

Aktives Vertragsmanagement der öffentlichen Hand

Die Bedeutung von Verträgen für den öffentlichen Bereich hat sich in der Vergangenheit erheblich gewandelt. Wurden durch vertragliche Abschlüsse ursprünglich in erster Linie risikobehaftete Rechtsgeschäfte abgesichert, tragen sie heute zur Steuerung öffentlicher Dienstleistungen, etwa durch Gesellschaften privaten Rechts bei und stellen die Aufgabenerfüllung sicher. Zudem sind die Vertragskonstrukte sehr umfangreich und komplex geworden, etwa bei Modellen für Public Private Partnerships (PPP) oder den nicht mehr üblichen Cross Border Lease-Verträgen. Ein an diese Verhältnisse angepasstes Vertragsmanagement bildet die Basis für eine rechtssichere und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand. Dabei sind sowohl die Kernverwaltung als auch öffentliche Unternehmen betroffen.

Der Ist-Zustand: Dezentralität und hohe Vertragsanzahl

Typischerweise werden Verträge in öffentlichen Organisationseinheiten dezentral abgeschlossen, wobei die Erstellung von Verträgen in praktisch allen Verwaltungs- oder Unternehmensbereichen anfallen kann. An der Vertragserstellung sind meistens mehrere Einheiten fachübergreifend beteiligt, da alle Verträge einen technischen und einen administrativen Teil haben, für die jeweils unterschiedliches Know-how erforderlich ist. Ein Beispiel ist eine Vergabe im Baubereich: Hier ist neben (bau-)technischem auch ökonomisches und juristisches Wissen nötig.

Das größte Problem hierbei ist, dass es im Allgemeinen keine zentrale Koordination gibt, die den Vertrag von seiner Vorbereitung über die Erstellung bis zur Durchführung und Archivierung („Vertragsmanagementzyklus“, s. Grafik S. 20) begleitet. Kenntnis über den gesamten

Vertragszyklus ist aber wesentlich für ein systematisches Vertragsmanagement, vor allem für die Einhaltung und Kontrolle der vertraglich festgelegten Ziele.

Besonders bei Stadtwerken mit ihren unmittelbaren Kundenbeziehungen kann die Anzahl der Verträge beträchtliche Größenordnungen erreichen, bei den Stadtwerken einer kleinen Großstadt etwa 20.000 bis 30.000 Dokumente, wobei vermutlich viele Organisationen die Zahl der insgesamt für die betreffende Institution geltenden Verträge gar nicht genau kennen. Es ist auch beobachtet worden, dass Verträge, vor allem solche mit langen Laufzeiten, die nicht digitalisiert wurden, nicht auffindbar waren. Aufgrund der eingangs dargestellten Entwicklungen ist davon auszugehen, dass die Zahl der Verträge im öffentlichen Bereich mit hohen Wachstumsraten zunimmt.

Die Rechtsbeziehungen der öffentlichen Hand unterliegen in viel stärkerem Maße



als bei privatwirtschaftlichen Unternehmen spezifischen regulatorischen Vorgaben, die im Rahmen von Vertragsgestaltungen umgesetzt und abgewickelt werden müssen. Neben den gängigen zivilrechtlichen Vertragsarten beispielsweise in Form von Miet-, Pacht- und Arbeitsverträgen zeichnet sich das Vertragswesen der öffentlichen Hand durch einen hohen Spezialisierungsgrad aus. Verträge im Bereich von Vergabe-, Zuwendungs-, Beihilfen- und Haushaltsrecht, PPP-Modelle und ähnliche Vertragswerke setzen ein sehr spezielles ökonomisches und juristisches Know-how voraus. Dies ist eine Herausforderung, die ein systematisches Vertragsmanagement mit zentralen Lösungen und hohem Standardisierungs- und Automatisierungsgrad erfordert.

