Leistungsverträge mit dem dritten Sektor

Analyse der Vergabepraxis von Leistungsverträgen an den dritten Sektor

Masterarbeit eingereicht am
Kompetenzzentrum für Public Management
der Universität Bern

Betreuender Professor: **Prof. Dr. Adrian Ritz**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Céline Roth
aus Neuenburg (NE)
06-306-583

Herrengasse 36, 3011 Bern
cel.roth@gmail.com

Bern, 25. August 2015

Vorwort

Diese Arbeit entstand im Rahmen des Masterstudienganges in Public Management und Politik am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern. Es standen 24 Wochen für die Ausarbeitung der vorliegenden Masterarbeit zur Verfügung. An dieser Stelle geht ein spezieller Dank an:

- Prof. Dr. Adrian Ritz für die sehr gute und mitlaufende Betreuung;
- Livia Bannwart und Markus Schärrer vom Büro BASS für die enge und kompetente Begleitung;
- Catherine Weber der VPOD-NGO, die ihre langjährigen Erfahrungen grosszügig geteilt hat;
- Alle Expertinnen und Experten, die sich Zeit genommen haben, als Interviewpartner und/oder Umfrageteilnehmer zu dieser Arbeit beizutragen;
- Thimon Fürst für das kritische Korrekturlesen der Arbeit.

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, die Vergabepraxis von Leistungsverträgen an den dritten Sektor zu analysieren. Sie ist eingebettet in ein Forschungsprojekt, welches das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro BASS) im Auftrag der Gewerkschaft VPOD-NGO durchführt. Sie übernimmt in diesem Rahmen die Aufgabe, schwergewichtig die Seite der Auftraggeber, also der öffentlichen Verwaltungen, zu untersuchen.

Im Rahmen des *New Public Management* hat sich seit den 1990er Jahren der Trend etabliert, staatliche Leistungen vermehrt durch externe Partner via Leistungsverträge erbringen zu lassen. Dies hat für den dritten Sektor bedeutende Veränderungen mit sich gebracht und die Beziehung zwischen ihm und dem Staat nachhaltig verändert. Der Staat wurde zum Leistungseinkäufer, während sich die betroffenen NPO einem Wettbewerb stellen müssen, um Aufträge von diesem zu erhalten. Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte Umfrage hat aufgezeigt, dass die Steuerung durch Leistungsverträge von der Seite der Auftraggeber durchgängig als grundsätzlich vorteilhaft beurteilt wird. Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass in der Handhabung von Leistungsverträgen in der Praxis grosse Unterschiede bestehen, insbesondere was die Laufzeiten, die Vergabekriterien sowie die Steuerung betrifft. Auf Basis der Datenerhebung sowie des Fallbeispiels konnten auch konkrete Problemzonen identifiziert und entsprechende Empfehlungen formuliert werden.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort I

Zusammenfassung II

Inhaltsverzeichnis III

Abbildungsverzeichnis V

Tabellenverzeichnis VI

Abkürzungsverzeichnis VII

Anhangsverzeichnis VIII

1 Einleitung 1

1.1 Ausgangslage und Problemstellung 1

1.2 Fragestellung und Rahmen der Arbeit 2

1.3 Aktueller Stand in Forschung und Lehre 4

1.4 Vorgehen und Aufbau der Arbeit 5

2 Theoretische Grundlagen und praktische Umsetzung 7

2.1 Dritter Sektor 7

2.1.1 Über den dritten Sektor 7

2.1.2 Veränderung der Beziehung Staat – dritter Sektor 9

2.1.3 Neue Herausforderungen für den dritten Sektor 11

2.2 New Public Management 13

2.3 Der Leistungsvertrag 15

2.3.1 Begriff und Gegenstand des Leistungsvertrages 15

2.3.2 Steuerung durch Leistungsverträge 17

2.3.3 Von Subventionen zu Leistungsverträgen 18

2.3.4 Der Leistungsvertragsprozess 20

3 Methodisches Vorgehen 25

3.1 Umfrage 26

3.2 Dokumentenanalyse 30

3.3 Fallanalyse 30

4 Untersuchungsergebnisse aus Umfrage und Dokumentenanalyse 33
4.1 Kriterien für die Vergabe von Leistungsverträgen 33
4.1.1 Aufwand 33
4.1.2 Auswahl der NPO 34
4.1.3 Öffentliche Ausschreibung 35
4.1.4 Vergabekriterien 39
4.1.5 Änderungen in der Vergabepraxis 43
4.2 Dauer der Leistungsverträge 44
4.2.1 Dauer 44
4.2.2 Verhandlung 45
4.2.3 Organisationsmodell 46
4.3 Steuerung 47
4.3.1 Berichterstattung 47
4.3.2 Finanzen 48
4.3.3 Vor- und Nachteile für die Auftraggeber 50
5 Auswertung des Interviews zum Fallbeispiel Wohn- und Obdachlosenhilfe der Stadt Bern 53
5.1 Hintergrundinformationen zur Wohn- und Obdachlosenhilfe der Stadt Bern 53
5.2 Auswahlkriterien 54
5.3 Dauer 56
5.4 Steuerung 57
6 Diskussion und Interpretation 60
7 Kritischer Rückblick, Grenzen der Arbeit und weiterführende Forschung 65
8 Fazit und Ausblick 67
Anhang X
Selbstständigkeitserklärung XXV
Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit XXVI
Literaturverzeichnis XXVII
Rechtsquellenverzeichnis XXXI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kontiuum zwischen Subvention und Leistungsvertrag (Zauner et al., 2006, S. 33) 19
Abbildung 2: Rechtsgrundlagen im öffentlichen Beschaffungswesen (Duperrut & Zogg, 2012, S. 4) 36
Abbildung 3: Beziehungen in der Fokaltriade (Ritz, 2013, in Anlehnung an Zauner et al., 2006, S. 36) 60

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Differenzierung von Subventionen und Leistungsverträgen (Rechberger, 2012, S. 129) 18
Tabelle 2: Inhaltspunkte eines Leistungskontrakts (Rechberger, 2012, S. 126) 22
Tabelle 3: Übersicht über die Umfrage (eigene Darstellung) 28
Tabelle 4: Übersicht über die erhaltenen Antworten auf die Umfrage (eigene Darstellung) ... 29

Abkürzungsverzeichnis

AG	Kanton Aargau
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BE	Kanton Bern
BGBM	Bundesgesetz über den Binnenmarkt
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BS	Kanton Basel-Stadt
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
Büro BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
CNP	Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GE	Kanton Genf
GPA	Agreement on Government Agreement (GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen)
ICNPO	Internationale Klassifikation für Nonprofit-Organisationen
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
LU	Kanton Luzern
LV	Leistungsvertrag
NGO/NRO	Nichtregierungsorganisation
NPM	New Public Management
NPO	Nonprofit-Organisation
ÖBG	Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
SEM	Staatssekretariat für Migration
SG	Kanton St. Gallen
UeR	Reglement für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen
UeV	Verordnung für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen
VD	Kanton Waadt
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
VPOD	Verband des Personals Öffentlicher Dienste
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
WTO	Welthandelsorganisation
ZH	Kanton Zürich

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Umfrage

Anhang 2: Interviewfragen

Anhang 3: Musterleistungsvertrag der Stadt Bern

Folgende Unterlagen werden aufgrund der zugesicherten Anonymität in einem separaten Anhang ausgewiesen, welcher nur dem betreuenden Professor zugänglich ist:

Anhang 4 (4a – 4j): Ausgefüllte Umfragen

Anhang 5 (5a – 5i): Auswahl von Unterlagen aus der Dokumentenanalyse (Leistungsverträge, Submissionsunterlagen, etc.)

Anhang 6: Transkribiertes Interview

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Im Zuge des *New Public Management* (NPM) wurde die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und dem dritten Sektor bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben neu definiert. In der Schweiz sind die ersten Ansätze des NPM in den 1990er Jahren zu finden und NPM ist hierzulande besser unter dem Begriff „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WoV) bekannt (Schedler & Proeller, 2000, S. 5). Das Ziel von NPM ist es, „eine verbesserte Steuerung der öffentlichen Verwaltung zu erreichen und dem Staats- bzw. Bürokratieversagen entgegenzuwirken“ (Jann, 2002, S. 292, zit. in N. Thom & Ritz, 2008, S. 10) und ist gekennzeichnet durch Schlagwörter wie Projektmanagement, Kundenorientierung oder flache Hierarchien. Nach Dvorak und Ruflin beabsichtigt das NPM die „Kombination von administrativ-bürokratischem und betriebswirtschaftlichem Denken und Handeln“ (2012, S. 7). In diesem Rahmen hat bezüglich der Vertragsbeziehung zwischen dem Staat und den Nonprofit-Organisationen (NPO) ein Wandel stattgefunden, und zwar von Subventionen hin zu Leistungsverträgen (Zauner et al., 2006, S. 1-7). Leistungsverträge sehen mehrere Ziele wie die Forderung nach Kostenbewusstsein und die Rechenschaft über die Mittel, Wirtschaftlichkeit, Qualitätsmanagement und Transparenz vor (Zauner et al., 2006, S. 2). Dvorak und Ruflin definieren den Leistungsvertrag als „eine Vereinbarung über Art, Umfang, Qualität, Kosten und Evaluation der zur erbringenden Leistungen“ (2012, S. 7). Man kann zwischen zwei Arten von Leistungsverträgen unterscheiden: Auf einer Seite die Leistungsverträge, die verwaltungsintern sind (zum Beispiel zwischen Departement und Amt), und auf der anderen Seite die Leistungsverträge mit externen Partnern wie bspw. dem dritten Sektor. Gegenstand dieser Arbeit sind ausschliesslich die Leistungsverträge mit externen Partnern.

Helmig, Lichtsteiner und Gmür definieren den dritten Sektor als „Organisationen, die einer allgemeinen und breit gefassten Definition folgend einem gesellschaftlich als sinnvoll und notwendig anerkannten Leistungsauftrag folgen und dabei nicht in erster Linie vom Ziel der Gewinngenerierung geleitet werden“ (2010, S. 11). Durch diesen Begriff sollte den NPO ein zusätzlicher Platz neben dem Staat und dem Markt eingeräumt werden. Der dritte Sektor wird oft auch als Nonprofit-Bereich, Nonprofit-Sektor oder intermediärer Sektor bezeichnet.

Der dritte Sektor verfügt in der Schweiz über eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung und macht rund 4.7 Prozent des Bruttoinlandproduktes aus (Helmig et al., 2010, S. 174). NPO kennen grundsätzlich drei verschiedene Finanzierungsquellen: i) die Leistungsentgelte, ii) die

Spendeneinnahmen und iii) die staatlichen Beiträge. In der vorliegenden Arbeit liegt der Fokus auf den staatlichen Beiträgen, resp. auf NPO, deren Finanzierung via Leistungsverträge mit öffentlichen Ämtern stattfindet. Die Finanzierung durch den Staat variiert sehr stark von Sektor zu Sektor, aber im Schnitt stammen rund 35 Prozent der Finanzmittel von NPO aus staatlichen Beiträgen (Helmig et al., 2010, S. 184).

Im Zuge der veränderten Vertragsbeziehung zwischen dem Staat und den Nonprofit-Organisationen (NPO), welche vermehrt das Kostenbewusstsein und die Rechenschaft über die Mittel, Wirtschaftlichkeit, Qualitätsmanagement und Transparenz ins Zentrum stellt (Zauner et al., 2006, S. 2), sind immer mehr NPO der Ansicht, dass seit der Einführung des NPM der Spardruck auf staatlicher Ebene über die Leistungsverträge an sie weitergegeben wird und somit die Finanzierung ihrer Aktivitäten zunehmend schwieriger wird (Helmig et al., 2010, S. 231).

