

## Auswirkungen von Leistungsverträgen und Rechenschaftspflichten auf die Beziehungen von NPO und öffentlichen Mittelgebern

*Intersektorale Zusammenarbeit; Kontrakte; Leistungsverträge; Nonprofit-Sektor; öffentlicher Sektor; Rechenschaftslegung*

*Im Rahmen ihrer Gewährleistungsverantwortung beauftragt die öffentliche Hand häufig private Nonprofit-Organisationen mit der Erstellung von (z. B. sozialen) Leistungen. Diese Austauschbeziehungen sind heute vielfach durch Leistungsverträge geregelt, welche neben Leistungs- und Qualitätsspezifikationen meist auch Rechenschafts- und Performance Measurement-Anforderungen beinhalten. Der Beitrag behandelt die Auswirkungen des Einsatzes dieser ökonomisch orientierten Koordinations- und Steuerungsform auf die Kontraktbeziehungen. Ein Ziel der qualitativen Untersuchung ist es dabei, die noch wenig beleuchtete Sicht von öffentlichen Auftrag- bzw. Ressourcengebern zu betrachten.*

### I. Ausgangslage und Zielsetzung

In modernen Wohlfahrtsstaaten werden diverse sozial- bzw. gesellschaftspolitische Zielvorstellungen verfolgt, wie z. B. die Verbesserung der Lebensumstände von Gesellschaftsmitgliedern oder die Reduktion von Benachteiligungen bestimmter Personen(gruppen). Hierfür kommen national unterschiedlich umfassende Ansätze und vielfältige Instrumente zum Einsatz. Neben *Regulierungen* ist dabei vor allem die Gewährung von *Transfers* wesentlich, wozu einerseits Geldleistungen (monetäre Transfers) und andererseits Sachleistungen (Realtransfers) zählen. Zu Letzteren werden auch soziale, bildungs- und gesundheitsbezogene (Dienst-)Leistungen gerechnet, deren Erstellung seitens der öffentlichen Hand oft ausgegliedert wird und u. a. durch private Leistungsanbieter und Nonprofit-Organisationen (NPO) erfolgt (Badelt/Österle 2001, S. 9 ff.). Zu *sozialen Dienstleistungen* zählen insbesondere Betreuungs-, (mobile) Pflege- und Beratungsleistungen, welche vielfach von freien Wohlfahrtsträgern erbracht werden. Speziell in Österreich und Deutschland können soziale Dienste (ebenso wie z. B. das Gesundheitswesen) als staatsnahe, stark öffentlich subventionierte bzw. finanzierte Bereiche klassifiziert werden, in denen die *Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Sektor und Drittem Sektor* (auch: Nonprofit-Sektor) traditionell intensiv ist (Buchinger/Trukeschitz/Schneider 2008, S. 1 ff.; Dimmel 2004, S. 11 ff.; Zimmer 1997, S. 75).

<sup>1</sup> Die Verfasserinnen danken Julia V. Schwarz für ihre Unterstützung bei der Datenerhebung im Rahmen eines übergeordneten Forschungsprojektes zum Performance Management im Nonprofit-Sektor.

Die *Art und Bedingungen dieser Austauschbeziehungen* unterliegen gravierenden *Veränderungen*, welche in den letzten Jahren vermehrt diskutiert werden und unter der Wendung „von der Subvention zum Leistungsvertrag“ (Zauner et al. 2006)<sup>2</sup> subsumiert werden können. Als Gründe hierfür sind u. a. die (weiterhin) angespannte Situation öffentlicher Haushalte, wodurch ferner die Finanzierung vieler NPO zunehmend unsicherer, flexibilisierter und leistungsorientierter wird, sowie die auch im deutschsprachigen Raum mittlerweile seit Jahrzehnten verbreiteten Anstrengungen um Reformen im öffentlichen Sektor zu nennen (Buchinger/Trukeschitz/Schneider 2008, S. 1 f.; Simsa 2015, S. 132; Zimmer 1997, S. 91).

Insbesondere im Rahmen der zunehmenden Umsetzung der Output- und Outcome-Orientierung im Sinne des *New Public Managements* (NPM) ist die Relevanz von qualitäts- und wirkungsorientierten Dokumentations- und Berichtspflichten für NPO, bei denen öffentliche Mittel eine wesentliche Ressourcenquelle darstellen, gestiegen (vgl. etwa Andeßner 2004; Greiling 2009; Hood 1991; Schedler/Proeller 2011). Wenn NPO Ressourcen von öffentlichen Financiers erhalten, so sind diese mittlerweile häufig durch *Leistungsvereinbarungen bzw. Kontrakte* geregelt. Derartige Managementinstrumente sehen neben Leistungs- und Qualitätsspezifikationen meist auch bindende Rechenschaftslegungs- und Performance Measurement (PM)-Anforderungen vor (Rechberger 2013; Ruflin 2006; Zauner et al. 2006). Vor allem kleine NPO werden durch die an Kontrakte bzw. generell öffentliche Mittel geknüpften Rechenschaftspflichten und den damit verbundenen administrativen Aufwand vor *große Herausforderungen* gestellt, welche die Organisationen an die Grenzen ihrer administrativen, personellen und finanziellen Leistungsfähigkeiten bringen können (Greiling/Stötzer 2015 a, S. 413 ff.).

Allerdings sind NPO nicht nur seitens öffentlicher Mittelgeber mit einem erhöhten Rechtfertigungsdruck konfrontiert. Auch diverse andere Anspruchsgruppen fordern vermehrt, dass sie ihre organisationale Leistungsfähigkeit im Sinne von sowohl Effizienz als auch Effektivität dokumentieren. Ein solcherart demonstriertes Handeln im Einklang mit (heterogenen) gesellschaftlichen Erwartungen soll Vertrauenswürdigkeit signalisieren, ihr Handeln legitimieren und nicht zuletzt auch Ressourcenzuflüsse absichern helfen. NPO stehen also vor der Herausforderung, ihre *Rechenschaftslegung* einerseits stakeholder-plural auszurichten und andererseits durch die Implementierung von PM-Systemen zur Leistungs- und Erfolgsmessung auch multi-dimensional auszuweiten (vgl. etwa Greiling 2009; LeRoux/Wright 2010; Stötzer 2009).

Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesen Entwicklungen und deren Auswirkungen ist im kontinentaleuropäischen Kontext beginnend mit Ende der 1990er bzw. intensiver seit den 2000er Jahren festzustellen (vgl. Abschnitt II.1.). Die Anzahl an Untersuchungen zum Kontraktmanagement und dessen Auswirkungen inkl. oft steigender Rechenschaftspflichten kann jedoch noch als überschaubar bezeichnet werden. Auffällig ist, dass bei den vorliegenden empirischen Untersuchungen überwiegend die *Perspektive von NPO* eingenommen wird, lediglich einzelne Arbeiten beziehen auch andere Sichtweisen (z. B. von Klienten oder Financiers) ein (siehe Abschnitt II.).

Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, die noch wenig erforschte *Sicht der öffentlichen Auftrag- bzw. Ressourcengeber* näher zu ergründen. Eine Analyse bisheriger empirischer Befunde zum Themenkreis im deutschsprachigen Raum erweckt den Eindruck, dass die skizzierten Ent-

2 Ruflin (2006) formuliert analog hierzu „von der Subvention zum Kontrakt“ (S. 135).

wicklungen die Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlichen Auftraggebern und NPO als Leistungserstellern tendenziell negativ beeinflussen (vgl. etwa Greiling/Stötzer 2015 b; Simsa 2015; Zauner et al. 2006). Vor diesem Hintergrund geht dieser Beitrag folgenden *Fragen* nach:

- Welche Befunde zeigen bisherige Studien im deutschsprachigen Raum hinsichtlich der Auswirkungen von Leistungsverträgen und Rechenschaftspflichten auf die Beziehungen von NPO mit öffentlichen Auftrag- bzw. Mittelgebern?
- Welche Ziele wurden von österreichischen öffentlichen Akteuren mit der Einführung von Leistungsverträgen verfolgt? Waren Nonprofit-Leistungsersteller an deren Entwicklungsprozess beteiligt?
- Hat sich aus Sicht öffentlicher Mittelgeber durch den Einsatz von Leistungsverträgen bzw. die neue „Kontrakt-Logik“ die Beziehung zu NPO verändert? Wie wirkt sich dies auf die Beziehungsqualität aus?

Im Fokus dieses Beitrages stehen somit die *Beziehungen* zwischen öffentlichen Auftraggebern und NPO und deren Wandel, insbesondere durch den Einsatz von Kontrakten bzw. Kontraktmanagement und die zugehörigen Rechenschaftspflichten. Der Aspekt der „*Qualität*“ solcher *Kooperationsbeziehungen* wird hierbei zweifach interpretiert: zum einen im Sinne ihrer subjektiv wahrgenommenen Qualität bzw. der langfristigen Tragfähigkeit der Zusammenarbeit bei der Leistungserbringung. Zum anderen wird beleuchtet, welche Auswirkungen von Kontraktmanagement die Befragten hinsichtlich der Steuerung sowie der (qualitativen) Ausgestaltung des Leistungsangebots sehen.