Ziele des Vertragswesens

Das Vertragswesen der öffentlichen Hand dient in erster Linie der Sicherstellung der rechtssicheren Aufgabenerfüllung. Neben der Sicherung der Einhaltung und Umsetzung der vertraglich und gesetzlich festgelegten Verpflichtungen und Bedingungen bedeutet „Rechtssicherheit“ auch, individuelle Vertragsrisiken frühzeitig einschätzen und günstige Vertragsoptionen nutzen zu können. Die Auswirkungen eines fehlerhaften Vertragsmanagements reichen von kostenintensiven Rückabwicklungen bis hin zu monetären Einbußen, weil z. B. Kündigungsoptionen nicht rechtzeitig genutzt werden oder vertragliche Verpflichtungen unbeachtet bleiben. Mit einem in die Kernprozesse der öffentlichen Einrichtung integrierten Vertragsmanagement können rechtliche und wirtschaftliche Risiken im Vorfeld identifiziert werden. Die Rechtssicherheit einer Organisation spielt daneben nicht zuletzt für die Führungs- und Leitungsebenen wegen des bestehenden persönlichen Haftungsrisikos („Organisationsverschulden“) vor allem im Bereich öffentlicher Unternehmen eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Unangemessen lange Vertragslaufzeiten und die Nichtausübung von Kündigungs- oder Vertragsanpassungsoptionen führen häufig zu unwirtschaftlichen vertraglichen Verpflichtungen sowie Flexibilitätsverlusten und stellen u. a. ein ganz erhebliches finanzielles Risikopotenzial dar. So können Preis- und Mengenanpassungen nur realisiert werden, wenn bereits bei der Vertragsgestaltung zukünftige Entwicklungen berücksichtigt werden. Die Ausübung günstiger Vertragsoptionen erfordert jedoch ein begleitendes Monitoring der bestehenden Verträge. Die monetären Auswirkungen von Vertragskündigungen oder speziellen vertraglichen Verpflichtungen sollten daraus jederzeit genauso abrufbar sein wie alle laufenden Zahlungsverpflichtungen aus Verträgen. Die Überwachung der Zahlungseingänge und das Mahnwesen sollten daher an das Vertragswesen angebunden werden.

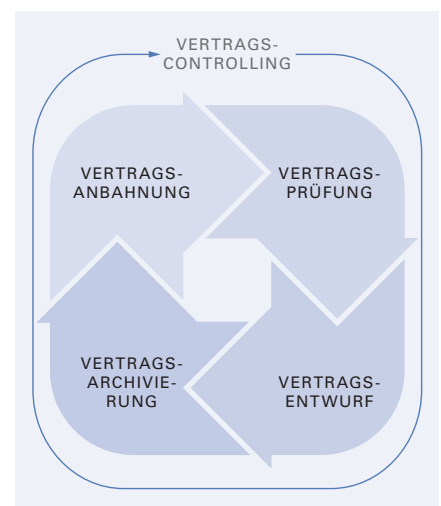
Vertragsmanagement als Zyklus

Ein optimaler Vertragsmanagementprozess umfasst folgende Kernaufgaben:

1. Vertragsanbahnung

Der Zyklus des Vertragsmanagements beginnt bereits mit der Anbahnung eines Vertrags oder anstehenden Verlängerungen

Vertragsmanagementzyklus



Quelle: eigene Darstellung

gen bzw. Optionsausübungen von bestehenden Verträgen. Wichtig dabei ist ein funktionierendes System der Vertragsüberwachung, anhand dessen Fristen für Vertragsoptionen frühzeitig erkannt werden, um deren Ausübung mit ausreichend zeitlichem Vorlauf prüfen und bearbeiten zu können.

2. Vertragsprüfung

Es sollte eine zentrale und standardisierte sachliche und rechtliche Überprüfung des Vertrags und seiner Rahmenbedingungen erfolgen, noch bevor die Beteiligten einen endgültigen Vertrag miteinander abschließen. Diese Phase stellt in der Praxis häufiger eine besondere Herausforderung dar, weil neben juristischem Know-how auch der Zugriff auf rechtliche Fachtexte, auf Informationen über den Vertragspartner und die Wettbewerbssituation sichergestellt sein muss.