1.2 Fragestellung und Rahmen der Arbeit

Der Eindruck auf Seiten der NPO, dass Sparmassnahmen auf staatlicher Ebene oft Konsequenzen auf die Ausgestaltung von Leistungsverträgen haben, wurde durch in den letzten Jahren neu ausgehandelte Leistungsverträge noch zusätzlich verstärkt. Vor allem die Anstellungsbedingungen, die kürzeren Laufzeiten der Leistungsverträge sowie eine verschärfte Konkurrenzsituation stehen im Zentrum der Sorgen der Akteure des dritten Sektors.

So wird im Theorieteil herausgearbeitet, welche Zielsetzungen mit dem Einsatz von Leistungsverträgen verfolgt werden und welche Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle spielen. Im Zentrum der Untersuchung steht jedoch die konkrete Vergabepraxis bei Leistungsverträgen mit dem dritten Sektor. Somit lautet die Fragestellung dieser Arbeit wie folgt: *Wie hat sich die Vergabepraxis von Leistungsverträgen an den dritten Sektor unter Berücksichtigung der Kriterien ihrer Vergabe und ihrer Dauer sowie des Steuerungsaspektes entwickelt?* Um diese Frage zu beantworten werden spezifisch die folgenden drei Aspekte untersucht: i) Kriterien für die Vergabe von Leistungsverträgen; ii) Dauer der Leistungsverträge und iii) Steuerungs-Aspekte der Leistungsverträge. Daraus resultieren die drei folgenden Unterfragen: i) Wie gestaltet sich die Vergabepraxis von Leistungsverträgen an den dritten Sektor und wo sind in den letzten Jahren Entwicklungen auszumachen?; ii) Welche Rolle spielt die Laufzeit der Leistungsverträge?; iii) Wie sind die Steuerungsaspekte

ausgestaltet? Das konkrete Vorgehen, um diese Fragen zu beantworten, wird im nächsten Abschnitt ausführlicher behandelt.

Die vorliegende Masterarbeit wurde im Rahmen eines durch den VPOD-NGO an das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro BASS) erteilten Forschungsauftrags verfasst. Das Büro BASS ist ein 1992 gegründetes privates Forschungsinstitut in Bern und ist politisch unabhängig. Die Mitarbeitenden (mehrheitlich Ökonomen und Sozialwissenschaftler) führen Forschungsprojekte in verschiedenen Bereichen wie Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Gleichstellung der Geschlechter, etc. durch. Das Büro BASS hat zum Ziel „komplexe Zusammenhänge verständlich darzustellen und somit einen Beitrag zu praxistauglichen Lösungen zu leisten" (URL: http://www.buerobass.ch/index_d.php, 29.06.2015).
Der Verband des Personals öffentlicher Dienste Branche NGO (VPOD-NGO) ist eine „Gewerkschaft für Angestellte in Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) – in Hilfswerken, Umwelt- und Bildungsorganisationen, Interessenverbänden oder selbstverwalteten Betrieben" und auf die Arbeitsbedingungen in NPO spezialisiert. Der VPOD-NGO „setzt sich dafür ein, dass die Arbeit für den guten Zweck nicht zur Selbstausbeutung wird und gibt den Beschäftigten im NGO-Bereich Stimme und Stärke" (URL: http://www.vpod.ch/branchen/ngo.html, 29.06.2015).

Der VPOD-NGO hat sich im Sommer 2014 an einer Retraite vertieft mit dem Thema der Leistungsverträge und deren Auswirkungen auf die Anstellungsbedingungen befasst. In diesem Rahmen hat der VPOD-NGO das Büro BASS kontaktiert, um eine Studie zu diesem Thema im Auftrag zu geben. Es wurde entschieden, die Studie in zwei Teilen durchzuführen und einen davon im Rahmen einer Masterarbeit schreiben zu lassen. Das Büro BASS hat daraufhin im Dezember 2014 eine Ausschreibung veröffentlicht, auf welche die Verfasserin dieser Arbeit sich beworben hat. Der Forschungsauftrag wurde so aufgeteilt, dass das Büro BASS die Seite der Auftragnehmer untersucht und die vorliegende Arbeit sich mit der Vergabepraxis durch die Auftraggeber befasst.

Die Verfasserin der vorliegenden Arbeit hat sich einmal mit der Gewerkschaftssekretärin des VPOD-NGO getroffen sowie auch an der Mitgliederversammlung vom 5. März 2015 teilgenommen. Die Zusammenarbeit mit dem Büro BASS bestand aus sechs Treffen.
Eine Präsentation der Studie des Büro BASS sowie der vorliegenden Arbeit für die Mitglieder des VPOD-NGO ist für November 2015 vorgesehen.

Trotz diesem vorgegebenen Rahmen wurde die vorliegende Arbeit unabhängig vom Büro BASS und das VPOD verfasst. Die Autorin war und ist lediglich der Universität Bern und dem betreuenden Professor gegenüber Rechenschaft schuldig.

1.3 Aktueller Stand in Forschung und Lehre

In Bezug auf die Forschung über die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Sektor und den Nonprofit-Organisationen verhält es sich in der Schweiz anders wie in den meisten Ländern weltweit. Während dies in angelsächsischen Ländern sowie in Kontinentaleuropa schon lange ein zentrales Forschungsthema in Folge von Privatisierung und *Outsourcing* darstellt, gibt es in der Schweiz (aber auch in Deutschland und Österreich) noch wenig empirische Untersuchungen (Zauner et al., 2006, S. 9-10). Der Grund dafür ist, dass NPO in der Schweiz schon immer stark subventioniert wurden und somit finanziell abhängig waren. Somit liegt der Fokus der wenigen Forschung in der Schweiz primär auf den Konsequenzen von neuen Subventionierungsarten (z. B. Leistungsverträge anstatt Subventionen) und nicht wie in anderen Ländern auf den Konsequenzen von mehr Abhängigkeiten der NPO gegenüber der öffentlichen Hand (Zauner et al., 2006, S. 9-10). Mehrere Forschungsergebnisse aus angelsächsischen Staaten sind für die vorliegende Arbeit trotzdem von Interesse. Unter anderem DeHoog (1984), Van Slyke (2003) und Johnston & Romzek (1999) haben die Auswirkungen der Einführung von Leistungsverträgen auf die Konkurrenz zwischen NPO untersucht und die Resultate zeigen überraschenderweise, dass Leistungsverträge und Ausschreibungen nicht unbedingt den Wettbewerb stimulieren (Zauner et al., 2010, S. 10). Auger (1999) hat das Problem der *Accountability* untersucht und zwar das Phänomen, dass in der Praxis (im Gegensatz zur Theorie) die Erfolgsindikatoren von Projekten oft ungeeignet sind. Dies ist laut Zauner auf ein Problem der Verantwortlichkeit im Vergabeprozess zurückzuführen (Zauner et al., 2010, S. 11). DeHoog (1984), Bernstein (1991) und Johnston & Romsek (1999) konstatieren, dass Vergabeprozesse oft politisiert sind, da die meisten Entscheidungen im öffentlichen Sektor politisch motiviert getroffen werden (Zauner et al., 2010, S. 12).

Zudem ist eine Reihe von Studien über die Auswirkungen der Einführung von Leistungsverträgen auf NPO für die vorliegende Arbeit von Bedeutung. So verlieren die NPO bspw. an Autonomie wegen der wachsenden Abhängigkeit von der öffentlichen Hand (Alexander, 1999). Alexander, Nank & Stivers (1999) berichten zudem über das Problem, dass die Kontrolle sich auf die Finanzierung begrenzt, bzw. dass nur noch der Output aber

nicht das Outcome kontrolliert wird. Wegen der Vergabepraxis verhalten sich NPO immer mehr wie Unternehmen, was die Mission und Charakteristika von NPO in Frage stellt (Little, 2003). Nach Smith & Lipsky (2003) kann eine entsprechende Professionalisierung eine Bürokratisierung der NPO mit sich bringen. In diesem Zusammenhang erwähnt VanSlyke (2002) den wichtigen Aspekt, dass die Professionalisierung, die durch die Leistungsverträge kreiert wird, auf der Seite des operativen Kerns (durch Einsparung bei den Personalkosten) zu einer Deprofessionalisierung führt. Brown & Troutt (2004) zeigen hingegen auf, dass sich durch Leistungsverträge Transaktionskosten verringern lassen und dass Qualität und Effizienz steigen (Zauner et al., 2010, S. 13).

Wie erwähnt sind die spezifischen Auswirkungen von Leistungsverträgen auf den dritten Sektor in der Schweiz noch wenig untersucht. Zwar findet sich viel Literatur zu Leistungsverträgen an sich, die aber häufig nur deren Funktionsweise theoretisch beschreibt, aber wenig über die praktische Situation und die Entwicklungen der letzten Jahre aussagt (z.B. Broder, 2006 / Dvorak & Ruflin, 2007 / Rechberger, 2012). Vor allem der Aspekt der Vergabepraxis wurde bis anhin kaum untersucht, insbesondere die grossen Unterschiede in der jeweiligen Vergabepraxis zwischen Städten, Kantonen und den Bundesverwaltungseinheiten sind kaum geklärt. Diese Arbeit soll als ein theoretischer sowie empirischer Beitrag zu der Vergabepraxis von Leistungsverträgen dienen.

1.4 Vorgehen und Aufbau der Arbeit

Um die Fragestellung zu beantworten, wird zunächst bezüglich der Kriterien für die Vergabe von Leistungsverträgen untersucht, ob die jeweiligen Institutionen über Kriterienraster verfügen und ob diese öffentlich zugänglich sind. Ein Schwerpunkt dieses Teils werden die Anstellungsbedingungen (angemessene Sozialleistungen, gezielte Weiterbildung, Möglichkeit für Rückstellungen, Sozialpflicht, Personalförderung) sein, z.B. wo sind die Anstellungsbedingungen überhaupt eine Vorgabe/Bedingung, bzw. könnten weitergehende Bedingungen zur Vergabe von Leistungsverträgen aufgestellt werden? Wenn ja, welche, wenn nein, weshalb nicht? Untersucht wird aber auch, ab welchem Betrag die verschiedenen Organisationseinheiten verpflichtet sind, Leistungsverträge gemäss dem öffentlichen Beschaffungsrecht auszuschreiben.

Anschliessend wird die Dauer der Leistungsverträge unter die Lupe genommen. Die Kritik der NPO an der angeblichen Kürzung der Laufzeiten wird untersucht, z.B. ob die Vergabepraxis sich in den letzten 5-10 Jahren verändert hat und ob diese Entwicklung die

Konkurrenz-Situation zwischen NPO beeinflusst hat. Auch hier werden die Anstellungsbedingungen ein Aspekt sein, und zwar in Form der Frage, ob der Konkurrenzdruck zu einem gewissen Dumping geführt hat (z. B. Verzicht auf Weiterbildung, auf Kündigungsschutz bei Krankheit, etc. oder Zunahme von Bezahlung im Stundenlohn und/oder befristeten Verträgen).
Zuletzt werden schliesslich die Vor- und Nachteile von Leistungsverträgen aus der Sicht der öffentlichen Institutionen untersucht. Hier wird sich die Arbeit auf die Frage der Steuerung und die finanziellen Aspekte der Auslagerung konzentrieren. Weitere untersuchte Punkte sind zudem, ob aus Sicht der Besteller *Best Practices* herauszufiltern sind oder ob die Leistungsverträge zu besserer Qualität bei der Leistungserbringung geführt haben.

Basierend auf diesen Überlegungen wird die Arbeit wie folgt aufgebaut: Im folgenden Kapitel werden zunächst die theoretischen Grundlagen dargelegt. Zuerst wird ein Überblick über den dritten Sektor gegeben und es werden die aktuellen Herausforderungen beleuchtet, mit denen er sich aktuell konfrontiert sieht. Anschliessend wird das Konzept des *New Public Management* kurz eingeführt, da vor dessen Hintergrund die Einführung von Leistungsverträgen erfolgt ist. Daraufhin wird der Leistungsvertrag als solcher genau unter die Lupe genommen und zwar die Definition des Begriffs, die Unterschiede zur Subvention, die Steuerung durch Leistungsverträge sowie der Leistungsvertragsprozess als solcher. Im 3. Kapitel wird das methodische Vorgehen präzis dargestellt. Im 4. Kapitel werden schliesslich die Untersuchungsergebnisse der Umfrage und der Dokumentenanalyse vorgestellt, im 5. Kapitel diejenigen des Interviews. Dabei wurde aufgrund der Leserfreundlichkeit eine Darstellung nach Themen einer nach untersuchten Einheiten vorgezogen. Die anschliessende Diskussion und Interpretation der Ergebnisse findet im 6. Kapitel statt. Diesem folgt im 7. Kapitel ein kritischer Rückblick, in dem auch die Grenzen der Arbeit aufgezeigt werden. Zum Abschluss wird im 8. Kapitel ein Fazit gezogen und ein Ausblick gegeben.