Zu Beginn werden in Abschnitt II. kurz Grundlagen zum Themenkreis Kontrakte und steigender Rechenschaftspflichten von NPO inkl. ausgewählter Ergebnisse bisheriger Studien im deutschsprachigen Raum dargestellt. Gegenstand von Abschnitt III. sind Methodik und Ergebnisse der empirischen Untersuchung, welche in Abschnitt IV. diskutiert werden und die Basis für Schlussfolgerungen und einen Ausblick auf mögliche weiterführende Untersuchungen darstellen.

## II. Steigende Performance Measurement-Anforderungen aus NPO-Sicht

### 1. Leistungsverträge als Koordinations- und Steuerungsform

Als *Leistungsvereinbarungen* werden hier „sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen bezeichnet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln“ (Schedler/Proeller 2011, S. 167) und Ziele, zu erbringende Leistungen sowie die hierfür gewährten Mittel konkretisieren. Im Verhältnis zu Dritten – wie NPO – handelt es sich bei diesen Vereinbarungen (sog. Kontrakte) in der Regel um Verträge (Schedler/Proeller 2011, S. 166 f.), weshalb im Folgenden die Begriffe Leistungsvereinbarung, Leistungsauftrag, Kontrakt und Leistungsvertrag synonym verwendet werden. Die *Gewährleistungsverantwortung* (vgl. etwa Reichard 1994, S. 38 ff.) für im Rahmen von Leistungsvereinbarungen verwaltungsextern erstellte Produkte liegt im Allgemeinen beim poli-

tisch-administrativen System, welches demnach dafür Sorge zu tragen hat, die Bürger mit bestimmten, zielgerecht erbrachten Leistungen zu versorgen, auch wenn es diese nicht selbst bzw. durch eigene Institutionen erstellt. Folglich ist das Anliegen der öffentlichen Hand, die *vereinbarungsgemäße Leistungserbringung von Kontraktpartnern zu überprüfen*, nachvollziehbar und legitim. Dazu dienen verschiedene Überwachungs- bzw. Monitoring-Instrumente (vgl. hierzu auch Eichhorn 2005, S. 426 ff. und Lechner/Egger/Schauer 2013, S. 129 ff.), zu denen auch PM-Systeme gezählt werden können, und zugehörige Reporting-Systeme. In der Praxis werden dabei oft sehr *hohe Anforderungen* an private (sowohl bedarfs- als auch erwerbswirtschaftliche) Leistungserbringer gestellt (Dvorak/Ruffin 2012, S. 109; Rechberger 2013, S. 115 ff.; Schedler/Proeller, S. 38 und 166 ff.).

Während dieser Themenkomplex inkl. der Beziehungen zwischen NPO und öffentlichen Institutionen im angloamerikanischen Raum bereits in den 1980er und 90er Jahren Gegenstand wissenschaftlicher Diskurse wurde (siehe etwa Salamon 1981; Kamerman/Kahn 1989; Smith 1993; Smith/Lipsky 1993), folgte eine vergleichbare Auseinandersetzung in Kontinentaleuropa erst später. Für den *deutschsprachigen Raum* sind als wesentliche wissenschaftliche Untersuchungen zu Sektor übergreifenden Kontraktbeziehungen zwischen Staat und Drittem Sektor bzw. zum Einsatz von Leistungsverträgen sowie der damit einhergehenden „neuen“ Steuerungslogik und ihren Konsequenzen jene von Zimmer (1997), Ruffin (2006), Zauner et al. (2006), Buchinger/Trukeschitz/Schneider (2008), Grohs (2010), Rechberger (2013), Simsa (2015) und Greiling/Stötzer (2015 a; 2015 b) zu erwähnen.

Diese Arbeiten beleuchten die Thematik aus *unterschiedlichen theoretischen, institutionellen und nationalen Blickwinkeln*. So behandelt bspw. Zimmer (1997) das Verhältnis zwischen Drittem und öffentlichem Sektor in Deutschland aus der Sicht des neo-institutionalistischen Ansatzes, während Zauner et al. (2006) einen systemtheoretischen Zugang wählen. Letztere betrachten das Thema und zugehörige Herausforderungen empirisch aus Sicht von österreichischen NPO, ebenso Buchinger/Trukeschitz/Schneider (2008), Rechberger (2013), Simsa (2015) und Greiling/Stötzer (2015 a; 2015 b). Einblick in die Umsetzung von Kontraktmanagement in der Schweiz bietet Ruffin (2006), wobei sie sich empirisch sowohl der NPO-Sicht als auch ergänzend anderer Perspektiven (u. a. von Kontraktpartnern in der Verwaltung) annimmt. Lediglich Grohs (2010) nähert sich dem Thema gewissermaßen nur von staatlicher Seite an, wobei er im deutschen Kontext den Wandel von Trägerstrukturen und den Einfluss von Kontraktmanagement und Leistungsvereinbarungen dabei im Feld der Kinder- und Jugendhilfe untersucht.

Aus Umfanggründen werden sowohl die jeweiligen Untersuchungsdesigns als auch die (teils umfangreichen und vielschichtigen) inhaltlichen Einblicke der erwähnten Studien aus Deutschland, der Schweiz und Österreich nicht im Detail vorgestellt. Vielmehr werden im Folgenden nur jene ausgewählten Ergebnisse im Überblick präsentiert, welche *Aussagen zu Auswirkungen* von Leistungsverträgen und Rechenschaftspflichten *auf die Beziehungen* bzw. die Zusammenarbeit von NPO und öffentlichen Mittelgebern tätigen.

## 2. Ausgewählte Ergebnisse und Kritikpunkte zur Zusammenarbeit

Zimmer (1997) verweist in ihrer literaturgestützten Analyse des Systems der *Public Private Partnerships zwischen Staat und NPO* darauf, dass deren Zusammenarbeit in spezifische institutionelle Kontexte eingebettet sei. Beim Dritten Sektor in Deutschland zeige sich eine historisch gewachsene Zweiteilung, wobei der Bereich „Soziale Dienste und Gesundheitswesen“ als staatsnah organisierter, hochsubventionierter und professionalisierter Teil anzusehen sei. Gerade in diesen Feldern habe die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem Nonprofit-Sektor eine *lange Tradition*. Die Beziehungsstrukturen seien gemäß der deutschen Verwaltungskultur stark *verrechtlicht und reguliert*, speziell bezüglich der Förderungsmodalitäten. Dies bringe Vor-, aber auch Nachteile mit sich: positiv zu erwähnen seien die Aspekte Planungssicherheit und vergleichsweise sichere Beschäftigungsverhältnisse, kritisch dagegen eine geringe Flexibilität, festgefahrene Strukturen und aus NPO-Sicht Einschränkungen ihrer Handlungsfähigkeit und Autonomie (Zimmer 1997, S. 75 ff.).

Die engen Kooperationsbeziehungen kommen vielfach auch in personellen (parteilichpolitischen) Verflechtungen zwischen Staat und NPO zum Ausdruck. Insbesondere den *Wohlfahrtsverbänden* räume man traditionell eine *privilegierte Position* und einen quasi-staatlichen Status ein (Zimmer 1997, S. 76 ff.). Legitimiert über eine spezifische Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, habe sich „die Freie Wohlfahrtspflege zu einem gleichberechtigten Partner der Sozialbürokratie entwickelt“ (Zimmer 1997, S. 78). Diese historisch geprägten *Beziehungsmuster* seien jedoch im Lichte wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Trends im Wandel befindlich. Zimmer zufolge lasse sich bereits seit den 1980er Jahren eine *Flexibilisierung der Förderformen* in Richtung zu mehr (zu beantragenden und zeitlich begrenzten) Projektmitteln feststellen. Diese würden der Förderstelle mehr Steuerungsmöglichkeiten bieten, von den Leistungserstellern aber naturgemäß nicht geschätzt werden. Insgesamt deute manches auf eine stärkere *Ökonomisierung* der Beziehungen hin, wenngleich die traditionellen Formen der Zusammenarbeit durchaus anpassungsfähig zu sein scheinen (Zimmer 1997, S. 91 ff.).