3. Vertragsentwurf

Schlüsselement für die Phase der Vertragserstellung und des -abschlusses ist die Bearbeitung des Vertrags im Verhältnis zu den Vertragspartnern. An dieser Stelle des Vertragsmanagementprozesses erfolgen in der Praxis nicht selten uneinheitliche Vorgehensweisen und inkonsistente Vertragsbearbeitungen. Diese bergen Optimierungspotenziale hinsichtlich einer verbesserten Serviceorientierung und Erhöhung des Standardisierungsgrades.

4. Vertragsarchivierung

Die Archivierung bildet gleichzeitig die Grundlage für neue Verträge. Speziell auf die Verwaltung von Verträgen ausgerichtete und angepasste IT-Anwendungen bergen hierbei Effizienzpotenziale. Unterstützt wird die Archivierungsphase durch ein Vertragsmonitoring und -controlling, das die Sicherstellung der regulatorischen Vorgaben (z. B. für gesetzliche Aufbewahrungspflichten) gewährleistet und im Kern auf einem automatisierten Wiedervorlage-system beruht.

5. Vertragscontrolling

Das begleitende Vertragscontrolling dient dazu, alle sich aus dem Gesamtzyklus ergebenden rechtlichen und ökonomischen Risiken transparent zu machen und gewonnene Erkenntnisse für eine gezielte Risikovermeidung und für eine aktive Steuerung der Vertragsbeziehungen zu nutzen.

Umsetzung eines neuen Vertragsmanagements

Im Rahmen von Reorganisationsüberlegungen sind die Besonderheiten der jeweiligen öffentlichen Organisation bzw. Einrichtung zu berücksichtigen. In der Praxis hat sich jedoch grundsätzlich eine Zentralisierung der wichtigsten Vertragsmanagementprozesse (z. B. Erstellung und Pflege von Vertragsvorlagen und Standardverträgen) als zielführend erwiesen. Auch eine Zentralisierung des Archivs und der Zugriffsmöglichkeiten für die zentralen Vertragsbearbeiter führen zur verbesserten Auffindbarkeit der Vertragswerke und aller erforderlichen Nebeninformationen (wie z. B. Zeichnungen, Grundbuchauszüge, Skizzen und Kartenmaterial). Optimierungspotenziale lassen sich nur realisieren, wenn Vertragsmanagement wie beschrieben im Zyklus betrachtet und als eine abteilungs- und bereichsübergreifende organisatorische Herausforderung verstanden wird.

Viele der Arbeitsabläufe im Vertragsmanagement lassen sich mittlerweile durch den Einsatz von IT-Systemen stärker automatisieren und standardisieren. Kürzere Durchlauf- und Zugriffszeiten durch Digitalisierung der Unterlagen können die Bearbeitungszeiten und den Personalaufwand reduzieren. Ferner ermöglichen spezielle Vertragsmanagementsysteme eine Abbildung von über- und untergeordneten Vertragsbeziehungen in komplexen Vertragshistorien und Vertragsergänzungen (z. B. bei turnusmäßigen Satzungsanpassungen).



Die Optimierung der Prozesse im Vertragswesen sowie die Integration derselben in die Abläufe der Organisation können zu Kosteneinsparungen beitragen. Im Bereich der privaten Wirtschaft beträgt nach einer Studie das Kostensenkungspotenzial im Bereich des gesamten Vertragsmanagements mindestens ein Drittel. Auch wenn vergleichbare Zahlen nicht vorliegen, dürfte das Reduktionspotenzial für den öffentlichen Sektor wegen des allgemein geringeren Automatisierungs- und Zentralisierungsgrades des Vertragsmanagements deutlich höher einzuschätzen sein. ■