2 Theoretische Grundlagen und praktische Umsetzung

2.1 Dritter Sektor

2.1.1 Über den dritten Sektor

Der Begriff „dritter Sektor“ ergänzt die beiden bestehenden Pole Markt und Staat mit einer dritten Kategorie. Unter Markt versteht man die Unternehmen, die gewinnorientiert arbeiten und unter Staat alle öffentlichen Organisationen (Simsa, 2013, S.9). Unter dem Begriff „dritter Sektor“ versteht man daraus abgeleitet alle NPO, die zwischen dem Markt und dem Staat tätig sind (Helmig et al., 2010, S. 15). Helmig et al. definieren die NPO als „Organisationen, die einer allgemeinen und breit gefassten Definition folgend einem gesellschaftlich als sinnvoll und notwendig anerkannten Leistungsauftrag folgen und dabei nicht in erster Linie vom Ziel der Gewinngenerierung geleitet werden“ (2010, S. 11). Somit lässt sich der dritte Sektor auch durch ein Staats- und ein Marktversagen erklären. Mit Staatsversagen ist die ungenügende Bereitstellung von kollektiven Gütern gemeint. Der Markt ist aber auch nicht in der Lage, diese Güter zu produzieren, weil keine Gewinne zu erwarten sind. Das führt dazu, dass der dritte Sektor die Versorgung mit diesen Gütern übernimmt (Helmig et al., 2010, S. 16).

Da sich die Forschung weltweit kaum mit dem NPO-Sektor befasst hatte, wurde in den 1990er Jahren das *John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* (CNP) in 12 Ländern lanciert, mit dem Ziel, die wachsende Bedeutung des dritten Sektors sichtbar zu machen (Helmig et al, 2010, S. 17). Um eine weltweite Erhebung durchführen zu können, musste aber zunächst eine Definition der Organisationen des dritten Sektors entwickelt werden, um sie von den anderen Marktteilnehmern abzugrenzen. Nach dem CNP sind NPO durch folgende Merkmale charakterisiert:

- Organisationsgrad: Die NPO müssen ein Mindestmass an formaler Organisation aufweisen (Simsa, 2013, S. 8). Es wird nicht definiert, welche Rechtsform eine NPO haben muss, aber die Voraussetzung eines Minimums an formaler Organisation ist ein Versuch, die NPO von informellen Gruppierungen abzugrenzen (Helmig et al., 2010, S. 20).
- Private Trägerschaft: Die NPO müssen institutionell vom Staat getrennt sein (Helmig et al., 2010, S. 20) aber dürfen von der öffentlichen Hand finanziert werden (Simsa, 2013, S. 8).
- Gewinnausschüttungsverbot: die Organisationen dürfen Gewinne machen, aber deren Verwendung ist entscheidend: Die Gewinne müssen in der Organisation verbleiben

und dürfen nur für den gleichen Zweck reinvestiert werden (Helmig et al., 2010, S. 20). Gewinne dürfen nicht an Eigentümer oder Mitglieder verteilt werden (*Non Distribution Constraint*) (Simsa, 2013, S. 8).

- Selbstverwaltung: NPO müssen juristisch sowie organisatorisch einen gewissen Autonomiegrad aufweisen (Helmig et al., 2010, S. 20).
- Freiwilligkeit: Die NPO müssen durch ein Mindestmass an Freiwilligkeit gekennzeichnet sein (Simsa, 2013, S. 8). Dies kann sich durch drei Arten ausdrücken lassen: i) freiwillige Arbeitsleistung; ii) freie Mitgliedschaft oder; iii) freiwillige Finanzierung (Helmig et al., 2010, S. 20).

Keines dieser Kriterien ist absolut. In der Realität sind NPO oft sehr schwierig von anderen Organisationen zu unterscheiden (Simsa, 2013, S. 9). Nach Helmig et al. verstehen wir in der Schweiz unter dem Begriff NPO „alle Organisationen, die als produktive soziale Systeme mit privater Trägerschaft tätig sind, die zwischen Staat und marktgesteuerten, erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen angesiedelt sind, und die primär keine erwerbswirtschaftlichen Zwecke verfolgen“ (2010, S. 21).

Aber nicht nur die Definition, sondern auch die Klassifikation der NPO ist wichtig. Dies, um eine Abgrenzung zwischen den verschiedenen NPO machen zu können. Im Rahmen der CNP wurde die *International Classification of Nonprofit Organizations* (ICNPO) entwickelt. Die NPO werden dabei in 11 Hauptgruppen unterteilt: i) Kultur und Freizeit; ii) Bildung und Forschung; iii) Gesundheitswesen; iv) Soziale Dienste; v) Umwelt- und Naturschutz; vi) Wohnungswesen und Entwicklungsförderung; vii) Bürger- und Verbraucherinteressen, Politik; viii) Stiftungs- und Spendenwesen, ehrenamtliche Arbeit; ix) Internationale Aktivitäten; x) Religion und; xi) Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften (Helmig et al., 2010, S. 26).

In der Schweiz gibt es zwei weitere Klassifizierungen, nämlich gemäss der Rechtsform und gemäss des Arbeitsinhaltes der jeweiligen Organisationen. Bei der Unterscheidung nach den Arbeitsinhalten finden sich Eigenleistungs-NPO - also NPO, „welche Leistungen für die in einer Organisation zusammengeschlossenen Mitglieder erbringen und deren Eigenbedarf decken“ - sowie Fremdleistungs-NPO, die „als Träger wirtschaftlicher Aktivitäten“ erscheinen und wo die Leistung „zugunsten Dritter und nicht in erster Linie im Interesse ihrer Mitglieder“ erbracht wird (Helmig et al., 2010, S. 27). Betreffend die Unterteilung der Organisationen nach Rechtsform kommt vor allem drei Formen eine dominierende Rolle in der Schweiz zu, nämlich dem Verein, der Stiftung und der Genossenschaft (Helmig et al.,

2010, S. 28). In der vorliegenden Arbeit wird aber auf diese jeweiligen Eigenschaften nicht eingegangen, da sie für diese nicht von Bedeutung sind.

Lange bestand auch in der Schweiz ein Forschungsdefizit im NPO-Sektor. Der Hauptgrund hierfür dürfte in der Vielfältigkeit der NPO-Szene in der Schweiz zu finden sein, sowohl hinsichtlich der Grösse aber auch der unterschiedlichen Tätigkeiten der hiesigen NPO (Helmig et al., 2010, S. 16). Dies hat sich dank der Aufnahme der Schweiz in das *John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* (CNP) zu ändern begonnen. Denn dank diesem Projekt werden vermehrt Zahlen und Fakten gesammelt und international verglichen, aber auch verschiedene Initiativen wie der Freiwilligenmonitor, der Spendenmonitor sowie die Publikationen der Stiftung Zewo werden vorangetrieben (Simsa, 2013, S. 42). Leider fehlen noch immer Daten betreffend die Einflüsse von Leistungsverträgen auf den dritten Sektor.

Die wirtschaftliche Bedeutung des dritten Sektors in der Schweiz lässt sich am besten durch Zahlen aufzeigen, welche im Rahmen der CNP-Studie von 2005 erhoben wurden:

- Die NPO in der Schweiz umfassen rund 180'000 Arbeitsplätze, was rund 4.5% des Arbeitsvolumens entspricht. Der professionalisierteste Sektor sind die soziale Dienste (Helmig et al., 2010, S. 174);
- Die NPO tragen mit 21.6 Mrd Umsatz rund 4.7% des Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei (Helmig et al., 2010, S. 174);
- Ehrenamtliche und Freiwillige erbringen Arbeitsleistungen, die rund 80'000 Vollzeitstellen entsprechen (Helmig et al., 2010, S. 174);
- Im gesamten NPO-Bereich finanzieren sich die NPO zu 35% aus staatlichen Beiträgen, zu 8% aus Spendeneinnahmen und zu 57% aus Leistungsentgelte. Es gibt jedoch grosse Unterschiede zwischen den jeweiligen Sektoren. Eine zentrale Gemeinsamkeit ist aber die tiefe Leistungsentgeltung gegenüber profitorientierten Unternehmen und deshalb die Angewiesenheit auf andere Finanzquellen (Helmig et al., 2010, S. 174).

2.1.2 Veränderung der Beziehung Staat – dritter Sektor

Im vorherigen Abschnitt wurde die Relevanz des dritten Sektors aufgezeigt, der Aufgaben übernimmt, welche weder vom Staat noch dem Markt ausgeführt werden können. Jedoch sieht sich der dritte Sektor heute mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Seine Rolle hat

sich verändert, aus einer Subventionsempfängerposition hin zu derjenigen eines leistungsvertraglich gebundenen Dienstleisters (Zauner et al., 2006, S. 50). Problematisch kann dabei aber sein, dass die Ziele der Geldgeber und der NPO häufig auseinander gehen. Auf der einen Seite wollen die NPO ihren Anliegen oder Klientengruppen treu bleiben, während auf der anderen Seite die Geldgeber von marktförmigen Verhältnissen ausgehen und versuchen, ihre Leistungsziele durchzusetzen und die Leistungserbringer als austauschbar aussehen (Zauner et al., 2006, S. 50). Die meisten NPO können auf die Finanzierung durch die öffentliche Hand jedoch nicht verzichten und sind somit durch die Leistungsverträge von Entwicklungen im öffentlichen Sektor direkt betroffen. Die Leistungsverträge stellen klar definierte Leistungsanforderungen an die NPO. Das *contracting-out* bzw. die Übertragung öffentlicher Aufgaben an NPO auf Vertragsbasis bringt gewisse Risiken mit sich. Erstens birgt die Auseinandersetzung zwischen Auftraggebern und NPO über die Ziele die Gefahr, dass die NPO sich zu stark anpassen, um den Ansprüchen der Geldgeber zu genügen (*mission drift*) (Simsa, 2013, S. 512). Zweitens bringt die zunehmende Finanzierung durch die öffentliche Hand eine Professionalisierung der NPO im Umgang mit Anträgen und Berichterstattung, aber auch indirekt eine vermehrte Kontrolle durch die Verwaltung in den NPO mit sich (Simsa, 2013, S. 301). Drittens wird bei der Vergabe von Projekten oft nur der Output und nicht das Outcome gemessen, bzw. die Überprüfung beschränkt sich auf die Finanzierungs- und die Angebotsebene (Simsa, 2013, S. 512). Viertens besteht die Gefahr, dass die NPO von ihren Klienten und der Öffentlichkeit nicht mehr als eigenständig wahrgenommen werden. Und fünftens schliesslich führen die Leistungsverträge auch dazu, dass die Projekte entlang der Kostengünstigkeit entwickelt werden und dass die Ziele sekundär werden (Simsa, 2013, S. 512).

Angesichts dieser Veränderungen verfügen die NPO nach Zauner et al. (2006, S. 50) über folgende Alternativen:

- „Suche nach alternativen Geldgebern und/oder Einschränkung des Angebots für Klienten;
- Schutz der organisationalen Kernes (Kultur, Organisations, Personal, Leistungsempfänger) durch periphere Anpassung an Anforderungen des Geldgebers;
- Akzeptanz der Leistungsvertragslogik und Annahme der Dienstleistungslogik. Damit wechselt die Beziehung – wohl über mehrere Zwischenstadien – in einen stimmigen Quadranten;
- Versuch der Anpassung des Geldgebers durch Koordination.“

Nach Zauner et al. (2006, S. 50-51) werden in der Praxis vor allem die zweite und die dritte dieser Alternativen gewählt. Lediglich kleinere NPO können nach anderen Geldgebern suchen, und nur „monopolistische“ NPO haben eine Chance, wenn die letzte der genannten Strategien gewählt wird.

