

Leistungsverträge und deren Auswirkungen auf Anstellungsbedingungen in NGO

Erfahrungen mit Leistungsverträgen aus Sicht der Organisationen

Kurzfassung

Im Auftrag des Verbands des Personals Öffentlicher Dienste VPOD, Sektion NGO

Livia Bannwart, Céline Gerber und Markus Schärler

Bern, 9. November 2022

A. Ausgangslage und Fragestellung

Im Auftrag des Verbands des Personals Öffentlicher Dienste VPOD, Sektion NGO führte das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS eine Befragung von Schweizer Nichtregierungsorganisationen (NGO) über Löhne, Arbeitsbedingungen und Erfahrungen mit Leistungsverträgen durch.

Die Studie stellt das Zusammenspiel zwischen der öffentlichen Hand und den NGO im Zusammenhang mit dem Instrument „Leistungsverträge“ dar und beantwortet die **folgenden Fragen**:

- Wie wichtig sind **Leistungsverträge am Gesamtvolumen** der erbrachten Leistungen von NGO, hat sich ihre Bedeutung verändert?
- Welche **Auswirkungen** haben Leistungsverträge auf die **Qualität** der Leistungen und die **Anstellungsbedingungen** der Mitarbeitenden?
- Wie häufig sind **Anstellungsbedingungen** eine **Vorgabe** beim Abschluss von Leistungsverträgen, welche Rolle spielen sie in den **Vertragsverhandlungen**?
- Verändern sich durch Leistungsverträge die **Rollen** und Kompetenzen der Vertragspartner?
- Welche **Anforderungen** haben NGO an einen **«guten» Leistungsvertrag** (Kriterien) und wie weit sind diese in der Praxis erfüllt?

B. Datengrundlage und Merkmale der Organisationen

Die Studie basiert auf einer schriftlichen Befragung bei 26 Nichtregierungsorganisationen (NGO) vor allem aus den Bereichen **Hilfswerke**, **Interessenorganisationen** und **Organisationen** aus dem weiteren Kreis des **Gesundheitswesens**.

C. Die Bedeutung von Leistungsverträgen für NGO

15 der 26 NGO haben **Leistungsverträge** mit der öffentlichen Hand und diese decken zu fast **60 Prozent ihres Budgets** ab. Die meisten Organisationen haben **unterschiedliche Leistungsverträge** und auch **auf mehreren Staatsebenen** (Bund, Kantone, Gemeinden). Jede Organisation hat im Durchschnitt fünf verschiedene Leistungsverträge.

D. Die Ausgestaltung von Leistungsverträgen

Fast alle Leistungsverträge enthalten konkrete Vorgaben zu **Qualitätsstandards** für die zu erbringende Leistung. Anders sieht es bezüglich Qualitätsstandards für Anstellungsbedingungen aus: Fast die Hälfte (47%) der NGO geben an, dass in Leistungsverträgen keine konkreten

Vorgaben zu den **Anstellungsbedingungen** zu finden sind.

Die **Laufzeit** von Leistungsverträgen wird von der Hälfte der Organisationen als angemessen beurteilt und fast die Hälfte der Organisationen schätzt den **finanziellen Spielraum** und den **unternehmerischen Freiraum** als zu eng ein. Zwei Drittel der Organisationen bedauern, dass sie im Rahmen der Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen über zu wenig **inhaltliche Mitsprachemöglichkeiten** verfügen.

E. Die Vergabep Praxis

Aus Sicht der NGO werden verschiedene Elemente der Vergabep Praxis sehr kritisch eingeschätzt: Für 79 Prozent der Organisationen wird **fortschrittlichen Anstellungsbedingungen zu wenig Relevanz** beigemessen und für 58 Prozent werden die **Kosten zu stark berücksichtigt**.

Die meisten NGO (57%) sind der Meinung, dass **Vergabeentscheide** nicht ausreichend oder nicht genügend ausreichend begründet werden.

Nur 40% der Organisationen wissen jeweils früh genug, ob ein bestehender **Leistungsvertrag verlängert** wird und für zwei Drittel wird beim Abschluss eines **neuen Leistungsvertrags** der Entscheid (eher) zu spät kommuniziert.

F. Auswirkungen von Leistungsverträgen auf NGO allgemein

Grundsätzlich werden Leistungsverträge als gutes Instrument zur Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand angesehen, für die Mehrzahl der Organisationen ist jedoch der **administrative Aufwand** um einen Auftrag zu erhalten und der Aufwand für das Reporting zu gross.

Die **Auswirkungen von Leistungsverträgen auf die Anstellungsbedingungen** werden von den Organisationen unterschiedlich beurteilt. Ein Drittel der Organisationen ist der Meinung, dass ihre Leistungsverträge einen **negativen Einfluss** auf ihre Anstellungsbedingungen haben.

Nur für die Hälfte der Organisationen bieten ihre wichtigsten Leistungsverträge **ausreichend Planungssicherheit** in finanzieller Hinsicht und nur für zwei Organisationen entsprechen, die im Rahmen von Leistungsverträgen erbrachten Leistungen ihren **Qualitätsansprüchen** vollumfänglich.