Ebenfalls im nationalen Kontext von Deutschland analysiert Grohs (2010) empirisch am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe als Untersuchungsfeld sozialer Dienste den *Einfluss von Modernisierungs- und Ökonomisierungsimpulsen* auf die Ausgestaltung und den Wandel lokaler Wohlfahrtsarrangements. Er untersucht, ob es – abseits der veränderten formalen Regeln – auch zu tatsächlichen Änderungen der *Leistungsbeziehungen und Koordinationsstrukturen* (inkl. informeller Praktiken) zwischen Sozialverwaltung und Leistungserstellern kommt. Hierfür untersucht er einerseits auf Basis quantitativer Daten den Einfluss von Kontraktmanagement und Leistungsvereinbarungen auf den *Wandel der Trägerstrukturen*. Andererseits beleuchtet er qualitativ im Zuge von (ost- und westdeutschen) Fallstudien die Auswirkungen von Modernisierungs- und Ökonomisierungstendenzen auf die Akteursbeziehungen auf der Mesoebene und den Umgang der Akteure mit den neuen Instrumenten. Er stützt sich dabei neben Dokumentenanalysen auf Experteninterviews mit sowohl Vertretern der öffentlichen Hand (z. B. Jugendamtsleiter oder Sozialdezernenten) als auch von NPO (v. a. Geschäftsführer dominierender Wohlfahrtsverbände) (Grohs 2010, S. 413 ff.).

Grohs *Bilanz* zur Implementierung neuer Instrumente zur Steuerung und Kontrolle sozialer Dienste fällt wie folgt aus: „Zwar wurden in einer Vielzahl der Kommunen neue Steuerungsformen (Kontraktmanagement) und auf eine Ökonomisierung der Wohlfahrtsarrangements zielen-

de Vertragsinstrumente (Leistungsvereinbarungen) implementiert. Ein Wandel der Trägerstrukturen und eine tatsächliche Ökonomisierung der Vertragsverhältnisse lassen sich aber in den seltensten Fällen feststellen. Es wurden also auf breiter Front neue Spielregeln etabliert, ohne die Spieler auszuwechseln und auch ihr Spielgebaren zu verändern“ (Grohs 2010, S. 424). Demnach würde der Einsatz von Kontrakten mehrheitlich eher zu einer weiteren Konzentration der Leistungserstellung und einer *Stärkung der etablierten Wohlfahrtsverbände* beitragen (Grohs 2010, S. 424 f.). Zudem konstatiert auch Grohs eine (weiterhin) starke Verflechtung der großen NPO-Träger mit Parteien und der Sozialadministration (Grohs 2010, S. 428 f.).

Die Zielsetzung der Schweizer Untersuchung von Ruflin (2006) bestand darin zu eruieren, ob und in welcher Form Kontrakte *Veränderungen* in der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung induzieren. Hierfür analysierte sie im Rahmen von qualitativen Case Studies zum einen *kontraktbezogene organisatorische Prozesse* von zwei privaten NPO, die soziale Arbeit leisten und hierfür durch Leistungsverträge geregelte finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand erhalten. Zum anderen betrachtete sie auch die Perspektiven von Klienten, politischen (Exekutiv-)Vertretern und Kontraktpartnern in der Verwaltung. Die Studie von Ruflin ist somit eine der wenigen, welche nicht nur die Sichtweise von NPO, sondern auch andere Blickwinkel einnimmt und zudem mehrere Erhebungsinstrumente (Einzel- und Gruppen-Interviews, Beobachtung, Dokumentenanalyse usw.) kombiniert.

Eine von Ruflins fünf Ausgangsthesen thematisiert die *Kontraktbeziehung*. Demnach würden bereits bestehende (häufig von Vertrauen geprägte) Beziehungen das Zustandekommen von Kontrakten bestimmen (und nicht Marktkriterien wie z. B. Preis und Qualität). Auf Basis ihrer empirischen Ergebnisse schlussfolgert sie, dass diese These für die Schweiz sehr treffend sei: ein Zustandekommen von Kontrakten werde sehr stark durch *historische, politische, persönliche oder geografische Verflechtungen* (inkl. der Dauer und persönlichen Vertrauensbasis der Beziehung) geprägt (Ruflin 2006, S. 92 und 243 f.). Ein zentraler Faktor für die Beschaffenheit von Kontraktbeziehungen sei – trotz etwaiger Konflikte und bisweilen harter Verhandlungen – das Anstreben einer konsensualen Lösung und „*Umgangsformen*“ als ein von Anstand, Höflichkeit und Wertschätzung geprägter Umgang miteinander. Speziell diesbezüglich würden enttäuschte Erwartungen zu oft heftigen negativen Emotionen führen (Ruflin 2006, S. 185 und 241). Die Haltung zum und die Dauer des Verhandlungsprozesses, der auch als Aushandlungsarena für sozialpolitische Grundsatzfragen angesehen werden könne, werde durch die Art und Weise der Zusammenarbeit beeinflusst. Dabei seien nicht nur Fragen von *Kooperation*, sondern auch (Definitions-, Beteiligungs- und Handlungs-) *Macht* bedeutend (Ruflin 2006, S. 187 und 263 f.). Ruflin betont, dass der Kontraktmanagementprozess und das Finden von Kompromissen für beide Seiten fordernd sein können. Die öffentliche Hand sei dabei „nicht immer nur im Besitze der Macht. Die Verwaltung hat nämlich ökonomisch gesehen diametral andere Bedürfnisse als die Nonprofit-Organisationen. Letztere wollen zwar Gutes tun; (...) aber (...) haben als Marktteilnehmende Interesse an Wachstum. Die öffentliche Hand hingegen hat das Interesse, sozialstaatlich nur so viel auszugeben, wie gerade notwendig, idealerweise so wenig wie möglich (...) Diese beiden Interessen können eigentlich nie für beide Seiten befriedigend eingelöst werden. (...) hier bedürfte es (...) einer beidseitig annehm- und lebhaften Verhandlungskultur“ (Ruflin 2006, S. 265).

Zauner et al. (2006) untersuchen in ihrer systemtheoretisch orientierten Studie Veränderungen der Finanzierungs- und Koordinationsformen inkl. der Beziehungsmuster zwischen (überwie-



gend öffentlich finanzierten) NPO und öffentlichen Geldgebern. Die Art und Weise der Veränderung der Beziehungsformen fassen sie unter der Tendenz „*Von der Subvention zum Leistungsvertrag*“ (S. 1) zusammen. Ihre These besteht darin, dass Subvention und Leistungsvertrag als Idealtypen nicht nur rechtliche Konstruktionen sind (wenngleich sich insgesamt eine Verrechtlichung der Auftragsvergabe zeige, nicht zuletzt durch das Vergabegesetz und Ausschreibungsrichtlinien), sondern dass ihnen *unterschiedliche Steuerungslogiken* (Geld hinter Kontrakten, Macht und Vertrauen hinter Subventionen) in den Beziehungen zugrunde liegen (Zauner et al. 2006, S. 35 und 43 f.). Die *traditionellen Steuerungsmedien Macht und Vertrauen* würden allgemein nicht abgelöst, sondern vielmehr trete *Geld als „neues“ Medium* zu diesen hinzu. Dadurch werde der Spielraum für NPO komplexer und enger. Die konkreten Auswirkungen der Steuerungsmedien auf NPO hängen von deren Selbstverständnis ab („Mission“ bzw. „Wert“ versus „Dienstleistung“ bzw. „Markt“). Dieses wiederum sei von ihren Beziehungen zu Ressourcengebern und Klienten, der eigenen Organisationsgeschichte sowie vom Ausmaß bzw. der Stärke wechselseitiger Abhängigkeiten bzw. Koppelungen geprägt (Zauner et al. 2006, S. 45, 53 und 115 ff.).

Insgesamt würden die Beziehungen zwischen NPO und öffentlichen Geldgebern emotional aufgeladener und differenzierter, was eine intensivere Kommunikation nötig mache. Bei dienstleistungsorientierten NPO würden sich durch die vermehrte *Marktorientierung* zudem ihr Bewusstsein, Wissen und auch ihre Sprache zunehmend an den Profit-Bereich angleichen, während die öffentlichen Financiers dagegen oft in ihrer „paternalistischen Verwaltungslogik“ blieben. Die *administrative Logik* befördere zudem die Fokussierung auf Nachweise eines effizienten Mitteleinsatzes und die Messbarkeit der Zielerreichung (Zauner et al. 2006, S. 67, 75 und 81).

Zauner et al. (2006) erwähnen ferner, dass sich durch den Wandel von der Subvention zum Leistungsvertrag auch *die Stellung der beteiligten Akteure zueinander* verändere: „Weg von einem hoheitlichen (Subventions-) Verhältnis, das bekanntlich von der Über- und Unterordnung beherrscht wird, hin zu einem privatrechtlichen (leistungsvertraglichen) Verhältnis mit Gleichberechtigung der Beteiligten“ (Zauner et al. 2006, S. 17). Der Ersatz hierarchischer Weisungen durch Leistungsvereinbarungen bedeute für die Verwaltungsführung eine neue Ausrichtung, da nunmehr nicht obrigkeitliche Weisungen, sondern *partnerschaftliche Willensbildung* bestimmend sei (Schedler/Proeller 2011, S. 167). Eine solche Veränderung in Richtung einer *gleichberechtigten Stellung* zeige sich auch in einer Befragung von NPO-Praktikern (Schneider/Trukeschitz 2003, zitiert nach Zauner et al. 2006, S. 17).