2.1.3 Neue Herausforderungen für den dritten Sektor

Neben der neuen Beziehung zwischen dem Staat und dem dritten Sektor sieht sich letzterer auch mit weiteren Herausforderungen konfrontiert: Ein wichtiges Thema ist seit 2008 die Finanzkrise, welche auch auf die öffentlichen Haushalte durchgeschlagen hat. Dies stellt eine permanente Herausforderung für die NPO dar, da die Nachfrage nach Leistungen immer grösser wird, aber die zur Verfügung stehenden Finanzmittel gleich bleiben oder sogar zurückgehen. Gleichzeitig erfolgen die Vertragszusagen immer kurzfristiger und sind ungewisser. Es herrscht somit eine Marktideologie, in der Eigenverantwortung und privates Engagement an Bedeutung gewinnen (Simsa, 2013, S. 513-514). Ein Nebeneffekt der Finanzkrise ist auch die Weitergabe des entstandenen Kostendrucks auf die Mitarbeiter. Gemäss Simsa (2013, S. 514) lässt sich, insbesondere im Sozialbereich, ein Trend erkennen, dass vermehrt atypische und teilweise prekäre Beschäftigungsverhältnisse zu beobachten sind, was in der Folge auch eine Qualitätsminderung in der Leistungserbringung mit sich bringen kann.

Auf der Makro-Ebene, also hinsichtlich den Funktionen des dritten Sektors, gibt es tiefe Widersprüche zwischen auf einer Seite der Schadensbegrenzung („Reparaturleistungen“) und auf der anderen Seite der aktiven, politischen Mitgestaltung. Anders ausgedrückt, soll der dritte Sektor die Leistungen als eine Milderung negativer Folgen von ökonomischen und politischen Entwicklungen erbringen oder einen Einfluss auf eben diese Entwicklungen nehmen und versuchen, das System zu ändern (Simsa, 2002, S. 6-7). Bis anhin hatte der dritte Sektor auch eine wichtige Alarm- und Kritikfunktion inne, die durch die Professionalisierung in den NPO gefährdet wird. Denn Kritik und Konfrontation bergen das Risiko, die eigene Finanzierung zu gefährden und durch die Konkurrenz ersetzt zu werden (Simsa, 2002, S. 7-8). Die zunehmende Professionalisierung kann allgemein als Herausforderung gesehen werden. Gemeint ist mit Professionalisierung einerseits die Qualifikation des Personals selber, aber auch der zunehmende Einsatz von professionellen Marketing-Instrumenten mit dem Ziel, mehr finanzielle Beiträge zu erhalten (Helmig et al., 2010, S. 232). Nach Simsa (2013, S. 510) betrifft die Professionalisierung aber vor allem das Management, und zwar aus dem Grund,

dass dessen Legitimität zunehmend wichtiger wird. In der Tat kommen NPO, die eine wirtschaftliche Rationalität verfolgen und dies auch nach Aussen kommunizieren, in den Genuss von Reputations- aber auch Legitimationsvorteilen. In diesem Sinne führt Managerialismus zu mehr Professionalität und Legitimität, indem die NPO eine Verbetriebswirtschaftlichung durchlaufen (Simsa, 2013, S. 510). Schliesslich hat das politische Umfeld ebenfalls einen Einfluss auf den dritten Sektor in der Schweiz. So hat in den letzten Jahren bspw. die NPO-kritische Schweizerische Volkspartei (SVP) an Bedeutung gewonnen und insbesondere auch die öffentliche Debatte geprägt, während Mitte-Parteien wie FDP.Die Liberalen (FDP) oder die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) Wähleranteile verloren haben. Dies wiederum hat zu einer Entsolidarisierung und Ökonomisierung geführt, welche auch den dritten Sektor beeinflusst hat (Helmig et al., 2010, S. 229).

Auf der Mikro-Ebene, bzw. dem Management der NPO, bestehen ebenfalls verschiedene Widersprüche, auch wenn es hier grosse Unterschiede zwischen den Sektoren gibt. Die folgenden Widersprüche können teilweise durch die intermediäre Rolle der NPO (zwischen Staat, Markt und Leistungsempfängern) erklärt werden. Erstens werden die NPO bezüglich der gesellschaftlichen Einflussnahme aufgefordert, innovativ zu sein, aber gleichzeitig auch, sich anzupassen. Anders gesagt sind die Ansprüche gegenüber der Funktion der NGO oft divergierend. Während die öffentliche Hand die NPO regelmässig als zu konfrontativ bezeichnet, werden sie gleichzeitig von den Leistungsempfängern kritisiert, weil sie zu angepasst seien (Simsa, 2002. S. 10). Zweitens wird von der NPO bezüglich der gesellschaftlichen Leistungserbringung erwartet, dass sie die Wohlfahrtssicherung übernehmen, dies aber ohne der Individualisierung und Privatisierung von Problemen Vorschub zu leisten, indem die NPO dem Staat auch die Gewährleistungsverantwortung abnehmen. Hier stehen die NPO vor dem gleichen Dilemma wie auf der Makro-Ebene: Je besser eine Leistung erbracht wird, desto mehr kann sich die öffentliche Hand zurückziehen. Eine Balance muss gefunden werden zwischen der Änderung von Strukturen und der Linderung von Konsequenzen, bzw. Hilfeleistung (Simsa, 2002, S. 11). Drittens sind die NPO auf der Ebene der strategischen Orientierung gefordert, klare aber möglichst uneindeutige Ziele zur formulieren. Da NPO meistens mehrere Ziele verfolgen und nicht nur eine Mission haben, haben sie Mühe, eindeutige Ziele zu formulieren (Simsa, 2002, S. 12). Viertens sollten die NPO bei der Erfolgsmessung die Erfolge messen und dokumentieren, aber gleichzeitig sollten sie sich nicht an messbaren Grössen orientieren. In den meisten Fällen ist es für die NPO schwierig, Kriterien für Erfolge zu definieren. In diesem Rahmen werden die „ökonomisch-quantitativ darstellbaren Aktivitäten“ oft überwertet, aber auch der symbolische

Effekt der Scheinevaluation hat zugenommen (Simsa, 2002, S. 13-14). Fünftens werden die NPO bezüglich der betriebswirtschaftlichen Professionalisierung aufgefordert, sich wie Wirtschaftsunternehmen zu verhalten, aber gleichzeitig sollten die NPO ihre Besonderheiten bewahren. Anders gesagt, werden sie kritisiert, wenn sie sich wie Unternehmen verhalten, aber die Integration von NPO in Märkte bringt auch eine „Übernahme von Konzepten aus der Profitwelt“ mich sich (Simsa, 2002, S. 14). Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Grenzen zwischen Wirtschaft und drittem Sektor zunehmend verschwimmen, indem die NPO immer mehr eine wirtschaftliche Logik verfolgen. Diese Ökonomisierung des dritten Sektors birgt aber der Gefahr der Erosion der Solidaritätsbereitschaft (Helmig et al., 2010, S. 231). Sechstens sollten die NPO in ihrer Selbstorganisation sich zwar als formale Organisationen aufstellen, aber trotzdem die Vorteile der Gruppenstruktur beibehalten. Der Unterschied zwischen beiden Formen liegt hauptsächlich in der Struktur: In der Gruppen-Struktur steht der Mensch in der Mitte und die Kommunikation verläuft direkt, während bei der anderen Variante, der formalen Organisation, viel mehr eine Hierarchie-Logik mit indirekter Kommunikation und Arbeitsteilung im Vordergrund stehen. Meistens sind die NPO eher wie Gruppen organisiert, aber durch die immer formalisiertere Beziehung mit dem Geldgeber ist auch eine stärkere Formalisierung nötig. Dies bringt oft interne Spannungen mit sich (Simsa, 2002, S. 15).

In diesem Kapitel wurde dargelegt, wie sich die staatliche Führung verändert hat und welche Auswirkungen auf den dritten Sektor dies mit sich gebracht hatte. Dies führt uns im nächsten Kapitel direkt zu der Entstehung des *New Public Management* und den dadurch ausgelösten Reformen.

2.2 New Public Management

Schedler und Proeller (2011, S. 5) definieren das *New Public Management* (NPM) als „den Oberbegriff der weltweit terminologisch einheitlichen „Gesamtbewegung“ der Verwaltungsreformen, die auf einer institutionellen Sichtweise basieren. Charakteristisch für NPM-Reformen ist der Wechsel von der Input- zur Outputorientierung“. In der Schweiz ist das NPM besser unter dem Begriff „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WoV) bekannt. Der Begriff findet seinen Ursprung in den 1990er Jahren im deutschsprachigen Raum (Schedler & Proeller, 2011, S. 40). Auch wenn in der Umsetzung des *New Public Management* grosse Unterschiede auszumachen sind, so beschreibt Hood (1991, zit. n. Schedler & Proeller, 2011, S. 41) es folgendermassen:

1. „Praktisches professionelles Management: Aktive, sichtbare, mit Handlungsfreiheit ausgestaltete Führung im öffentlichen Sektor;
2. Explizite Leistungsstandards und –messgrössen: Ziele, Erfolgsindikatoren, vorzugsweise in quantifizierbarer Form;
3. Grössere Betonung der Output-Steuerung: Mittelzuteilung und Honorierung mit gemessener Leistung verknüpft;
4. Disaggregation von Einheiten im öffentlichen Sektor: Aufbrechen früherer monolythischer Gebilde in kleinere, dezentralere und selbständigere Einheiten; Arbeiten mit Globalbudgets;
5. Mehr Wettbewerb im öffentlichen Sektor: Befristete Verträge und öffentliche Ausschreibungen;
6. Betonung von privatwirtschaftlichen Führungsstilen: Abrücken von militärisch-hierarchischen Stilen, mehr Flexibilität in Anstellung und Honorierung;
7. Betonung grösserer Disziplin und Sparsamkeit im Ressourceneinsatz: Kostenreduktion, Erhöhung der Arbeitsdisziplin, Widerstand gegen Forderungen der Gewerkschaften.“

Um das Konzept des *New Public Management* zu verstehen, ist es von Nutzen, die Wertvorstellungen und Einschätzung des NPM zu adressieren. Erstens vertritt das NPM ein optimistisches Menschenbild (Verantwortungsbewusstsein, Gleichheit, etc.). Somit stehen Kontrollen und Hierarchien nicht im Zentrum dieses Ansatzes. Zweitens positioniert sich das NPM nicht gegen den Staat und die Verwaltung. Das Ziel ist nicht, den Staat abzuschaffen, sondern im Gegenteil, ihn durch das NPM zu stärken. Drittens sieht das NPM die Effizienz und Effektivität und nicht die Legitimation oder die Legalität als Hauptprobleme der Verwaltung an. Und viertens schliesslich ist das NPM – inspiriert von der Wirtschaft – überzeugt, dass nur Wettbewerb zu mehr Effizienz und Effektivität führt und dies nicht durch Planung und Steuerung erreicht werden kann. Das NPM basiert zudem auf der Idee einer lernfähigen Politik und Verwaltung (Schedler & Proeller, 2011, S. 54-61).

Das NPM kann nicht als eine eigene Theorie angesehen werden. Seine Wurzeln finden sich in zwei verschiedenen theoretischen Strömungen, nämlich der *Public Choice* Theorie und dem Managerialismus. Das NPM wurde aber auch durch zahlreiche andere Strömungen beeinflusst (Schedler & Proeller, 2001, S. 49-52).