Fast die Hälfte der Organisationen finden, dass Leistungsverträge zu einer **einseitigen Risikoverlagerung** Richtung Auftragnehmer führen und 60 Prozent der Organisationen sehen im Rahmen von Leistungsverträgen (eher) **keine Möglichkeit, ausreichende Rückstellungen** und Rücklagen z.B. für Innovationen, Investitionen und gezielte Personalentwicklung zu bilden.

G. Leistungsverträge im Vergleich zu anderen Formen der Finanzierung

Die Mehrheit der Organisationen stimmen der Aussage eher oder teilweise zu, dass in leistungsvertragsfinanzierten Organisationsbereichen häufiger **finanzielle Überlegungen** den fachlichen Überlegungen vorgehen und ein Viertel der Organisationen müssen Mitarbeitende in Organisationsbereichen mit Leistungsverträgen vermehrt **befristet anstellen**.

Ein Drittel der Organisationen nimmt **schlechtere Anstellungsbedingungen** in Organisationsbereichen, die über Leistungsverträge finanziert werden, in Kauf und viele Organisationen haben **Mühe gut qualifiziertes Personal** zu finden oder zu halten.

H. Kriterien «guter» Leistungsverträge

Die wichtigsten Kriterien für einen «guten» Leistungsvertrag sind aus Sicht der Organisationen die **partnerschaftliche Aufteilung** und verbindliche Regelung der finanziellen Risiken und Chancen des Projekts und eine **langfristige Perspektive** und ein Planungshorizont von mehreren Jahren. Ähnlich wichtig sind eine **klare Definition von Verantwortlichkeiten/effiziente Steuerung** und die **Berücksichtigung von Investitionen** in Aufbau- und Entwicklungsarbeit.

In den wenigsten Leistungsverträgen sind die **finanziellen Risiken** und Chancen partnerschaftlich aufgeteilt und verbindlich geregelt. Auch **Investitionen in Aufbau- und Entwicklungsarbeit** werden nur bei den wenigsten Leistungsverträgen berücksichtigt und zwei Drittel der Organisationen sehen **keine langfristige Perspektive** und einen Planungshorizont von mehreren Jahren.

Die Antworten zeigen eine kritische Beurteilung - und entsprechenden **Handlungsbedarf** bei den konkreten Inhalten von Leistungsvereinbarungen, die von den Organisationen als die wichtigsten Kriterien eingestuft, werden.

Als zusätzliches Kriterium wird eine **Beschwerdeinstanz** oder Ombudsstelle vorgeschlagen, die von beiden Vertragsparteien angerufen werden kann.

I. Handlungsfelder und -empfehlungen

Ein **Standard für Leistungsverträge** könnte auf den folgenden 8 Kriterien aufbauen:

■ Die Leistungsvereinbarung ist kurz, übersichtlich und enthält die zentralen **Grundsätze** der Zusammenarbeit.

■ Die **Ziele** werden in der Leistungsvereinbarung klar und verbindlich festgelegt und eindeutig formuliert.

■ Die **Verantwortlichkeiten** sind klar definiert und die Steuerung ist effizient.

■ Klare, trotzdem **flexible Vorgaben** erlauben ein effizientes Controlling/Reporting, die Berichterstattung beschränkt sich auf das, was ausgewertet wird.

■ Die **finanziellen Risiken und Chancen** des Projekts werden partnerschaftlich aufgeteilt und verbindlich geregelt. Die Regeln in Bezug auf **Auslastungsrisiken** und **Veränderungen** des wirtschaftlichen Umfelds (z.B. Teuerung) gehen nicht einseitig zu Lasten des Auftragnehmers. Die Preisfestsetzung berücksichtigt die Möglichkeit zur Bildung von Reserven. Die Leistungsvereinbarung enthält Pflichten zur Einhaltung von fortschrittlichen **Anstellungsbedingungen**.

■ Die Leistungsvereinbarung berücksichtigt **Investitionen in Aufbau- und Entwicklungsarbeit**.

■ Die Leistungsvereinbarung enthält eine **langfristige Perspektive** und erlaubt einen Planungshorizont von mindestens vier Jahren. Die Kündigungsmodalitäten und -gründe sind geregelt.

■ Die **Einhaltung** der Leistungsvereinbarung soll eingefordert werden können. Die LV legt ein Verfahren zur Bereinigung von Differenzen fest.

■ Vier zusätzliche **Eckpunkte** sollten unseres Erachtens in der Zukunft vermehrt in Leistungsvereinbarungen verankert werden:

- Eine Regelung der Gewinnverwendung bei nicht steuerbefreiten Organisationen
- Die Verpflichtung zur Einhaltung von branchenüblichen Anstellungsbedingungen (angelehnt an Gesamtarbeitsverträge).
- Eine partnerschaftliche Aufteilung des Risiken von Auslastungsschwankungen
- Eine Vertragsklausel zur Anpassung von Verträgen an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen wie z.B. die Teuerung.

Detaillierte Informationen, weitere Zahlen und Grafiken sind in der **ausführlichen Studie** enthalten. Diese kann bei VPOD-NGO bestellt werden: VPOD-NGO, Birmensdorferstrasse 67, Postfach 8422, 8036 Zürich, info@vpod-ngo.ch, Telefon 044 266 52 29.