Buchinger/Trukeschitz/Schneider (2008) beschäftigen sich mit den vielfältigen Formen der Gestaltung von *leistungsbezogenen Finanzierungen* zwischen sozialen NPO und der öffentlichen Hand und analysieren deren praktische Bedeutung auf Basis einer Teilauswertung von quantitativen Befragungsdaten. Zu Beginn ihrer Untersuchung stellen sie in Anlehnung an die Arbeit von Zauner et al. (2006, S. 14 ff.) die beiden (idealtypischen) öffentlichen Finanzierungsformen der Subvention und des Leistungsvertrages anhand diverser *Charakteristika* vergleichend gegenüber (Buchinger/Trukeschitz/Schneider 2008, S. 4 ff.) – Tabelle 1 bietet hierzu einen ergänzten Überblick. Auch Buchinger/Trukeschitz/Schneider (2008) verweisen somit hinsichtlich der Stellung der Beteiligten darauf, dass Leistungsverträge „zwischen zwei gleichberechtigten Vertragsparteien“ (S. 5) ausgehandelt würden. Sie halten jedoch fest, dass es von der jeweiligen *Markt- und Verhandlungsposition* der Akteure abhinge, ob Kontrakte faktisch „auf gleicher

Augenhöhe“ getroffen würden. So sei etwa die öffentliche Hand bisweilen die alleinige Nachfragerin für gewisse Leistungen, während zugleich auch manche NPO regionale Monopolstellungen inne hätten (Buchinger/Trukeschitz/Schneider 2008, S. 5).

Charakteristika	Subvention	Leistungsvertrag
Zieldefinition	Vorhaben des Zuwendungsempfängers werden umgesetzt	Vorhaben des Auftraggebers werden realisiert
Zustandekommen	Einseitig oder zweiseitig verpflichtend	Zweiseitig verpflichtend
Rechtliche Form	Hoheitliches Rechtsverhältnis (Bescheid), privatrechtliches Rechtsverhältnis (Vertrag)	Privatrechtliches Rechtsverhältnis (Vertrag)
Stellung der Beteiligten	Über- und Unterordnung	Gleichberechtigte Vertragsparteien
Vertragszweck	Institutionelle oder projektbezogene Förderung aufgrund öffentlichen Interesses	Leistungsaustausch
Leistungsorientierung	Zuwendung stellt keine Gegenleistung dar	Leistung und Gegenleistung sind vertraglich fixiert
Verpflichtungen der NPO	Subventionsgerechtes Verhalten	Erbringung vertraglich festgelegter spezifizierter Leistungen
Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit	Bedingungen, Auflagen, Kontrollen, Verwendungsnachweise	Leistungsbeschreibung, Wettbewerb, Konkurrenz
Überschüsse	Rückzahlung	Überschuss des Auftragnehmers
Bindungsdauer	1 Jahr	i. d. R. mehrjährig

Tabelle 1: Vergleich ausgewählter Charakteristika von Subvention und Leistungsvertrag

Quelle: In Anlehnung an Buchinger/Trukeschitz/Schneider 2008, S. 5 und Rechberger 2013, S. 129

Rechbergers (2013) qualitative Untersuchung behandelt organisationsübergreifende Kontraktbeziehungen aus dem spezifischen Blickwinkel von Wirkungszielen als wesentlicher, jedoch in praxi noch oft vernachlässigter Meta-Ebene. Sie entwickelt ein mehrdimensionales Wirkungskonzept und analysiert den *Einfluss der Wirkungsorientierung auf die Kontraktbeziehung* zwischen dem politisch-administrativen System und NPO. Die Wirkung gilt ihr dabei als (potentiell) zentrales (insbesondere auch diskursives) Verbindungsstück zwischen den (von *verschiedenen Rationalitäten* geleiteten) Akteurssystemen im Kontraktsystem, welche sie im Rahmen einer embedded multiple case study auch empirisch beleuchtet (S. 7, 154 ff. und 199 ff.).

Rechberger streicht heraus, dass die Handlungsprämissen und Instrumente des NPM in Österreich als konservativ-korporatistischem Wohlfahrtsstaat auf eine spezifische, historisch gewachsene Leistungserstellungslogik treffen, welche durch eine oft enge Kooperation von (sozialen) NPO mit den politisch-administrativen Systemen und somit durch *etablierte Netzwerkstrukturen* gekennzeichnet ist. Diese Verflechtungen seien sowohl auf den zielsetzenden als auch auf den realisierenden Beziehungsebenen anzutreffen und sollten als wesentlicher *institutioneller Kontextfaktor* mehr berücksichtigt bzw. (vor einer etwaigen isomorphen Übernahme) reflektiert werden (Rechberger 2013, S. 395 f. und 404 f.).



Rechberger (2013) beschreibt die bisherige Kooperationsgestaltung als überwiegend *potential- bzw. kostenorientiert* und verweist ferner auf zunehmend detaillierte Regelungen von finanziellen und ergebnisorientierten Aspekten in Kontrakten, wobei sich dies vor allem auf steigenden Kostendruck und eine zunehmende Wettbewerbsorientierung gründe. Die betriebliche *Dispositionsfreiheit* von NPO als Erstellern der vertraglich vereinbarten Leistungen werde dadurch „erheblich beschränkt“ (S. 403). Die Fallstudien zeigten zudem eine *starke Orientierung an den Zielen des politisch-administrativen Systems*, dem aufgrund seiner häufigen Nachfragemonopolstellung und der Gewährleistungsverantwortung eine zentrale Koordinationsrolle zukomme, sowie eine Dominanz der Realisationsebene im Zuge von Entscheidungsfindungen (Rechberger 2013, S. 408).

Simsa (2015) nimmt in ihrer sowohl qualitativen als auch quantitativen Untersuchung zur *öffentlichen Finanzierung* von NPO und deren Reaktionen auf einen wahrgenommenen *Ökonomisierungsdruck* auch Bezug auf Leistungsverträge, welche Subventionen zunehmend ersetzen und häufig von indirekten Kürzungen bzw. Wertminderungen (u. a. durch fehlende Kosten-Indexierung) betroffen seien (Simsa 2015, S. 136). Sie verweist u. a. auf *zunehmende Planungsunsicherheiten* und thematisiert auch kritisch *zusätzliche Rechenschaftsverpflichtungen* bzw. erhöhte Bürokratie durch Leistungsverträge (S. 141 f.). Dabei steht jedoch die Beziehung der Kontraktpartner nicht explizit im Fokus, es wird lediglich konstatiert, dass „in der qualitativen Erhebung die Unzufriedenheit mit der Umstellung von den Subventionen zum Leistungsvertrag“ überwiege (Simsa 2015, S. 141).

Steigende Dokumentations- und Rechenschaftspflichten werden ausführlicher in der qualitativen Untersuchung von Greiling/Stötzer (2015 a; 2015 b) beleuchtet, mit dem Ziel, die Sichtweisen von NPO-Geschäftsführungsmitgliedern in Bezug auf steigende PM-Anforderungen seitens öffentlicher Ressourcengeber zu ergründen. Demnach habe die zunehmend verbreitete Steuerung über Kontrakte zu einer deutlichen *Ausdehnung der Rechenschaftspflichten* geführt, welche auch eine Quelle von Spannungen zwischen NPO und öffentlichen Auftraggebern seien. Der Informationsaustausch erfolge dabei zum einen weiterhin im Zuge direkter, persönlicher Kontakte, zum anderen aber vermehrt standardisiert, IT-gestützt und sehr formalisiert. Nahezu alle Interviewpartner äußerten, dass der steigende Umfang und die Heterogenität der PM-Anforderungen und Berichtspflichten für ihre NPO eine *Herausforderung* darstelle, vor allem, wenn es sich um kleine Organisationen handelt, deren Ressourcensituation vielfach angespannt ist (Greiling/Stötzer 2015 a, S. 413 ff. und 2015 b, S. 1702).

Es zeigte sich, dass NPO, welche sich (teilweise oder überwiegend) aus Mitteln der öffentlichen Hand finanzieren, größenunabhängig mit umfangreichen Dokumentations- und Berichtspflichten konfrontiert sind, was sowohl Manager kleiner als auch großer NPO zu heftiger Kritik veranlasste. Öffentliche Financiers würden also *keine Rücksicht auf die Größe* und somit die betrieblichen Rahmenbedingungen bzw. Möglichkeiten von NPO nehmen. Dagegen könnten NPO, die sich mehrheitlich über Spenden oder Mitgliedsbeiträge finanzieren, ihre Rechenschaftslegung freier gestalten. Die *(Mit-)Gestaltungsspielräume* bei der Entwicklung von Leistungs- bzw. Erfolgsmessungs- und Berichtssystemen seien unterschiedlich ausgeprägt, jedoch in der Regel für große NPO höher als für kleinere Leistungserbringer (Greiling/Stötzer 2015 a, S. 410 ff. und 2015 b, S. 1702 ff.).