Die *Public Choice* Theorie inspiriert sich in der Ökonomie, indem sie die Idee von rationalen Entscheidungen auf politische Phänomene überträgt. Sie geht davon aus, dass auch in einem

politischen Umfeld sämtliche involvierten Individuen aus Eigeninteresse auf Nutzenmaximierung aus sind. Auf diesem Gebiet spielen die Untersuchungen von Niskanen aus den 1970er Jahren eine bedeutende Rolle, in denen dieser darlegte, dass Beamte stets eine Budgetmaximierung zum Ziel haben (Schedler & Proeller, 2011, S. 50). Die Politik kann dies aber nicht korrigieren, da die „Berechnungsgrundlagen für die Leistungen der Ämter intransparent bleiben und die Ämter ein funktionales Monopol“ besitzen (Thom & Ritz, 2008, S. 17). Somit fordern die Anhänger der *Public Choice* Theorie, den Umfang staatlichen Handelns einzuschränken, aber auch ein Aufbrechen der „monopolistischen Strukturen der staatlicher Leistungsangebote“. Diese Forderungen sind klar in den obengenannten Punkten von Hood wieder zu erkennen (Schedler & Proeller, 2011, S. 51).

Die weitere dem NPM zugrundeliegende Theorie ist der Managerialismus. Diese Theorie „verfolgt die Stossrichtung, die Kapazitäten moderner Organisationen durch Managementstrukturen und –ansätze zu verbessern und sie damit zu entbürokratisieren“ (Schedler & Proeller, 2011, S. 52). Der Ansatz des Managerialismus äussert sich somit in der Aufnahme von verschiedenen Managementtechniken in das NPM (Schedler & Proeller, 2011, S. 52).

Neben der *Public Choice* Theorie und dem Mangerialismus spielt auch die *Principal-Agent-Theorie* eine Rolle. Diese adressiert das Problem der asymmetrischen Information, nämlich dass der Leistungserbringer (Agent) über mehr Informationen als der Auftraggeber (Principal) verfügt, was eine Kontrolle über die Leistungserbringung erschwert (Thom & Ritz, 2008, S. 20). Für die vorliegende Arbeit kann man dies zugespitzt auch folgendermassen formulieren: „NPO sind in diesem Kontext die permanent überwachungsbedürftigen, weil unzuverlässigen und nur auf den eigenen Vorteil bedachten Agenten in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben; die öffentlichen Auftraggeber sind die schützenwerten Prinzipale“ (Zauner et al., 2006, S. 11).

Das NPM hat einen vermehrten Einsatz von Leistungsverträgen mit sich gebracht. Dieses neue Steuerungsinstrument wird im nächsten Kapitel vertieft präsentiert.

2.3 Der Leistungsvertrag

2.3.1 Begriff und Gegenstand des Leistungsvertrages

Dvorak und Ruflin (2012, S. 3) definieren den Leistungsvertrag als „eine bindende Vereinbarung über Art, Umfang, Qualität, Kosten und Evaluation zu erbringender staatlicher Leistungen“. In Literatur und Praxis finden kontextabhängig auch andere Begriffe wie

Leistungsvereinbarung, Kontrakt oder Leistungsauftrag Anwendung (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 3).

Es lässt sich zwischen zwei Arten von Leistungsverträgen unterscheiden: Auf der einen Seite die Leistungsverträge, die verwaltungsintern sind (z. B. zwischen Departement und Amt) und auf der anderen Seite die Leistungsverträge mit externen Partnern (wie z. B. dem dritten Sektor) (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 3). Wie schon in der Einleitung geschrieben sind ausschliesslich die Leistungsverträge mit dem dritten Sektor Gegenstand dieser Studie.
In diesem Rahmen verweist der Begriff *Vertrag* auf den Vertrag im Rechtssinne aber auch auf alle institutionellen Vorkehrungen, welche die vertragsbezogene Interaktionen beeinflussen. Im Rechtssinne kann ein Vertrag privat-rechtlicher Natur oder öffentlich-rechtlicher Natur sein. Während die privat-rechtlichen Verträge den Bestimmungen des Privatrechts unterworfen sind, basieren die öffentlich-rechtlichen Verträge auf den Bestimmungen des öffentlichen Rechts. Bei der vorliegenden Arbeit liegt der Fokus auf den öffentlich-rechtlichen Verträgen, die eine gegenseitige Willensbekundung zwischen einer Behörde und einer NPO darstellen. Unter institutionellen Vorkehrungen sind die vertragsbezogenen Interaktionen zwischen den Entscheidungsträgen, die den Vertrag beeinflussen oder bestimmen, gemeint (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 2-3).

Bevor im nächsten Abschnitt die Unterschiede zwischen Subventionen und Leistungsverträgen diskutiert werden, soll zunächst einen Blick auf die Hauptmotive für den Einsatz von Leistungsverträgen geworfen werden. Dvorak und Ruflin (2012, S. 7 - 13) erkennen hier drei Hauptmotive, nämlich das *New Public Management*, die Gouvernanz privater Organisationen und die gesellschaftlichen und politischen Vorgaben. Das Motiv des NPM wurde schon im vorangehenden Abschnitt vorgestellt. Das wichtigste Element für diese Arbeit ist sicherlich die neue Sichtweise bezüglich dem Wechsel von der Input- zur Outputorientierung. Vor dem Aufkommen des NPM lag der Fokus auf den Ressourcen. Mit dem NPM hat sich dieser neu zu den Zielen bzw. auf die Leistungen und ihre Wirkungen hin verschoben (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 8). Nicht nur der Staat wurde im Rahmen des NPM hinsichtlich seiner Intransparenz kritisiert, sondern auch der dritte Sektor. Somit wird das zweite Motiv und zwar die Forderung nach Gouvernanz, „also die Rechenschaft über die verwendeten Mittel (*accountability*), den verantwortungsvollen und fairen Umgang mit Ressourcen (*responsibility, fairness*) und einen transparenten Geschäftsgang (*transparency*)“ (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 9), vorangebracht. Das dritte Motiv nach Dvorak & Ruflin (2012, S. 9-10) lässt sich nicht ganz von den beiden ersten diskutierten Motiven abgrenzen. Es

handelt sich um die Forderung nach mehr Kundenorientierung, also nach einem stärkeren Einbezug der Bürger. Denn Leistungsverträge, welche ja oftmals öffentlich ausgeschrieben werden, kommen dem Wunsch der Öffentlichkeit nach mehr Transparenz staatlichen Handelns entgegen.

Für Rechberger (2012, S. 115) soll der Leistungsvertrag die Ideen des *New Public Management* (Kundenorientierung, Dezentralisierung, Leistungs- und Wettbewerbsorientierung) konkretisieren und wird als Steuerungselement betrachtet. Diese Steuerung erfolgt aber nicht mehr streng durch hierarchische Entscheide sondern durch eine partnerschaftliche Willensbildung (Schedler & Proeller, 2009, S. 157). Der idealtypische Leistungsvertrag ist somit eine Verwirklichung des *Management by objectives* indem der Auftraggeber Ziele und Mittel mit dem Auftragnehmer vereinbart. Der Auftraggeber verfügt über Kontrollmechanismen, aber der Auftragnehmer kann der Weg zur Zielerreichung selber auswählen (Rechberger, 2012, S. 117). Dies führt uns zum nächsten Abschnitt, nämlich der Steuerung durch Leistungsverträge.

2.3.2 Steuerung durch Leistungsverträge

Für die Steuerung gibt es eine Vielfalt von Begriffen. Im Rahmen des *New Public Management* wird seitens der Geldgeber oft der Begriff „Wirkungsorientierung“ verwendet. Heute stehen die mittel- und längerfristigen Resultate staatlichen Handeln immer mehr im Zentrum. Seitens der NPO ist die Idee des Qualitätsmanagements immer wichtiger geworden. Dieses umfasst Output sowie Outcome-Qualität (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 130).

Die Steuerung durch Leistungsvertrag verläuft anders, je nachdem ob der Leistungsvertrag intern oder extern ist. In der Bundesverwaltung findet sich das „neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung“, welches mit Instrumenten wie dem Legislaturplan, integrierten Aufgaben und Finanzplan und Voranschlag arbeitet (Eidgenössische Finanzverwaltung, URL: http://www.efv.admin.ch/d/themen/nfb.php, 24.07.2015). Leistungsverträge zwischen der Verwaltung und NPO dagegen enthalten nicht solche Instrumente. Die Vertragslogik dieser Leistungsverträge ist das Geld. Der Leistungsvertrag nennt die zu erstellenden Leistungen nach Quantität und Qualität (Leistungsziele) und legt das hierfür benötigte Budget (Finanzziele) fest. Der Leistungsvertrag sollte eine gemeinsames Aushandeln der Leistungsziele sein und kein „Befehl“ seitens der Verwaltung (Zauner et al., 2006, S. 43–60). Bei internen Leistungsverträgen ist eine gewisse Hierarchie i.d.R. immer noch präsent, aber

bei Leistungsverträgen mit externen Partnern sind beide Vertragsparteien grundsätzlich gleichberechtigt (Thom & Ritz, 2008, S. 245).

2.3.3 Von Subventionen zu Leistungsverträgen

Im Abschnitt über das *New Public Management* (2.2) wurde der Wechsel von Input- zur Outputorientierung angesprochen. Der Übergang von Subventionen zu Leistungsverträgen verläuft parallel zu diesem Wechsel. Das Instrument der Subvention kann als eine inputorientierte Steuerungsform angesehen werden, während der Leistungsvertrag output-orientert ist (Rechberger, 2012, S. 127-128). Die Subventionen dienen eher der Förderung von Projekten, während mit Leistungsverträgen die Lieferung von bestimmten Dienstleistungen klar definiert wird (Zauner et al., 2006, S. 25). Die folgende Tabelle soll als eine Übersicht über die Unterschiede zwischen Subventionen und Leistungsverträgen dienen:

	Subvention	**Leistungsvertrag**
Zieldefinition	Vorhaben des Zuwendungsempfängers werden umgesetzt	Vorhaben des Auftraggebers werden realisiert
Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit	Bedingungen Auflagen Verwendungsnachweise Kontrollen	Leistungsbeschreibung Wettbewerb Konkurrenz
Leistungsorientierung	Zuwendung stellt keine Gegenleistung dar	Leistung und Gegenleistung sind vertraglich fixiert
Dispositionsfreiheit	Regeln der Verwaltung sind massgebend	Fachliche und betriebswirtschaftliche Dispositionsfreiheit im Rahmen der vereinbarten Verträge
Rechengrössen	Einnahmen/Ausgaben	Kosten/Erlöse
Bindungsdauer	1 Jahr	Mehrjährig
Überschüsse	Rückzahlung	Überschuss des Auftragnehmers

Tabelle 1: Differenzierung von Subventionen und Leistungsverträgen (Rechberger, 2012, S. 129).

Die Vorteile von Leistungsverträgen liegen für Rechberger (2012, S. 128) in der Planungssicherheit für den vereinbarten Zeitraum aber auch in einer zunehmenden Qualität bei tieferen Kosten dank der Wettbewerbssituation.

Der grösste Unterschied zwischen Leistungsvertrag und Subvention liegt nach Zauner et al. (2006, S. 17) im Rechtsverhältnis. Während die Subvention durch eine Unterordnung der NPO gekennzeichnet ist, führt der Leistungsvertrag zu einer Gleichberechtigung (Zauner et al, 2006, S. 17).

Die Vergabe von Leistungsverträgen ist, im Gegensatz zur Subvention, durch die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) geregelt. Diese besagt, dass für Beträge unter CHF 150'000 ein freihändiges Verfahren stattfindet, bzw. dass der Auftraggeber den Auftrag unter mehreren Voraussetzungen direkt und ohne Ausschreibung vergeben darf (Art. 7 VöB). Bis zu CHF 250'000 kann ein Einladungsverfahren durchgeführt werden. Das bedeutet, dass der Auftraggeber ohne Ausschreibung die Anbieter direkt zur Angebotsabgabe einladen kann. Ab einem Betrag von CHF 250'000 schliesslich muss ein offenes Verfahren stattfinden. In diesem Fall können sämtliche Anbieter aufgrund einer erforderlichen öffentlichen Ausschreibung ein Angebot einreichen (Art. 4 VöB).

