

P/S/R INSTITUT Fachbeitrag

16/2013

Anwendung von Leitlinien in der öffentlichen Auftragsvergabe

Herausgeber: P/S/R INSTITUT
Autor: Sonja Maria Protic, M.Sc.
Datum: 18. November 2013

These 4 | Anwendung von Leitlinien in der öffentlichen Auftragsvergabe

Der/die AufgabenträgerIn hat diese in Leitlinien gefasst und den Materiengesetzvorgaben entsprechenden operativen Kennzahlen in der Bestellung seiner Leistung einzufordern. Bei öffentlichen Beschaffungsprozessen muss der/die AufgabenträgerIn auf die Einhaltung dieser Kennzahlen durch AuftragnehmerInnen achten.

Herausforderungen für die Anwendung von Leitlinien in der öffentlichen Auftragsvergabe

Die Prinzipal-Agent-Theorie¹ beschäftigt sich mit der Problematik von Informationsasymmetrien in Wirtschaftsbeziehungen. Die daraus abgeleiteten Folgerungen beruhen auf der Annahme, dass Wirtschaftsakteuren aufgrund ihres Strebens nach Nutzenmaximierung in der Entscheidungsfindung nur beschränkte Handlungsoptionen zur Wahl stehen. Die Prinzipal-Agent-Theorie kann wie folgt definiert werden: „*Whenever one individual depends on the action of another, an agency relationship arises. The individual taking the action is called the agent. The affected party is the principal.*“²

Die Prinzipal-Agent Theorie kann auch bei der Festlegung einer öffentlichen Gewährleistungsverantwortung herangezogen werden, denn auch in der öffentlichen Auftragsvergabe findet das Modell Anwendung. Insbesondere in dem in der Literatur beschriebenen *Prinzipal-Agent-Modell mit versteckter Handlung (Hidden Action)* spiegelt sich die Tatsache wider, dass der Prinzipal (Auftraggeber) die Handlungen des Agenten (Auftragnehmer) nicht in vollem Umfang beobachten kann und ihm daher nur zu einem eingeschränkten Maß möglich ist, dessen Leistung zu bewerten. In einer Untersuchung des strategischen Verhaltens von Bietern in elektronischen Vergabeverfahren wurde u. a. festgestellt, dass Wissensasymmetrien bei öffentlichen Ausschreibungen den Erfolg der Ausschreibung maßgeblich gefährden bzw. deren Kosten erhöhen können.³ Dies könnte in Folge zu einer Wettbewerbsverzerrung und zu einem negativen Einfluss auf die Qualität der Leistung führen, welcher u. U. auf eine unzureichende Kommunikation von Rechten und Pflichten zurückzuführen ist.

Dieser Herausforderung kann insbesondere durch gezielte Anreizmechanismen entgegengewirkt werden, die den Auftragnehmer zur erwünschten Leistungsgestaltung bewegen. Hierzu zählen Leistungsvereinbarungen, welche in Form von Verträgen die Zusammenarbeit der Akteure im Detail ausgestalten. Aufgrund des sich vollziehenden Paradigmenwechsels - von ehemals staatlich vollbrachten Aufgaben in die Hand privater Akteure - steht nun der öffentliche Auftraggeber vor der Herausforderung, diese Leistungsvereinbarungen in einer bisher nur für privatwirtschaftlich agierende Akteure

1 Vgl. u. a. Arrow, K. J. (1991). The Economics of Agency. In Pratt, J. W. & Zeckhauser, R. J. (Eds.), Principals and Agents: The Structure of Business. Boston, Mass.: Harvard Business School, pp. 37-51.

2 Pratt, W. J. / Zeckhauser, R. (1984): Principals and agents: The structure of business; Harvard Business School Press.

3 Götzl, P. (2012): Strategisches Verhalten des Bieters bei elektronischen Vergaben.

gewohnten, detaillierten Form auszugestalten. Denn, was im Vergabeverfahren nicht verankert wird, ist im Nachhinein nicht mehr einforderbar. Dies führt insbesondere dazu, dass Manager öffentlicher Einrichtungen zunehmend „[...]expertise in contract management and the ability to negotiate, monitor and communicate expectations and technical information“⁴ haben müssen. Diese sich wandelnde Verantwortungsebene, auch in dem Begriff der Gewährleistungsverantwortung verankert,⁵ ist der Knackpunkt in der Vergabe von Daseinsvorsorgeleistungen.