Große Wohlfahrtsorganisationen können in Österreich vielfach Einfluss ausüben, unter anderem aufgrund von *gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnissen* zwischen NPO und öffentlichen

Auftrag- bzw. Mittelgebern. NPO verfügen oftmals über Expertenmacht und eine teilweise dominante Marktstellung inkl. umfangreicher, ressourcenintensiver Infrastrukturen und privilegierter Zugänge zu Leistungsempfängern und anderen Ressourcengebern. De facto finde sich in Österreich im Sozialbereich häufig ein *historisch gewachsenes Oligopol* bestehend aus den großen Anbietern von Wohlfahrtsleistungen. Der zunehmende *Einsatz von Leistungsverträgen* scheint die ohnehin mächtige Position von großen sozialen NPO noch *weiter zu stärken* bzw. zu befestigen; erstens weil für die Ausarbeitung von Kontrakten ihr Expertenwissen oft gebraucht werde, und zweitens scheinen es viele öffentliche Geldgeber zu präferieren, sich nur mit einigen wenigen NPO („wichtigen Playern“) abzustimmen anstatt mit vielen (potentiellen) Leistungsanbietern. Wenngleich dies – nicht zuletzt aus Transaktionskostenüberlegungen – nachvollziehbar ist, impliziert dies auch, dass folglich nur gewisse, limitierte Sichtweisen und Interessenlagen repräsentiert werden (können) (Greiling/Stötzer 2015 b, S. 1696 und 1709).

Da es im Rahmen von Leistungsverträgen (zumindest) zweier Kontraktpartner bedarf und bislang primär die Sichtweisen von NPO untersucht wurden, soll im Zuge dieser Studie nun die Perspektive der anderen Seite, d. h. ausgewählter öffentlicher Auftrag- und Mittelgeber, im Fokus stehen.

### III. Empirische Untersuchung

#### 1. Untersuchungsdesign und Methodik

Zur Beantwortung der zu Beginn dargelegten Fragen wurde ein qualitatives Forschungsdesign gewählt. Diese empirische Untersuchung basiert auf *zehn leitfadengestützten Experten-Interviews*, welche im Zeitraum von März bis Mai 2015 mit Vertretern öffentlicher Auftraggeber geführt wurden. Neun Gespräche konnten face-to-face abgehalten werden; zusätzlich wurde ein schriftlich beantworteter Leitfaden in die Auswertung einbezogen. Alle persönlich geführten Interviews wurden aufgezeichnet und dauerten zwischen 45 und 100 Minuten. Für die Auswertung der transkribierten Interviews wurde die qualitative *Inhaltsanalyse* nach Mayring (2010) herangezogen. Hierfür wurde im Zuge der literaturbasierten Leitfadenentwicklung ein Codierungsschema erarbeitet, welches im Rahmen der Materialauswertung weiter ergänzt bzw. adaptiert wurde. Das codierte Material wurde schließlich zu folgenden *Kategorien* zusammengefasst:

- Einsatz von Leistungsverträgen (Subkategorien: Einführungszeitpunkt, Einsatz- bzw. Aufgabenfelder, NPO-Vertragspartner)
- Ziele des Einsatzes von Leistungsverträgen (für Unterkategorien siehe Tab. 2)
- Beteiligung von NPO am Kontrakt-Entwicklungsprozess
- Beschreibung der Beziehungen zu Nonprofit-Vertragspartnern
- Einordnung der Kontraktbeziehungen (Subkategorien: Partner auf gleicher Höhe, übergeordnete bzw. untergeordnete Instanz)
- Veränderungen durch Kontrakteinsatz

Als Interviewpartner wurden *öffentliche Financiers* unterschiedlicher Aufgaben- bzw. Leistungsbereiche und aller föderaler Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) ausgewählt, welche als

bedeutende Mittelgeber vieler sozialer NPO in Österreich fungieren. Da in der Studie von Greiling/Stötzer (2015 a; 2015 b) das Land Oberösterreich am häufigsten als öffentlicher Kontraktpartner genannt und zudem stark kritisiert wurde, wurde ein besonderes Augenmerk auf diesen öffentlichen Financier gelegt. Konkret wurden fünf Interviews mit sechs Experten der Direktion für Soziales und Gesundheit mit den Abteilungen Soziales bzw. Kinder- und Jugendhilfe geführt. Um die kommunale Ebene abzubilden, wurde das Amt für Soziales, Jugend und Familie des Magistrates Linz einbezogen (1 Interview mit 2 Expertinnen). Weiter wurde das Arbeitsmarktservice (AMS) Oberösterreich inkludiert (2 Interviews), da dieses primär über die Vergabe von Bundesmitteln (u. a. auch an NPO) im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte, Beratungen usw.) verfügt. Ein Interview konnte mit der Büroleitung einer Landesrätin durchgeführt werden, wobei ergänzend eine Verwaltungsmitarbeiterin anwesend war. Das Büro einer weiteren Landesrätin übermittelte die erwähnte schriftliche Stellungnahme, sodass in die Ergebnisanalyse auch ansatzweise die Sicht einzelner politischer Vertreter einfließen kann. Um die Anonymität der Interviewpartner zu wahren, werden die gewonnenen Erkenntnisse überwiegend in aggregierter Form präsentiert und wörtliche Zitate nicht namentlich zitiert (Experte/in 1 bis 13).

## 2. Ergebnisse

### a) Einsatz, Ziele und Entwicklung von Leistungsverträgen

Die befragten Experten verwendeten unterschiedliche Begrifflichkeiten, um das Verhältnis zwischen ihnen als Auftrag- bzw. Mittelgeber und den Leistungserbringern zu beschreiben. Neben Leistungsverträgen kommen Fördervereinbarungen, Werkverträge, Pauschalförderungen und vereinzelt Förderungen zum laufenden Aufwand zum Einsatz. Während bei den beiden letztgenannten Instrumenten die Autonomie in der Mittelverwendung hoch ist, definieren *Fördervereinbarungen* die zu erbringenden Leistungen sowie die Beziehung zwischen Mittelgeber und Leistungsersteller deutlich stärker, wenngleich vielfach nicht im selben Ausmaß wie Kontrakte. Fördervereinbarungen konkretisieren in der Regel die zu erstellenden Produkte (vielfach Dienstleistungen), die Höhe der hierfür bereitgestellten Mittel, die Zahlungsmodalitäten und beinhalten vermehrt Vereinbarungen bezüglich Leistungs- bzw. Förderzielen, welche zunehmend auch evaluiert und messbar gemacht werden sollen. Dieser Trend variiert jedoch zwischen einzelnen Leistungsbereichen (häufig nach interner Priorität und finanzieller Bedeutung). Auch der *Entwicklungs- und Implementierungsstand von Leistungsverträgen* zeigt für (Ober-)Österreich ein differenziertes Bild. Während in manchen Aufgabenfeldern Leistungsverträge bereits seit mehreren Jahren flächendeckend im Einsatz sind, ist deren Entwicklung und Einführung in anderen Bereichen ein noch andauernder Prozess. Vielfach wurden derartige Initiativen Anfang der 2000er Jahre angestoßen, meist im Rahmen von Umstrukturierungen und/oder übergeordneten Reformvorhaben.

Die Interviewpartner formulierten zahlreiche *Ziele*, welche seitens der öffentlichen Kontraktpartner mit der Einführung bzw. dem Einsatz von Leistungsvereinbarungen verfolgt würden; Tabelle 2 zeigt diese im Überblick.