Zauner et al. (2006, S. 24-25) sehen allerdings neue Risiken in der Einführung von Leistungsverträgen. Das Vertragsverhältnis sei im Vergleich zur Subvention viel stärker geregelt und die damit verbundenen umfangreichen gesetzlichen Vorgaben können für eine kleine NPO zu einer grossen Herausforderung werden - „für NPOs kann der Umgang mit dem Kleingedruckten eine neue und unangenehme Erfahrung werden“ (Zauner et al., 2006, S. 25).
In der Praxis ist es nicht immer einfach, die Subventionen von den Leistungsverträgen so klar wir hier dargelegt zu unterscheiden. Der Leistungsvertrag ist zwar viel stärker geregelt und lässt dem Partner weniger Spielraum, aber die Theorie behandelt in der Regel den idealtypischen Leistungsvertrag, wie er in der Praxis in dieser Form eher selten zu finden ist (Zauner et al., 2006, S. 33). Beim Leistungsvertrag sind „die Rechte und Pflichten von Prinzipal und Agent möglichst genau determiniert“ (Zauner et al., 2006, S. 33). Die folgende Abbildung soll die ideelle Unterscheidung zwischen Leistungsvertrag und Subvention aufzeigen.

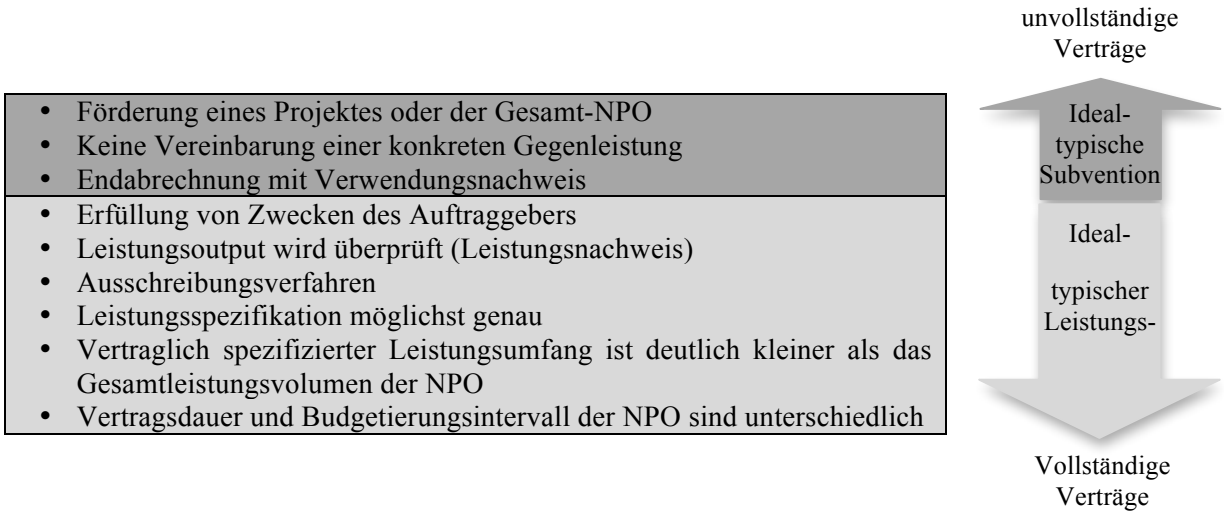

Abbildung 1: Kontinuum zwischen Subvention und Leistungsvertrag (Zauner et al., 2006, S. 33).

2.3.4 Der Leistungsvertragsprozess

In diesem Abschnitt wird der Leistungsvertragsprozess vorgestellt. Im Hinblick auf die veränderte Beziehung zwischen dem Staat und dem dritten Sektor und den damit einhergehenden Herausforderungen ist die Ausgestaltung des Leistungsvertragsprozesses ein wichtiges Element einer guten Zusammenarbeit. Der im Folgenden vorgestellte Prozess ist ein theoretischer Ablauf und es kann natürlich sein, dass er in der Praxis nicht immer gleich strukturiert ist.

Dvorak & Ruflin (2012, S. 29) unterscheiden sechs Schritte im Leistungsvertragsprozess:

1. Entstehung
2. Konkretisierung
3. Vertragsverhandlung
4. Umsetzung
5. Auswertung
6. Neuverhandlung

In dem folgenden Abschnitt wird auf jeden Schritt im Einzelnen eingegangen. Im Normalfall finden die sechs Schritte in einer zeitlichen Abfolge statt, aber Überlappungen sind nicht auszuschliessen. Die Prozessschritte sind die gleichen für die Verwaltung wie für die NPO, aber sie können jeweils unterschiedlich wichtig sein.

<u>Entstehung</u>

Es kann verschiedene Gründe für die Entstehung eines Leistungsvertrags geben:

- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
- NPO verfügt schon über andere Leistungsverträge
- Willen der Politik, Dienstleistungen über Leistungsverträge zu definieren

Initiant eines Leistungsvertrags kann einerseits die Verwaltung sein. In diesem Fall kann es entweder eine Auslagerung einer Aktivität sein, welche vorher unter die Verantwortung der Verwaltung stand, oder eine neue Leistung, welche bisher noch nicht erbracht wurde. Eine NPO kann aber anderseits auch selber einen Leistungsvertrag initiieren, indem sie einen Bedarf erkennt und nach finanziellen Mitteln sucht (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 32-33). So entwickeln sich je nach Ausgangslage die Verhandlungssituationen anders.

Immer mehr Leistungsverträge werden ausgeschrieben. Dies geschieht nicht nur durch den Wunsch der ausschreibenden Stellen nach mehr Wettbewerb, sondern auch weil durch die rechtlichen Bestimmungen ab einem bestimmten Betrag eine Ausschreibung obligatorisch

wird. Diese Ausschreibungen bringen aber mehr Vorarbeit auf Seite der Verwaltung mit sich (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 34).

Konkretisierung

Der Schritt „Konkretisierung“ lässt sich in der Praxis nur beschränkt vom vorangehenden Schritt „Entstehung“ unterscheiden. Der signifikante Unterschied besteht darin, dass hier der grundsätzlich positive Entscheid zur Durchführung gefallen ist und das Projekt nun konkreter wird. Dies steht im Gegensatz zur vorangegangenen Phase, wo noch eruiert wurde, ob ein Leistungsvertrag überhaupt im Bereich des Möglichen liegt (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 41).
In diesem Schritt werden zwischen Prinzipal und Agent auch die Dienstleistungen sowie deren Qualität und Quantität verhandelt. Die Leistungen können verschiedene Komplexitätsgrade aufweisen; z. B. falls der Leistungsbezüger nicht der Leistungsbezahlende ist (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 41).

Vertragsverhandlung

Dvorak & Ruflin (2012, S.42) sehen in der „Vertragvershandlung“ die „Klarstellung der vom zukünftigen Vertrag betroffenen Personen, Gegenstände und Ziele:

- Vorstellung und Bestätigung der kompetenten Personen sowohl für die Verhandlung wie auch zur Vertragsunterzeichnung;
- Formale und materielle Vertragsgegenstände;
- Umschreibung des Gesamtgegenstandes und der betroffenen Aufgabenbereiche;
- Benennung des erwarteten Mittel- und Instrumenteneinsatzes;
- Darlegung der erwarteten Qualitäts-/Wirkungsstandards und der hierfür Anwendung findenden Indikatoren/Kennzahlen;
- Definition des Monitoring, inkl. Benennung der Controllingabläufe und der diesbezüglichen Periodizität;
- Benennung möglicher Korrekturoptionen;
- Darlegung des erwarteten Reportings, hinsichtlich der Adressaten und der Inhalte sowie des Umfangs;
- Darstellung des Finanzrahmens und der Abgeltungen;
- Berechnung und Darstellung von Anteilen verschiedener Kostenträger (Kostenträgermix);
- Vereinbarung von Vertragsbeginn und Vertragsende, inklusive spezifischer Konsequenzen;

- Vorbereitung möglicher Ausstiegsszenarien, Kündigungen und daraus entstehenden Konsequenzen;
- Vorbereitung bestehender Alternativen;
- Erwägung möglicher Gewinnchancen;
- Erwägung der bestehenden Risiken“ (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 42-43).

Die meisten Elemente der Vertragsverhandlung von Dvorak & Ruflin (2012. S. 42-43) sind auch bei Rechberger (2012, S. 126) zu finden. Folgende Inhaltspunkte sollten nach Rechberger in jedem Leistungsvertrag vorzufinden sein:

Inhaltspunkte eines Leistungskontrakts	
1. Hinweis auf generelle Regelung Strategische Leitlinien, gesetzlichen Grundlage der Leistungserstellung, Verordnungen, Richtlinien, ...	
2. Kontraktparteien Auftraggeber und Auftragnehmer	
3. Produktbeschreibung und Darstellung der Qualitätsstandards • Definition des fachlichen Ergebnisses • Operative Ziele (Wirkung, Leistung, Prozess, Potential) • Umfang der Dienstleistung • Zielgruppen • Zugang zu den Produkten • Indikatoren und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung	**4. Regelungen zum Finanzbeitrag** • Vereinbartes Budget (Finanzziele) • Leistungsbezogene Abrechnungsmodalitäten • Auszahlungsregelungen • Tarifberechnungsmodalitäten • Teuerungszulagen
5. Besondere abweichende oder ergänzende Regelungen	
6. Kompetenz und Kompetenzvorbehalte • Kontrollregelungen gegenüber dem Auftragnehmer • Regelungen zu Subkontrakten	
7. Informations- und Berichtspflichten des Auftragnehmers	
8. Qualitätssicherungsmassnahmen	
9. Umgang mit Zielabweichungen und Zielerreichung • Anreize, Sanktionen • Konfliktregelungen	
10. Öffnungsklauseln z.B. beiderseitige Kündigungsrechte, Nach-/Neuverhandlungen, gravierende Soll-Ist-Abweichungen	

Tabelle 2: Inhaltspunkte eines Leistungskontrakts (Rechberger, 2012, S. 126).

Bei diesen Schritten spielt der Faktor Zeit eine wichtige Rolle. Auf Verwaltungsseite bestehen meistens fixe Planungen mit definierten Terminen. Dabei kommt es vor, dass in Verhandlungen zu Leistungsverträgen Aspekte nur oberflächlich diskutiert werden, was zu einem späteren Zeitpunkt zu Unklarheiten oder sogar Fehlern führen kann (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 44).

Umsetzung

Hier erfolgt die tatsächliche Leistungserbringung, aber auch das Monitoring des gesamten Ablaufprozesses und das Reporting. Schon während dieser Phase können Korrekturen stattfinden (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 44).

Auswertung

Der Leistungsvertrag definiert von Anfang an, was ausgewertet werden soll. Die Auswertung findet eigentlich schon während der ganzen Umsetzungsphase statt, aber nichtsdestotrotz kann sie auch als ein eigenständiger Schritt angesehen werden, da sie ein Kernstück des Leistungsvertrages und der wirkungsorientierten Steuerung ist (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 45).

Neuverhandlung

Dieser Schritt kann wie ein neuer Anfang im Leistungsvertragsprozess angesehen werden. Normalerweise wird die Neuverhandlung noch während den Schlussarbeiten im Rahmen des bestehenden Leistungsvertrages geführt. Es ist jedoch empfohlen, das Projekt abzuschliessen, bevor man neu verhandelt. Dies ist aber nicht immer möglich, insbesondere dann, wenn die Leistungen lückenlos weitererbracht werden müssen (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 46).