Eben an dieser Stelle, sollte die Verankerung von Leitlinien in der öffentlichen Auftragsvergabe zu tragen kommen. Auch wenn es in der Theorie bereits vielfältige Versuche gibt, Indikatoren (KPIs) zur Erfolgsmessung zu definieren, ist deren Anwendung in der Praxis noch eingeschränkt.⁶ Dies liegt nicht zuletzt an der Schwierigkeit 1) der Auffindung einer leistungsspezifisch-geeigneten Definition von Erfolgsindikatoren sowie 2) deren objektiven Wirkungsmessung. Eriksson/Westerberg heben hervor, dass es sich bei den „klassischen“ Erfolgskriterien um 1) Zeit, 2) Kosten und 3) Qualität handelt, weisen jedoch darauf hin, dass es einer Erweiterung dieser „veralteten“ Kriterien bedarf.⁷ Vielmehr sollten sie zeitgemäße interdisziplinäre Faktoren ergänzen. Zu diesen zählen nicht zuletzt Umwelteinflüsse, soziale Aspekte und Innovation. Auch ist es grundlegend, dass Leitlinien klar ausformuliert werden, denn der Erfolg von KPIs liegt in der Praxis nicht zuletzt auch daran, ob sie verstanden werden. KPIs sollten hierbei nicht den Versuch wagen, das Ziel zu definieren, sondern vielmehr eine Kontrollmöglichkeit für die Aus- und Verrichtung der Leistung bieten.⁸

Der Kontaktausschuss der obersten Rechnungskontrollbehörden der Europäischen Union definiert drei Ebenen als Basis der Leistungsmessung öffentlicher Aufträge⁹:

1. National/Land (Metaebene)
2. Auftraggeber (Makroebene)
3. Vertragsmanagement (Mikroebene)

Grundlegend ist hierbei, dass diese Ebenen zusammenwirken und aufeinander Einfluss ausüben. So-

4 Van Slyke, D. M. (2007): Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship: In: Journal of Public Administration Research and Theory; Lawrence. Vol. 17. Iss. 2. P. 157-187.

5 Vgl. u. a. Knauff, M. (2004): Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge – eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV; Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 976; Berlin.

6 Vgl. u. a. Johnston, Jocelyn M./Romzek, Barbara S. (1999): Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality. In: Public Administration Review, 59, 383-399.

7 Eriksson, P.E./Westerberg, M. (2011); Effects of cooperative procurement procedures on construction project performance: a conceptual framework. Int. J. Proj. Manager 29: 197-208; In: Morledge, R. / Smith, A. (2013): Building Procurement, Wiley-Blackwell.

8 SAS, White Paper (NY): Designing KPIs for improved Public - Sector Performance, How to turn data into actionable information for better decision making.

9 EU Contact Committee Public Procurement Working Group, EU Contact Committee Public Procurement Updating Group (2010): Public Procurement Audit, Booklet; Tribunal de Contas, Portugal (<http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/PublicProcurementAudit.pdf>).

mit ist es unumgänglich, dass definierte Basisanforderungen mit den auf den einzelnen Ebenen formulierten Leitlinien im Einklang stehen. Herausforderungen ergeben sich hierbei u. a. betreffend die Kohärenz der Zielsetzungen, die Verlässlichkeit und Verfügbarkeit von statistischen Daten, die Definition der Wirksamkeitsmessung sowie die Unterstützung der Umsetzung in der Praxis. Auch sind KPIs sowohl mit Output-, als auch mit Input-Faktoren stark verlinkt, wobei Output-Faktoren kaum dafür herangezogen werden können, um den Grund für Erfolg bzw. Misserfolg in der Leistungserbringung feststellen zu können bzw. um den Fortschritt einer öffentlichen Leistungserbringung zu messen.¹⁰ Als Beispiele für Output-Faktoren können Effizienzgewinne und finanzielle Indikatoren genannt werden. Auf Mikroebene definierten OECD und EU-Kommission Liefermanagement, Relationship Management (hierbei kann bei öffentlichen Aufträgen insbesondere das Kundenmanagement als maßgeblicher Indikator genannt werden) sowie das Vertragswesen, als Ebenen, auf denen KPIs verankert werden können.¹¹

Zusammenfassend ist festzustellen, dass, unter Berücksichtigung der oben genannten Aspekte, im Sinne einer geeigneten Methodenfindung, der Kohärenz der Zielgestaltung sowie der Ausgestaltung von Indikatoren, Leistungsbereiche für die Verankerung von Leitlinien in der öffentlichen Auftragserfüllung identifiziert und auf Vertragsebene verankert werden müssen.

11 OECD / European Commission (2011): Brief 21 – Public Procurement; Performance Measurement (<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48630147.pdf>).