Ziele von Leistungsvereinbarungen aus Sicht der befragten öffentlichen Kontraktpartner	
klare & transparente Vereinbarungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer über:	Zielsetzungen (oft gesetzlicher Auftrag gegeben) Art, Umfang & Kosten(-struktur) der Leistungen Verständnis & Einhaltung von Qualitätsstandards ⇒ gemeinsames Bild der gewünschten Leistungen zwischen Fachabteilung, Leistungserbringern & Leistungsempfängern
Überblick schaffen über:	Mittelverwendung gewachsene Strukturen (ggf. Parallelstrukturen beseitigen)
Steuerung von Output & Outcome	verbesserte (strategische) Planung, Steuerung und Abstimmung der Leistungen (vereinzelt auch von Wirkungen); teilweise ist es auch ein Ziel, Konkurrenz „in Grenzen zu halten“
Sicherstellen der Leistungserbringung	aufgrund vertraglicher Bindung auf einheitlicher Basis gute Planbarkeit (für die Leistungserbringer)
Abgeltung gleicher Leistungen mit gleichen Preisen	Experte/in 6: „(...) manche Träger haben auch gesagt: Das ist ja wie am Basar, der kriegt dieses, der kriegt das.’ Und da sind wir hergegangen und haben gesagt, wir wollen normieren und (...) auch eine Transparenz in der Kosten- und Leistungsstruktur haben.“
Anpassung der öffentlichen Verwaltung – im Sinne von NPM bzw. WOV – an privatwirtschaftliche Strukturen	vereinzelt auch kritische Beurteilung dieser Entwicklung bzw. der Übernahme von Mechanismen aus dem privaten Bereich ohne Adaption für den öffentlichen Bereich – bspw. durch Experte/in 12: „(...) es ist einfach ein anderer Zugang. Das heißt, da gibt es auf der Auftraggeber- oder Fördergeberseite (...) jemanden, der eine Leistung definiert, die ein Dritter dann kriegt. (...) Das ist anders als in der Privatwirtschaft, weil die Klienten, (...) die können nicht umbestellen, das ist eine Illusion.“

Tabelle 2: Ziele des Einsatzes von Leistungsvereinbarungen

Quelle: Eigene Darstellung

Hinsichtlich einer kooperativen *Entwicklung von Kontrakten* zeigt sich ein gemischtes Bild: mit Bezug auf die Bundesebene berichtete man, dass bis Mitte der 1990er Jahre eine gemeinsame Ausgestaltung üblich war, es jedoch durch den EU-Beitritt und die Einführung des *Bundesvergabegesetzes* (BVerG 2006) bzw. durch die damit verbundenen wettbewerbsrechtlichen Vorgaben und Schwellenwerte zu Änderungen bei den Vergabeprozessen kam und ein Einbezug von NPO nur noch im Rahmen kleiner Pilot-Projekte (welche die in § 12 BVerG geregelten Schwellenwerte nicht überschreiten) möglich sei (Experte/in 1).

Seitens des Landes Oberösterreich verwies man darauf, dass die Vergabe von Förderungen gemäß *Förderrichtlinien* erfolgt, welche eine gleichberechtigte Behandlung aller Förderwerber gewährleisten sollen (Experte/in 4). Zugleich seien NPO vielfach in (teilweise mehrjährige) Umstrukturierungs-, Standardisierungs- und Entwicklungsprozesse einbezogen worden. Man habe Rahmenbedingungen, Richtlinien, Leistungskataloge, Qualitätsstandards, Kostenrechnungs- bzw. Controlling-Richtlinien sowie Leistungspreisfindungen – also das „*Grundgerüst*“ von Leistungsverträgen – *gemeinsam erarbeitet* (Experte/in 5, 6, 7, 8 und 9).

Auf kommunaler Ebene gibt die öffentliche Hand zwar die Art und Quantität der Leistungen vor, bezüglich der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung ziehe man jedoch NPO-Vertreter hinzu, um deren *Expertise und praktische Erfahrungen* miteinzubeziehen (Experte/in 12).

## b) Einschätzungen zu den Kontraktbeziehungen

Auf die Frage, wie sie die *Beziehung* zu jenen NPO, zu denen ein leistungsvertragliches Verhältnis besteht, *beschreiben* würden, dominierten bei den Antworten durchwegs *positiv konnotierte* Begriffe wie „partnerschaftlich“, „tragfähig“, „lösungsorientiert“, „professionell“ und „kooperativ“. Mehrfach wurde die Bedeutung regelmäßiger Kontakte und von offener Kommunikation, Kompromissen und einem gemeinsamen Verständnis betont. Begründet wurde dies bspw. wie folgt: „(...) wir wollen ja die Beziehung verbessern (...) dann reden wir darüber und schauen, was man besser machen kann (...) nicht mit der Brechstange (...) es ist ja nicht so, dass man es sich so aussuchen kann (...) also wir sind da auf eine gute Zusammenarbeit auch angewiesen“ (Experte/in 2).

Einige Interviewpartner thematisierten auch (*Interessen-*)*Konflikte*, Spannungen, Abhängigkeiten, die Relevanz einer (wechselseitigen) *Einhaltung von Regeln* und auch *Ambivalenzen*, was durch folgende Zitate veranschaulicht werden soll:

- „(...) grundsätzlich gut (...) in Zeiten knapperer Budgets gibt es immer wieder natürlich auch Spannungen.“ (Experte/in 7)
- „Generell einmal für alle, ob groß oder klein, partnerschaftlich (...) bei klarer Einhaltung der Regeln (...) aber das ist ja wechselseitig (...) da haben wir dann auch eine Pönale zu zahlen (...) wie der Bildungsanbieter, wenn er was nicht gemäß der Fördervereinbarung liefert.“ (Experte/in 1)
- „(...) und damit sind sie für uns Kooperationspartner, mit denen wir auf Augenhöhe kommunizieren wollen. Natürlich ist es auch so (...) dort, wo das Geld herkommt, dort ist auch mehr Macht. Das heißt wir bestimmen schon mit den Aufträgen, die wir geben, oder auch wem wir es geben, da kommt jetzt dann noch die politische Ebene natürlich ins Spiel.“ (Experte/in 12)
- „Ja, wie in einer Ehe: da gibt es manchmal bessere und manchmal schlechtere Zeiten. (...) mittlerweile (...) relativ gute, tragfähige Beziehung (...) am Anfang (...) einerseits haben sie sich das gewünscht, dass es transparenter wird, auf der anderen Seite haben sie dann festgestellt, auf einmal gibt es da eine steuernde Hand, das hat es vorher nicht gegeben. Wir wollen autonom bleiben, wir wissen, wie das am besten geht. Und da hat es schon Trägerorganisationen gegeben, wo ich zehn Jahre gebraucht habe, bis wir diese Steuerungsfunktion de facto auch übernehmen konnten.“ (Experte/in 6)

Um die Einschätzung der Beziehung zwischen öffentlichen Kontraktpartnern und NPO zu konkretisieren, wurden die Experten ferner ersucht, die Beziehungen zu ihren Vertragspartnern in folgende *drei Kategorien* einzuordnen:

- Partner auf gleicher Höhe
- übergeordnete Instanz
- untergeordnete Instanz

Eine solche kategorische Einordnung erschien sinnvoll, da sich, wie dargelegt, im Zuge der Literaturanalyse (siehe II.2.) zeigte, dass der Wandel von der Subvention zum Leistungsvertrag vielfach mit einer veränderten *Stellung der Beteiligten* – weg von einer traditionellen Über- und Unterordnung hin zu einer gleichberechtigten Beziehung – verknüpft wird.

Erwartungsgemäß schätzte kein Befragter sich bzw. seine Institution als untergeordnete Instanz gegenüber den Leistungserbringern ein. Eine Person (Experte/in 2) stufte die Beziehungen als gleichberechtigt ein. In fünf von zehn Interviews wurde die Ansicht vertreten, dass man sich als Partner auf gleicher Höhe begegne, man jedoch zugleich als Mittelgeber und Aufsichtsorgan eine *übergeordnete Instanz* sei. In vier Gesprächen bezeichnete man sich ad hoc als übergeordnete Instanz, betonte dabei aber, dass man mit den NPO einen *partnerschaftlichen Umgang* pflege.

*Begründungen* für die überwiegende Klassifikation der eigenen Stellung als (auch) „übergeordnet“ verweisen häufig auf die (*Fach-*)*Aufsichtsrolle*, die durch einschlägige gesetzliche Rahmenbedingungen klar geregelt und folglich nicht verhandelbar ist. Folgendes Statement soll diese Argumentationen stellvertretend veranschaulichen:

- „Aufgrund der Aufgabenstellungen der jeweiligen Akteure kann hier von keiner Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe gesprochen werden. Das Land Oberösterreich oder die SHVs [Anmerkung: Sozialhilfeverbände] und Statutarstädte beauftragen die Trägerorganisationen zur Erbringung von Leistungen, das Land Oberösterreich übt die Aufsicht und Kontrolle über diese Leistungserbringung aus. Also verstehen wir uns als übergeordnete Instanz. Dennoch pflegen wir einen partnerschaftlichen Umgang.“ (Experte/in 5)

Viele Gesprächspartner verwiesen auch auf eine wirtschaftliche Abhängigkeit zahlreicher NPO bzw. die eigene *Ressourcenmacht* (als Auftraggeber und Zahler der Leistungen) und ihre diesbezüglichen Entscheidungskompetenzen. Einige Experten betonten, dass es grundsätzlich eine politische Entscheidung sei, ob (speziell im Ermessensbereich) eine Leistung gefördert werde oder nicht, zumal man die Vielzahl an Anträgen schlichtweg budgetär nicht sämtlich bedecken könne und somit Auswahlentscheidungen nötig seien. Diese seien aber „sehr, sehr stark objektiviert und versachlicht“ (Experte/in 3).