Der in diesem Kapitel vorgestellte Leistungsvertragsprozess entspricht dem aktuellen Stand der Forschung und stellt ein theoretisches Ideal dar. Auch von Bedeutung spezifisch für die Aushandlung von Leistungsverträgen ist die Unterscheidung von zwei Arten von Organisationsmodellen. Knorr/Scheppach (1999 zit. n. Dvorak & Ruflin, 2012, S. 23) erkennen nämlich zwei Modelle, wie sich die Auftraggeber für die Aushandlung und Verwaltung von Leistungsverträgen organisieren können, nämlich das zentralistische und das dezentrale Organisationsmodell. Wie sich durch die beiden Begriffe erahnen lässt, sieht das zentralistische Organisationsmodell eine spezifische Division oder Abteilung vor, die sich mit Leistungsvertragsabschluss und Leistungsvertragsverwaltung beschäftigt. Diese spezifische Einheit kümmert sich um alle Fragen, die den Leistungsvertrag betreffen, sei es finanziell oder betreffend das Controlling. Als Vorteil einer solchen Organisation lässt sich vor allem die Systematisierung des Leistungsvertragsprozesses ausmachen. Die thematische Entfernung stellt dabei aber die Hauptgefahr dar.

Diesem Modell gegenüber steht das sogenannte dezentrale Modell, bei welchem sich die jeweiligen Projektleitenden direkt selber mit dem Abschluss und der Verwaltung von Leistungsverträgen beschäftigen. Ihre fachliche Nähe erlaubt eine bessere Steuerung und vor

allem eine bessere Qualitätssicherung. Aber dafür fehlt möglicherweise das Überblick über alle Leistungsverträge (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 24).

Unterschieden wird aber auch zwischen Projekt- und Prozessorganisation. Beide lassen sich sowohl mit dem zentralistischen wie auch dem dezentralen Organisationsmodell kombinieren. Wenn in einer Organisation nur selten Leistungsverträge vereinbart werden, so eignet sich die Projektorganisation besser. In diesem Fall sind das Ziel, die projektverantwortliche Person, die Projektschritte und die Dauer klar definiert. Diese Organisationsart hat den Vorteil, dass sie leicht angepasst werden kann und dass sie gegenstandsbezogen ist. Im Gegensatz dazu eignet sich eine Prozessorganisation (oder auch Standardorganisation genannt) dann, wenn in einer Organisation Leistungsverträge oft verwendet werden und ein gewisses Finanzvolumen erreicht ist. In diesem Fall ist die Routinisierung und Standardisierung des Prozesses das Ziel. Auch bei dieser Organisationsart muss eine verantwortliche Person bestimmt werden, um alle beteiligten Personen zu vernetzen und überwachen (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 25-26).

Im nächsten Kapitel wird nun das Vorgehen vorgestellt, mit dem herausgefunden werden soll, wie es sich mit der Vergabe von Leistungsverträgen in der Praxis verhält.

3 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Masterarbeit ist grundsätzlich als qualitative Studie angelegt, es wurde aber auch eine einfache quantitative Erhebung durchgeführt. Da wenige Informationen zu Leistungsverträgen direkt zugänglich sind, wurde ein Drei-Schritte-Verfahren zur Erhebung der Daten gewählt. Zuerst wurde eine Umfrage auf drei Ebenen (Bund, Kantone, Städte) und drei Sektoren (Integration & Internationales, Umwelt und Soziales) durchgeführt. Basierend auf den Resultaten der Umfrage hat anschliessend eine Dokumentenanalyse stattgefunden, um verschiedene ausgewählte Aspekte zu vertiefen. Abschliessend wurde eine Fallanalyse mit einer Organisationseinheit geführt, welche in den ersten beiden Schritten speziell aufgefallen ist, z. B. durch die langjährige Erfahrung und die eingeführten Prozesse.
Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die folgenden drei Sektoren: i) Integration und Internationales, ii) Umwelt und iii) Soziales. Diese drei Sektoren wurden gezielt ausgewählt, da die meisten NPO, die auf die Umfrage des Büro BASS im Rahmen dessen Studie zur Auftragnehmerseite geantwortet haben, aus diesen Sektoren stammen.

Ursprünglich war vorgesehen, einen Pretest durchzuführen, um die Umfrage zu kontrollieren und um mögliche Unklarheiten zu korrigieren. Da keine geeignete Organisationseinheit zur Verfügung stand musste leider auf den Pretest verzichtet werden. Jedoch wurde dies nicht als Problem angesehen, da die Umfrage schon stark zwischen der Verfasserin der Arbeit, dem Büro BASS, dem VPOD-NGO und dem betreuenden Professor besprochen und konsolidiert wurde.
Ziel der Umfrage war es, herauszufinden, in welchen Bundesämtern, Kantonen und Städten Leistungsverträge im dritten Sektor Anwendung finden und in welchem Ausmass. Die Umfrage hatte zudem zum Ziel, Bereiche und Organisationen zu identifizieren, bei denen sich eine vertieftere Nachforschung durch Interviews lohnen würde.
Die Fragen strukturierten sich entlang dem Kategoriengerüst (Auswahlkriterien, Dauer, Steuerung), welches in der Einleitung vorgestellt wurde. Das bedeutet, dass die Umfrage hauptsächlich Fragen zu Kriterien der Vergabepraxis, zur Dauer der Leistungsverträge und zu Aspekten der Steuerung enthielt. Zusätzlich wurden die Auftraggeber auch gebeten, sämtliche Unterlagen zu Leistungsverträgen (konkrete reale Leistungsverträge, Reglemente, Gesetze und/oder Verordnungen, Submissionsunterlagen) mitzugeben. Diese Unterlagen hatten zum Ziel, die Dokumentenanalyse zu ermöglichen, da nur wenige Unterlagen öffentlich zugänglich sind.

Zum Schluss wurde in einem dritten Schritt zu einem konkreten Fallbeispiel ein Interview mit einem Experten geführt, welcher täglich mit Leistungsverträgen zu tun hat, bzw. für die Vergabe von Leistungsverträgen verantwortlich ist und dessen Organisationseinheit in der Umfrage speziell positiv aufgefallen ist. Ziel dieses Gesprächs, das mit dem Sozialamt der Stadt Bern geführt wurde, war es, aufzudecken, ob die Verwaltung die gleichen Herausforderungen wie die Akteure des dritten Sektors wahrnehmen und mögliche Diskrepanzen aufzudecken. Diesbezüglich diente das Interview als eine Vertiefung der Umfrage und verfolgte deshalb keine starre Struktur, sondern bezog sich auf die Umfrage resp. die dort gelieferten Angaben. Das Interview wurde elektronisch aufgenommen (nur Ton und mit Zustimmungserklärung).

3.1 Umfrage

Bei der Auswahl der zu befragenden Verwaltungseinheiten wurde wie folgt vorgegangen: Um eine bessere Repräsentativität zu erzielen, wurden drei Sektoren (Integration & Internationales, Umwelt und Soziales) ausgewählt, da davon ausgegangen wurde, dass zwischen den einzelnen Sektoren grosse Unterschiede auftreten könnten. Zudem wurde der gleichgewichtige Einbezug der drei Ebenen (Bund, Kantone und Stadt) als wichtig angesehen, um allfällige Unterschiede in der Vergabepraxis zwischen den Ebenen identifizieren respektive ausschliessen zu können. Somit war klar, dass die Umfrage auf Bundesebene an die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), an das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und an das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) gehen würde. Auf kantonaler Ebene war es aus zeitlichen und logistischen Gründen nicht möglich, die Vergabepraxis in sämtlichen 26 Schweizer Kantonen in allen drei Bereichen zu untersuchen. Die Auswahl der Kantone wurde in Absprache mit dem Büro BASS und dem VPOD-NGO getroffen. Es wurde auch darauf geachtet, dass französischsprachige Kantone mitberücksichtigt werden. Dadurch wurde zwar der Aufwand erheblich grösser, da die ganze Umfrage übersetzt werden musste, es wurde aber erwartet, dass aus allfälligen Unterschieden zwischen den Sprachregionen für diese Arbeit interessante Erkenntnisse gewonnen werden könnten. Aufgrund dieser Überlegungen wurden folgende Kantone ausgewählt: Aargau, Basel-Stadt, Bern, Genf, Luzern, Waadt, Zürich und St. Gallen.

Ebenfalls aus logistischen Gründen wurden nur sechs Städte angeschrieben, und zwar jeweils eine grosse sowie eine kleine Stadt aus dem jeweils gleichen Kanton. Die Auswahl der Städte wurde unterstützt durch die Tatsache, dass die Städte Zürich, Bern und Basel laut BFS die

drei grössten deutschsprachigen Städte und Agglomerationen der Schweiz sind (URL: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/agglomerationen.html, 10.03.205). Die Wahl fiel daher auf folgende Städte: Basel, Riehen, Bern, Köniz, Zürich und Winterthur.

Die Umfrage wurde an die jeweils federführende Stelle der drei ausgewählten Sektoren (Integration & Internationales, Umwelt und Soziales) auf allen drei Ebenen (Bund, Kantone, Stadt) versandt. Die folgende Matrix soll als Überblick dienen:

Ebene / Sektor	**Integration, Internationales**	**Umwelt**	**Soziales**
Bund	DEZA Abteilung Institutionelle Partnerschaften	BAFU Sektion Finanzen und Controlling	BSV Bereich Finanzen und Controlling
8 Kantone (AG, BS, BE, GE, LU, VD, ZH, SG)	AG Amt für Migration und Integration BS Präsidialdepartement – Kantons- und Stadtentwicklung BE Abteilung Integration GE Bureau de l'intégration des étrangers LU Bereich Integration von Zugewanderten VD Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers ZH Fachstelle für Integrationsfragen SG Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung	AG Departement Umwelt, Natur und Landschaft BS Amt für Umwelt und Energie BE Amt für Umweltkoordination und Energie GE Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture LU Amt Umwelt und Energie VD Direction générale de l'environnement ZH Koordinationsstelle für Umweltschutz SG Amt für Umwelt und Energie	AG DGS Kantonaler Sozialdienst BS Sozialhilfe BE Sozialamt GE Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé LU Abteilung Soziales und Arbeit VD Département de la santé et de l'action sociale ZH Sozialamt SG Amt für Soziales
6 Städte (Basel, Bern, Köniz, Riehen, Winterthur, Zürich)	Basel (gleich wie Kanton) Bern Kompetenzzentrum Integration Köniz Fachbereich Integration Riehen Gemeindeverwaltung Winterthur Integrationsförderung Zürich Integrationsförderung	Basel (gleich wie Kanton) Bern Sektion Umwelt und Energie Köniz Umwelt und Landschaft Riehen Gemeindeverwaltung Winterthur Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich Umweltschutzfachstelle	Basel (gleich wie Kanton) Bern Sozialamt Köniz Abteilung Soziales Riehen Sozialdienste Winterthur Soziale Dienste Zürich Sozialbehörde

Tabelle 3: Übersicht über die Umfrage (eigene Darstellung).

Bei jeder federführenden Stelle musste jeweils die Person identifiziert werden, welche für die Beantwortung der Umfrage am geeignetsten erschien. Zunächst wurde die jeweilige Organisationseinheit via Internet identifiziert und dann eine bestimmte Person per telefonischer Recherche ausfindig gemacht. Dieses Vorgehen hatte zum Vorteil, dass die Umfrage so quasi immer direkt an die geeignete Person versendet werden konnte, allerdings hat sich dieses Verfahren als sehr zeitaufwändig herausgestellt.

Die Umfrage wurde im Format einer geschützten Excel-Tabelle entwickelt und enthielt geschlossene Fragen (Multiple-Choice Fragen), offene Fragen sowie Meinungsfragen, um die Möglichkeit zu eröffnen, vertiefte Informationen zu erhalten. Zusätzlich wurden die jeweiligen Organisationseinheiten gebeten, relevante Unterlagen wie bspw. Reglemente, Verordnungen und Musterleistungsverträge mitzusenden (siehe Anhang 1).

Die definitive Version der Umfrage wurde dann ins Französische übersetzt, da die Umfrage auch an die frankophonen Kantone Genf und Waadt versandt wurde.

Die Umfrage wurde in elektronischer Form per E-Mail sowie als Print-Version per Post verschickt. Die ausgedruckte Version enthielt zudem ein offizielles Begleitschreiben, welches vom betreuenden Professor unterzeichnet wurde, sowie ein frankiertes Antwortcouvert. Nach Ablauf der gesetzten Frist wurden zudem jeweils persönliche Reminder verschickt.

