen Kunden. • **Effiziente Vertriebskanäle**: Durch den Marktplatz können Anbieter ihre Lösungen effizienter vermarkten und verkaufen. • **Kooperation und Innovation**: Die Plattform fördert die Zusammenarbeit zwischen Anbietern bei der Entwicklung innovativer Lösungen.
Öffentliche Anbieter	• **Standardisierung und Kooperation**: Der Marktplatz erleichtert die Standardisierung und engere Kooperation auf föderaler Ebene. • **Effiziente Beschaffung**: Die Plattform rationalisiert den Beschaffungsprozess und ermöglicht eine effiziente Bestellung von Lösungen. • **Kooperation und Innovation**: Die Plattform fördert die Zusammenarbeit zwischen Anbietern bei der Entwicklung innovativer Lösungen.
IT-Steuerung von Bund, Ländern und Kommunen	• **Steuerungsinformationen**: Ein Marktplatz ermöglicht eine bessere Transparenz und Steuerung der IT-Lösungen, die von verschiedenen Behörden genutzt werden. • **Budgetoptimierung**: Durch den gemeinsamen Marktplatz können IT-Ressourcen effizienter eingesetzt und Budgets optimiert werden. • **Sicherheit und Compliance**: Die Plattform erleichtert die Durchsetzung von Sicherheitsrichtlinien und Compliance-Standards.
Andere Marktplätze	• **Synergien**: Marktplätze können kooperieren und verknüpft werden und damit Synergien schaffen. • **Vermeidung von Duplikaten**: Doppelarbeit und Redundanzen werden vermieden. • **Branchenübergreifender Austausch**: Die Plattform ermöglicht den Austausch von bewährten Verfahren und Lösungen über verschiedene Sektoren hinweg.

Erstellung von Ausschreibungsunterlagen: Der Marktplatz kann Funktionalitäten zur Erstellung von Ausschreibungsunterlagen anbieten. Optimierte Ausschreibungsunterlagen können durch intelligente KI-Unterstützung aufgrund von Angaben der Nachfragenden generiert werden. Bestehende Ansätze und Marktlösungen würden integrativ eine starke Vereinfachung ermöglichen. Auch hier kann eine direkte Feedbackfunktion zu potenziellen Lösungen einen Mehrwert darstellen.

Stufenweise Umsetzung

Die Umsetzung soll in mehreren Ausbaustufen erfolgen, beginnend mit

- Stufe 1: Schaufenster zur Marktsichtung verfügbarer Softwarelösungen und Bestellung im Rahmen bestehender vergaberechtlicher Möglichkeiten
- Stufe 2: Integration oder Anbindung bestehender Marktplätze
- Stufe 3: Integration EfA-Marktplatz und Cloud Service Portal der DVS
- Stufe 4: Direkte Bereitstellung von Cloud Services

Nach Stufe 4 ist ein weiterer Ausbau des Marktplatz zu einer föderalen Kooperationsplattform denkbar mit Funktionalitäten wie

- Weiterer Ausbau des Produkt- und Serviceportfolios
- Einheitliche Vergabe- und Beschaffungsstandards
- Standardisierte Vergabeprozesse, Anbindung Vergabeplattformen
- Initiierung und Abwicklung von Kooperationen bei Vergabe und Beschaffung (u.a. gemeinsame Rahmenverträge)
- Anbindung Open CoDE

3. Einbindung privater Fachverfahrensanbieter in die Deutsche Verwaltungscloud

Ausgangslage und Herausforderungen

Das Cloud-Service-Portal der deutschen Verwaltungscloud (DVC) stellt einen zentralen Marktplatz dar, der darauf abzielt, die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung durch bereitgestellte Cloud-Services zu unterstützen. Das vom IT-PLR beschlossene Rahmenwerk Zielarchitektur beschreibt die Organisation und Integration von Cloud-Services. Dieses Rahmenwerk definiert spezifische Rollen für Anbieter und Nutzer dieser Services, um eine effiziente und sichere Bereitstellung und Nutzung der Cloud-Dienste zu gewährleisten.

Private Fachverfahrensanbieter kommen entsprechend der Rollendefinition des Rahmenwerks sowohl als Cloud-Service-Anbieter wie auch als Cloud-Service-Betreiber in Betracht. Über das Rahmenwerk hinaus könnten private Anbieter auch die Rolle eines Cloud-Service-Kunden einnehmen. Zu unterscheiden sind drei Szenarien:

(1) Indirekte Anbindung: Private Fachverfahrensanbieter liefern Software an öffentliche IT-Dienstleister, die Betrieb, ggf. Weiterentwicklung und Service-Orchestrierung übernehmen
(2) Direkte Anbindung: Private Fachverfahrensanbieter fungieren als Cloud-Service-Betreiber, betreiben eigene Cloud-Lösungen (auch SaaS) und managen die Service-Orchestrierung.