### c) Einschätzung von Veränderungen durch den Einsatz von Kontrakten

Als konkrete *Veränderungen durch die Umstellung* von Subventionen zu Kontrakten konnten folgende Aspekte aus den Interviews herausdestilliert werden:

- *strategische Schwerpunktsetzung*: Die schrittweise Umsetzung der Absicht, dass die Leistungen im Sinne einer langfristigen strategischen Planung (besser) abgestimmt sind und dadurch ein gewisser „Wildwuchs“ vermieden bzw. reduziert wird, sei auf einem guten Weg. Folgende Aussage verdeutlicht diese Steuerungsintention:
- „Es ist schon so, dass die NGOs recht kreativ sind (...) das ist super so, aber halt bei gegebenen Ressourcen, man kann nicht alles irgendwie machen (...) was davon wollen wir umsetzen, was davon hat (...) Priorität, und da gibt es ein Sozialprogramm dazu (...) sozusagen eine langfristige strategische Planung, wo die Schwerpunkte sind (...) Und solche Schwerpunkte, die entwickeln sich in einer nicht gesteuerten Landschaft zufällig, und wenn es ge-



steuert ist, dann nimmt man den Gesamtkontext (...) wahr, auch natürlich übergreifend, was ist in anderen Fachbereichen da los.“ (Experte/in 12)

- *Verschiebung von (wissensbasierten) Machtverhältnissen*: Man habe seitens des politisch-administrativen Systems gezielt fachliche Expertise aufgebaut, um die eigene Stellung in Relation zur einflussreichen Position und Expertenmacht einiger (großer) Nonprofit-Leistungsanbieter zu stärken. Dadurch würde nun vermehrt durch die öffentliche Hand gesteuert:
- „Frage (...) wer welche Rolle und Aufgaben hat. (...) früher war das so: (...) in Wirklichkeit haben die Träger mit der Politik ausgeschnapst, was passiert (...) die großen fünf [Träger], die wesentlich bestimmt haben, was passiert. Also die haben Politik gemacht (...) er [Anmerkung: ein früherer Landespolitiker] will eine Abteilung, die das Know-how hat, und ich will mir nicht über die Träger sagen lassen, was ich zu tun habe. Weil der war natürlich auf die Info angewiesen von denen, damit er weiß, was er will (...) Und da hat er gesagt, ich brauche jetzt eine Fachabteilung, die (...) da eine Expertise entwickelt und zu steuern beginnt.“ (Experte/in 6)
- *Zunehmendes (passiveres) Dienstleistungsselbstverständnis*: Im Sinne von Zauner et al. (2006, S. 63) verschiebe sich das Selbstverständnis der NPO hin zu einer passiv(er)en Rolle als Dienstleister, während aktivere, politische „Voice“-Rollenzugänge im Sinne einer gesellschaftspolitischen Veränderungsabsicht reduziert würden:
- „Jetzt sehen sich die Träger eher als Dienstleistungsanbieter, und manchmal täte ich mir aber wünschen, dass sie auch ein bisschen mehr innovativ werden und (...) auch ein bisschen behindertenpolitisch trotzdem wieder aktiv würden, das ist ziemlich untergegangen, das ist zurückgegangen. Sie sehen sich viel nur mehr als Dienstleister, was ich schade finde (...).“ (Experte/in 6)

#### IV. Diskussion, Schlussfolgerungen und Ausblick

Die befragten öffentlichen Auftraggeber verfolg(t)en zahlreiche Ziele mit der Einführung von Kontraktmanagement, welche insbesondere eine verbesserte bzw. *gezieltere Steuerung des Leistungsangebotes insgesamt* bezwecken. Die mehrfach betonte Gleichbehandlung aller NPO und der Verweis auf objektivierte Auswahl- bzw. Förderentscheidungen deuten darauf hin, dass man bewusst jeden Eindruck einer etwaigen Willkür oder gar „Vetternwirtschaft“ vermeiden möchte. Damit bestätigt sich einerseits der Befund von Greiling/Stötzer (2015 a; 2015 b), dass öffentliche Geldgeber in ihren Anforderungen *keine Rücksicht* auf die meist geringeren Möglichkeiten kleinerer NPO nehmen. Andererseits deutet jedoch das Ergebnis, dass beim *Entwicklungsprozess von (Rahmen-)Kontrakten* nicht alle NPO gleichermaßen, sondern nur ausgewählte (primär große und etablierte) Leistungsersteller einbezogen wurden, darauf hin, dass manche NPO ihre Interessen ungleich besser einbringen können als andere. Dies dürfte auf die Expertenmacht mancher Träger, aber auch auf den *Kontextfaktor etablierter enger Netzwerkstrukturen* (Rechberger 2013) zurückzuführen sein. Die von Zimmer (1997) und Grohs (2010) für Deutschland sowie von Ruflin (2006) für die Schweiz konstatierten starken *Verflechtungen* von Wohlfahrtsverbänden mit Politik und (Sozial-)Administration sind auch in (Ober-) Österreich identifizierbar. Einzelne große Träger unterhalten seit Jahrzehnten enge und vertraute („eähn-

liche“) Beziehungen mit Vertretern von Politik und Verwaltung, die bevorzugt solche einflussreichen Leistungsanbieter in Entwicklungs- bzw. Standardisierungsprozesse involvieren. Diese tradierten, *stabilen Beziehungsmuster* lassen offenbar wenig Veränderung und kaum Wettbewerb zu. Kontraktmanagement scheint tendenziell im Sinne von Grohs (2010, S. 422 und 429) auch in Österreich zu einer weiteren Stabilisierung etablierter korporatistischer Arrangements und einer (noch zunehmenden) Marktschließung beizutragen (zu Lasten kleiner NPO, aber auch von Profit-Anbietern von Wohlfahrtsleistungen).

Bezüglich der subjektiv wahrgenommenen *Beziehungsqualität* wurde ein durchwegs *positives Gesamtbild* eines tragfähigen, professionellen und teils vertrauten (Nahe-) Verhältnisses gezeichnet. Dass vielfach auch Konflikte thematisiert wurden, dürfte tendenziell für eine offene, wenig „beschönigende“, sondern relativ realitätsnahe Darstellung ihrer Einschätzungen zu den praktischen Herausforderungen von Kooperationen mit externen Leistungsanbietern sprechen. Dies scheint auch auf die Kategorisierung der *Stellung der Beteiligten* zuzutreffen: entgegen der in Abschnitt II.2. skizzierten Erwartung einer (idealtypischen) „Gleichberechtigung“ und trotz der in den Interviews augenscheinlichen „*Partnerschafts-Rhetorik*“ kommunizierte man hier doch klar und begründet (Ressourcenmacht, Aufsichtsfunktion) die eigene *übergeordnete Stellung* als öffentlicher Auftrag- bzw. Geldgeber.

Zugleich erwähnten die Experten häufig *wechselseitige Abhängigkeiten*, insbesondere von Leistungserstellern mit einer dominanten Marktstellung und hoher Expertenmacht. Dies bestätigt die Hinweise von bspw. Ruffin (2006) oder Greiling/Stötzer (2015 b), wonach Macht sich nicht immer nur bei der öffentlichen Hand konzentrierte. Die identifizierten Veränderungen deuten darauf hin, dass sich die einflussreiche Position mancher (etablierter) NPO – zu Gunsten der öffentlichen (Kontrakt-)Partner – etwas abzuschwächen scheint. Angesichts der in Österreich bisweilen beobachtbaren Zurückhaltung gegenüber Neuem (man könnte in Einzelfällen von „Veränderungsresistenz“ sprechen), schien der (internationale) Paradigmenwechsel hin zum NPM inkl. der *Implementierung ökonomisch orientierter Steuerungslogiken* nicht nur, aber durchaus auch eine „willkommene Gelegenheit“ darzustellen, um die historisch gewachsenen (wissens- und marktbasierten) *Machtverhältnisse* ein Stück weit „aufzubrechen“ und zu *verschieben*. Das politisch-administrative System hat in den letzten zehn bis zwanzig Jahren gezielt eigene Expertise aufgebaut und versucht, auf dieser Basis und mittels Kontraktmanagement vermehrt eigene strategische Schwerpunkte und ihre dezidiert kommunizierte *Steuerung intention* zu realisieren.

Insgesamt scheinen zahlreiche der beobachtbaren Entwicklungen im Sinne eines wechselseitigen „*Austarierens von Macht*“ *intendiert* zu sein. Die Flexibilisierung und Ökonomisierung von Förderformen im Sinne von Zimmer (1997) bzw. die Erweiterung der Steuerungslogiken (Vertrauen und Macht plus Geld) gemäß Zauner et al. (2006) verengen und komplizieren dabei tendenziell den Spielraum von (speziell kleinen) NPO. In diesem Kontext ist zudem die Wahrnehmung mancher Interviewpartner interessant, dass viele NPO vermehrt ein (passives) *Dienstleistungs-Selbstverständnis* zeigen würden, was durchaus kritisch gedeutet wird. NPO würde schließlich nicht nur eine Rolle als Dienstleister zukommen, sondern sie würden bzw. sollten oft zugleich eine gesellschaftsverändernde Kraft darstellen und der politischen und sozialen Koordination dienen (Zauner et al. 2006, S. 63; Zimmer 1997, S. 75). Die Chancen das eigene Selbstverständnis im Sinne der Mission zu bewahren, seien umso besser, je loser die Kopplung an Financiers ist, je mehr Finanzierungsalternativen verfügbar sind oder je mehr eine NPO

über für den Partner essentielle Ressourcen verfügt (Zauner et al. 2006, S. 51). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass hier insbesondere der Umstand, dass die öffentliche Hand gezielt eine eigene Wissensbasis aufgebaut hat, zum Tragen kommt, um die eigene Abhängigkeit von der Expertenmacht gewisser NPO zu reduzieren.