DISKUSSIONSPAPIER

(3) Mitnutzung von Cloud Services: Private Fachverfahrensanbieter fungieren als Cloud-Service-Kunden und beziehen Cloud Services über das CSP, um eigene DVC-konforme Software bereitzustellen.

Die Kooperation zwischen privaten Fachverfahrensanbietern und öffentlichen IT-Dienstleistern wird hierbei eine große Rolle spielen. Schon heute kommt schätzungsweise mehr als die Hälfte der Fachverfahrensintegrationen über solche Kooperationen zu Stande.

Die wünschenswerte frühzeitige Integration der Angebote privater Fachverfahrensanbieter in die DVC bedarf einer sorgfältigen rechtlichen Prüfung und Ausgestaltung, die bislang noch nicht erfolgt ist.

Zielbild und Vorgehen

Für die Integration von Angeboten privater Fachverfahrensanbieter in die DVC sind die Erfüllung der Anforderungen aus dem Rahmenwerk Zielarchitektur, das Erreichen der Mindestanforderungen aus dem Reifegradmodell und die Anwendung der Detailstandards notwendig. Verantwortlich ist die Koordinierungsstelle DVC.

Alle drei Anforderungsebenen und die zugehörigen Prozesse werden im Umsetzungsprojekt Deutsche Verwaltungscloud ausgearbeitet. Hierbei ist die Anwendbarkeit auf „private“ Fachverfahren zu berücksichtigen.

Szenario 3 wurde bisher noch nicht im Rahmenwerk berücksichtigt. Weil es eine Vielzahl elementarer Use-Cases abbildet, soll es weiter ausgearbeitet werden. In dem Zuge gilt es technische und insbesondere organisatorische Voraussetzungen zu schaffen unter denen eine Beteiligung der Anbieter ermöglicht wird. Um eine faire Beteiligung von privatwirtschaftlich organisierten Fachverfahrensanbietern sicherzustellen, braucht es klar formulierte Leitfäden und Unterstützungsangebote, die die Voraussetzungen und Wege zur deren Beteiligung am Cloud-Service-Portal nachvollziehbar dokumentieren.

4. Offene Fragen

Das vorstehend beschriebene Zielbild definiert einen Rahmen für einen „Marktplatz der Zukunft". Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass sich zur Umsetzung noch einige zentrale Fragen stellen, die in der Diskussion mit den Stakeholdern und der weiteren Ausarbeitung eines Konzepts gelöst werden müssen:

a) Trägerschaft und Governance: Wer ist Träger eines Marktplatzes der Zukunft? Soll das als staatliche Aufgabe oder als PPP organisiert werden? Wie wird die Governance ausgestaltet, wie werden IT-Dienstleister einbezogen? Wo sind Grenzen der Einbeziehung privater Akteure (z.B. Prüfung der Präqualifizierung)?

b) Produktgruppen und Anforderungen: Welche Produktgruppen werden in welcher Stufigkeit auf den Marktplatz aufgenommen? Was sind Mindestanforderungen an die Produkte je Produktgruppe? Wie kann das Spannungsverhältnis zwischen niederschwelligem Zugang und Wunsch nach Standardisierung gelöst werden?

c) Bestellmöglichkeit: Wie kann eine möglichst weitgehende unmittelbare Bestellmöglichkeit ausgestaltet werden? Wie können insbesondere möglichst deutschlandweit einheitliche, erhöhte Wertgrenzen erreicht werden?

d) Transparenz versus Geschäftsgeheimnisse: Wie kann eine hohe Transparenz von Leistung und Preisen für die Kunden verbunden werden mit dem Anspruch der

DISKUSSIONSPAPIER

Anbieter auf Schutz von Geschäftsgeheimnissen, Vertriebsmodellen und -strategien? Wie sind entsprechende Rechte- und Rollenkonzepte auszugestalten?

e) Verknüpfung Marktplatz und DVC: Wie wird die Verknüpfung mit der Deutschen Verwaltungscloud ausgestaltet, insbesondere auch in der Governance (Redaktionsstelle / Koordinierungsstelle)? Kann diese Frage nachträglich in das Umsetzungsprojekt DVC aufgenommen werden?

5. Eckpunkte eines möglichen Beschlusses des IT-Planungsrats

Grundgedanke einer Beschlussfassung im Juni 2024 könnte es sein, das Zielbild als Arbeitsgrundlage zur Kenntnis zu nehmen und FITKO den Auftrag zu erteilen, unter Beteiligung privater und öffentlicher Dienstleister ein Konzept zu erstellen.

DISKUSSIONSPAPIER