Die skizzierten Befunde deuten darauf hin, dass der Einsatz von Leistungsverträgen bzw. die „neue“ Kontraktlogik offenbar teilweise *unbeabsichtigte Auswirkungen* nach sich zieht: etwa das konstatierte Zurückdrängen von aktiveren, auch innovativen gesellschaftspolitischen Rollenzugängen von NPO, die ihr Leistungsangebot (vermehrt nur noch) auf „bestellte Leistungen“ hin ausrichten. Es scheint geboten, dass sowohl die öffentlichen Auftraggeber als auch NPO solche Trends reflektieren und diskutieren, um etwaigen *negativen Folgen* für ihre Zusammenarbeit und nicht zuletzt für ein – im Sinne der Leistungsempfänger – bedarfsgerechtes, qualitativ hochwertiges und auch innovatives Leistungsangebot frühzeitig gegensteuern zu können.

Als *Limitationen* dieser Untersuchung sind erstens die geringe Zahl an Interviews mit Vertretern ausgewählter öffentlicher Kontraktpartner und zweitens der Fokus auf (Ober-)Österreich hervorzuheben. Ferner ist bei der Ergebnisinterpretation zu berücksichtigen, dass das Antwortverhalten der Befragten im Sinne einer sozialen Erwünschtheit verzerrt sein könnte. Als *mögliche nächste Schritte* wäre u. a. eine Ausweitung denkbar. So könnte man etwa den Kreis der bislang einbezogenen öffentlichen Auftrag- und Ressourcengeber erweitern oder in geographischer Hinsicht einen Vergleich mit anderen Bundesländern Österreichs sowie auch den Gegebenheiten in anderen (europäischen) Ländern anstellen. Interessant erscheint es ferner, auch die Sichtweisen der Klienten bzw. Leistungsempfänger als dritter Akteursgruppe im leistungsbezogenen Dreiecksverhältnis (vgl. hierzu etwa Klingebiel 2000) empirisch näher zu ergründen.

## Abstract

*Sandra Stötzer and Dorothea Greiling: Impact of Public Service Contracts and Accountability Obligations on the Relations of Nonprofit Organizations and Public Contracting Authorities*

*accountability; contracts; cross-sectoral cooperation; nonprofit sector; public sector; service contracts*

*The public authorities frequently engage private nonprofit organizations to produce (e. g., social) services for the common good. Today these exchange relationships are often regulated by public service contracts containing service and quality specifications as well as accountability duties and related performance measurement obligations. This paper discusses the consequences of the implementation of such economic coordination and control mechanisms on the cross-sectoral collaboration. One aim of this qualitative study is to provide an insight into the so far underexplored views of public contracting authorities.*

## Literaturverzeichnis

- Andeßner, René C. (2004), Integriertes Potenzialmanagement in NPO, Linz.
- Badelt, Christoph und August Österle (2001), Grundzüge der Sozialpolitik. Sozialpolitik in Österreich. Spezieller Teil, 2. Auflage, Wien.
- Buchinger, Clemens, Birgit Trukeschitz und Ulrike Schneider (2008), Leistungsbezogene öffentliche Finanzierung von Nonprofit Organisationen im österreichischen Sozialwesen, Formen und Bedeutung von Leistungsverträgen sowie Eigenschaften sozialer NPOs mit Leistungsverträgen, Forschungsbericht 01/2008, Institut für Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien, <http://www.wu.ac.at/sozialpolitik/pub/fb12008> (Zugriff: 13.11.2014).
- Dimmel, Nikolaus (2004), Vorläufiger Endbericht zum Projekt "Zur Praxis der Vergabe von Dienstleistungen im Rahmen der österreichischen Sozialwirtschaft. Kriterienkatalog für ein good practice-Modell der Strukturierung von Vergabeverfahren. Anhaltspunkte für eine inhaltlich-sachliche Bestimmung der einzugehenden Vertragsverhältnisse", Salzburg, <http://www.lrsocialresearch.at/files/vergabepaxis.pdf> (Zugriff: 15.3.2016).
- Dvorak, Andreas und Regula Rufin (2012), Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfaden, 2. Auflage, Bern–Stuttgart–Wien.
- Eichhorn, Peter (2005), Das Prinzip Wirtschaftlichkeit. Basiswissen der Betriebswirtschaftslehre, 3. Auflage, Wiesbaden.
- Greiling, Dorothea (2009), Performance Measurement in NPO, Wiesbaden.
- Greiling, Dorothea und Sandra Stötzer (2015 a), Strategische Reaktionen von Nonprofit-Organisationen auf steigende Performance Measurement Anforderungen, in: Ressourcenmobilisierung durch Nonprofit-Organisationen. Theoretische Grundlagen, empirische Ergebnisse und Anwendungsbeispiele, hrsg. von René Andeßner, Dorothea Greiling, Markus Gmür und Ludwig Theuvsen, Linz, S. 406-417.
- Greiling, Dorothea und Sandra Stötzer (2015 b), Performance Accountability as a Driver for Changes in Nonprofit-Government Relationships: An Empirical Insight from Austria, in: *Voluntas*, Vol. 26, S. 1690-1717.
- Grohs, Stephan (2010), Lokale Wohlfahrtsarrangements zwischen Beharrung und Wandel: Die widersprüchlichen Effekte von Ökonomisierung und Kontraktmanagement, in: *der moderne staat (dms)*, Heft 2, S. 413-432.
- Hood, Christopher (1991), A Public management for all Seasons? in: *Public Administration*, Vol. 69, S. 3-19.
- Kamerman, Sheila und Alfred Kahn (1989) (Eds.), *Privatization and the Welfare State*, Princeton, New Jersey.
- Klingebiel, Norbert (2000), Marktbezogene Informationserwartungen in Nonprofit-Organisationen, in: *Nonprofit-Organisationen im Wandel: Herausforderungen, gesellschaftliche Verantwortung, Perspektiven*, hrsg. von Reinbert Schauer, Ernst-Bernd Blümle, Dieter Witt und Helmut K. Anheier, Linz, S. 157-175.
- Lechner, Karl, Anton Egger und Reinbert Schauer (2013), Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 26. Auflage, Wien.
- LeRoux, Kelly und Nathaniel Wright (2010), Does Performance Measurement Improve Strategic Decision Making? in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 39, S. 571-587.
- Mayring, Philipp (2010), *Qualitative Inhaltsanalyse*, 11. Auflage, Weinheim u. a.
- Rechberger, Martina (2013), *Wirkungsorientiertes Kontraktmanagement*, Wiesbaden.
- Reichard, Christoph (1994), *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, 3. Auflage, Berlin.
- Rufin, Regula (2006), *Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement. Die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen*, Bern–Stuttgart–Wien.
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller (2011), *New Public Management*, 5. Auflage, Bern–Stuttgart–Wien.
- Salamon, Lester M. (1981), Rethinking Public Management: Third party government and the changing forms of government action, in: *Public Policy*, Vol. 29 (1), S. 255-275.
- Simsa, Ruth (2015), Ökonomisierung und die Entwicklung öffentlicher Finanzierung im NPO-Sektor: Ausprägungen und Reaktionen der Organisationen, in: *WISO – Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift*, 38. Jg., Heft 4, S. 131-146.
- Smith, Steven R. (1993), Managing the Community: Privatization, Government, and the Nonprofit Sector, in: *Journal of Political Philosophy*, Vol. 1 (1), S. 82-104.
- Smith, Steven R. und Michael Lipsky (1993), *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, MA.
- Stötzer, Sandra (2009), *Stakeholder Performance Reporting von NPO*, Wiesbaden.
- Zauner, Alfred, Peter Heimerl, Wolfgang Mayrhofer, Michael Meyer, Andreas Nachbagauer und Susanne Prashak (2006), *Von der Subvention zum Leistungsvertrag. Neue Koordinations- und Steuerungsformen und ihre Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen – eine systemtheoretische Analyse*, Bern–Stuttgart–Wien.
- Zimmer, Annette (1997), *Public-Private Partnerships: Staat und Dritter Sektor in Deutschland*, in: *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*, hrsg. von Helmut K. Anheier, Eckhard Priller, Wolfgang Seibel und Annette Zimmer, Berlin, S. 75-98.