Leider wurden von den 42 auf diese Weise versendeten Umfragen lediglich deren 10 beantwortet retourniert. Zusätzliche 13 Organisationseinheiten gaben an, über keine Leistungsverträge mit NPO zu verfügen. 4 Organisationseinheiten gaben ab, grundsätzlich keine Umfragen dieser Art zu beantworten oder aus Zeitgründen nicht dazu in der Lage zu sein. Von den restlichen 15 Organisationseinheiten unterblieb jegliche Rückmeldung. Die folgende Tabelle soll als Überblick dienen:

	An der Umfrage teilgenommen	Anfrage beantwortet, aber verfügen über keine Leistungsverträge	Keine Zeit / nehmen generell an keinen Umfragen teil	Keine Antwort
Anzahl Organisationseinheiten (Grundgesamtheit = 42)	**10**	**13**	**4**	**15**

Tabelle 4: Übersicht über die erhaltenen Antworten auf Umfrage (eigene Darstellung).

Bei 8 von 13 Organisationseinheiten, die angaben, über keine Leistungsverträge zu verfügen, handelt es sich solche aus dem Umweltbereich. Deren relativ hohe Anzahl reduziert zwar die Aussagekraft der Umfragebögen als solche, ermöglicht aber gleichzeitig den Rückschluss, dass Leistungsverträge nicht in allen Sektoren gleich verbreitet sind. Die ungenügende Anzahl

erhaltener Antwortbögen hat in der Konsequenz dazu geführt, dass sich keine quantitativen Schlussfolgerungen von allgemeiner Gültigkeit ziehen lassen. Aus diesem Grund wurde die Übungsanlage in Absprache mit dem betreuenden Professor angepasst und es wurde nur eine einfache quantitative Analyse durchgeführt. Die meisten Antworten gingen auf der Ebene der Kantone und im Bereich Soziales ein. Dies ist für die Analyse wichtig, da in diesen Bereichen vergleichbare Fälle analysiert werden konnten. Positiv war auch, dass die „bedeutendsten" Kantone an die Umfrage teilgenommen haben. Auf Bundesebene hat keine der angeschriebenen Organisationseinheiten an der Umfrage teilgenommen.

3.2 Dokumentenanalyse

Vor dem Hintergrund der wenigen erhaltenen Antwortbögen wurde der Fokus als Konsequenz stärker auf die Dokumentenanalyse gelegt. Sämtliche zehn Organisationseinheiten, welche an der Umfrage teilgenommen haben, wurden aufgrund der von ihnen mitgelieferten Dokumente einer vertieften Untersuchung unterzogen bezüglich ihrer Vorgehensweise bei der Vergabe von Leistungsverträgen. Es wurde versucht, jeweils mindestens einen Leistungsvertrag, die dazugehörige mögliche Kriterienliste für die Vergabe, mögliche Submissionsunterlagen sowie Reglemente, Gesetze und/oder Verordnungen zum Thema Leistungsverträge zu finden. Einerseits wurden gewisse Unterlagen zusammen mit der Zustellung des Antwortbogens mitgeliefert, zusätzlich wurden anderseits Recherchen auf den einschlägigen Internetseiten geführt. Auch hier wurden grosse Unterschiede bezüglich der Verfügbarkeit von Unterlagen festgestellt.

3.3 Fallanalyse

Basierend auf den Resultaten der Umfrage und vor allem der Dokumentenanalyse wurde entschieden, eine vertiefende Fallanalyse mit der Methode eines Interviews zu durchzuführen. Dies mit dem Ziel, noch offene oder im Verlauf der Umfrage oder der Dokumentenanalyse aufgekommene Fragen zu klären, aber auch um die bislang formulierten Schlussfolgerungen zu bestätigen. Aus Zeitgründen, aber vor allem auch wegen der vielen Ferienabwesenheiten der angefragten Personen (Juli/August), konnte lediglich ein Interview durchgeführt werden. Ausgewählt wurde hierfür das Sozialamt der Stadt Bern, da dieses durch den Musterleistungsvertrag der Stadt Bern für verschiedene Bereiche wie z.B. die Anstellungsbedingungen als *Best Practices* gilt. Die Stadt Bern hat ihren

Musterleistungsvertrag zudem 2013 vollständig überarbeitet, da man in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotential zu erkennen glaubte (mehr dazu im Kapitel 5 zur Auswertung des Interviews). Grundlage für das Interview waren die Umfrage und Dokumente aus der Dokumentenanalyse sowie verschiedene Reglemente (u.a. UeR, UeV).

Als Methode wurde diejenige des Leitfadeninterviews gewählt, um sicher zu stellen, dass bestimmte Themen im Verlauf des Interviews zur Sprache kommen. Der Leitfaden enthielt eine Liste von Fragen, wurde aber auch situativ und flexibel gehandhabt. Es war vorgesehen, im Interview aufkommende neue Themen ebenfalls zuzulassen und eventuell noch aufgekommene Fragen zu vertiefen. Bei der Formulierung der Fragen wurde Wert darauf gelegt, dass sie möglichst freie Antworten anregen, alle forschungsrelevanten Dimensionen gut abbilden und möglichst „sparsam“ und offen formuliert sind. Nach Mey & Mruck (2007, S. 268) sollte „ein Leitfaden nicht mehr als zwei Seiten mit ca. 8 bis 15 Fragen umfassen [und] am besten übersichtlich sortiert [sein]“. Daher wurde bei diesem Interview 14 Hauptfragen gestellt. Basierend auf den Antworten wurden noch zusätzliche Präzisierungsfragen gestellt. Ein paar Fragen wurden weggelassen, da sie im Rahmen von Antworten auf andere Fragen schon hinreichend behandelt wurden. Dafür wurden neue Aspekte, die sich im Gespräch ergeben haben, vertieft, was zu zusätzlichen Fragen geführt hat (siehe Anhang 2).

Das Interview wurde auf Schweizerdeutsch geführt und anschliessend vollständig ins Hochdeutsche transkribiert. Aus diesem Grund war nicht immer eine wörtliche Transkription möglich. Auf die Wiedergabe von nicht-verbalem Verhalten (Intonation, Mimik, Gestik, usw.) wurde im Rahmen der Transkription verzichtet, im Zentrum des Interviews standen vor allem die Aussagen des Experten. Zunächst wurde das Interview ein erstes Mal transkribiert. Diese erste Transkription wurde anschliessend noch zweimal vollständig in Echtzeit kontrolliert und ergänzt. Das gesamte Interview ist in Anhang 6 (nur in der vertraulichen Version enthalten) zu finden.

Ziel des Interviews war die Erarbeitung einer „objektiven Wissensbasis“. Deshalb wurde das Experteninterview als Verfahren gewählt. Gemäss Gläser & Laudel (2009, S. 12) bezieht sich der Begriff „Experten“ auf „die spezifische Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte. Experteninterviews sind eine Methode dieses Wissen zu erschliessen“ (Gläser & Laudel, 2009, S. 12). Bei der Stadt Bern wurde Peter Kobi, ein ausgebildeter Sozialarbeiter, der seit 5 Jahren als Koordinator für Wohn- und Obdachlosenhilfe beim Sozialamt der Stadt Bern tätig ist, interviewt. Herr Kobi

arbeitet täglich mit Leistungsverträgen. Das Sozialamt ist organisatorisch bei der Direktion Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern angesiedelt.

4 Untersuchungsergebnisse aus Umfrage und Dokumentenanalyse

In diesem Kapitel werden die Resultate der Umfrage sowie der Dokumentenanalyse vorgestellt und erläutert. Wie schon in Abschnitt 3.1 erwähnt, können die Resultate dieser Erhebungen nur bedingt verallgemeinert werden. Einerseits, weil wie bereits dargelegt die Anzahl der erhaltenen Antwortbögen sehr gering ausfiel, aber hauptsächlich weil bei der Handhabung von Leistungsverträgen eine starke Variation zwischen den einzelnen Organisationseinheiten aber auch zwischen den Sektoren beobachtet werden konnte. Aus Anonymitätsgründen werden die Organisationseinheiten nicht namentlich erwähnt. Die nachfolgenden Ausführungen erfolgen anhand der Themen und entlang der drei hauptuntersuchten Aspekte: i) Kriterien für die Vergabe von Leistungsverträgen; ii) Dauer der Leistungsverträge und iii) Steuerungs-Aspekte der Leistungsverträge.

4.1 Kriterien für die Vergabe von Leistungsverträgen

4.1.1 Aufwand

Grundsätzlich wurden die teilnehmenden Organisationseinheiten zunächst gefragt, ob sie überhaupt mit Leistungsverträgen arbeiten, falls ja in welchem Umfang dies der Fall ist und seit wann sie dieses Instrument nutzen. Wie bereits erwähnt, haben 13 Organisationen angegeben, dass sie keine Leistungsverträge haben. Für die weiteren Auswertungen konnten also nur die Antworten der 10 Verwaltungseinheiten verwendet werden, die angegeben haben, dass sie mit Leistungsverträgen arbeiten.

Der Anteil des Aufwandes für Leistungsverträge mit NPO in Relation zum Gesamtaufwand der jeweiligen Organisationseinheit fällt sehr heterogen aus und es lässt sich keine eindeutige Schlussfolgerung ziehen. Aufschlussreicher fällt dagegen ein Vergleich zwischen den untersuchten Sektoren aus. Von den drei untersuchten Sektoren Integration, Umwelt und Soziales ist es letzterer, welcher deutlich die meisten Leistungsverträge mit NPO aufweist. Gleichzeitig ist es auch der Sektor, in dem i.d.R die höchsten Gesamtaufwände verbucht werden.

6 von 10 Organisationseinheiten arbeiten seit mehr als 10 Jahren mit Leistungsverträgen und keine der untersuchten Organisationseinheiten arbeitet seit weniger als 6 Jahren mit Leistungsverträgen. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die antwortenden

Einheiten bereits über gewisse Erfahrungen mit der Anwendung von Leistungsverträgen mit NPO verfügen.

Zusammenfassend kann also bezüglich dem Einsatz von Leistungsverträgen festgehalten werden, dass mehr als die Hälfte der an der Umfrage teilnehmenden Organisationen das Instrument gar nicht benützen und dass es auch eine je nach Sektor unterschiedliche Verbreitung des Instruments zu geben scheint. Aufgrund der geringen Grösse der Stichprobe darf aber nicht daraus geschlossen werden, dass dem schweizweit so ist.

4.1.2 Auswahl der NPO

Die Organisationseinheiten wurden gefragt, ob die Einführung von Leistungsverträgen dazu geführt hat, dass die Geldgeber vermehrt mit anderen NPO arbeiten und wenn ja, aus welchen Gründen. Die Resultate ergaben, dass 80 Prozent der untersuchten Organisationseinheiten nach wievor mit den gleichen NPO zusammenarbeiten wie noch vor der Einführung von Leistungsverträgen. Die übrigen Organisationseinheiten arbeiten mit neuen NPO zusammen, weil entweder neue Anbieter auf dem Markt aufgetaucht sind, oder weil die Organisationseinheiten auf bereits bestehende, aber ihnen unbekannte Anbieter aufmerksam wurden, wahrscheinlich aufgrund der Einführung der Submissionsverfahren.

Dies führt uns zum nächsten Punkt, nämlich der Frage, ob die Zahl der Anbieter aufgrund der veränderten Praxis und dem dadurch veränderten Kontext zugenommen hat. Auf Grundlage der Antworten auf die Umfrage lässt sich diese Frage nicht schlüssig beantworten, denn die eingegangenen Antworten geben ein sehr heterogenes Bild ab. Was aber auffällt, ist die Tatsache, dass diejenigen Organisationseinheiten, welche auf ihrem Gebiet eine Zunahme der Anbieter beobachtet haben, mehrheitlich die Meinung vertreten, dass die Zunahme an Anbietern auch zu einer sichtbaren Verbesserung der Qualität in der Leistungserbringung geführt habe.

Das NPM ist u.a. auch aus dem Wunsch entstanden, mehr Wettbewerb zu schaffen. Ob dieses Ziel erreicht wurde, erscheint allerdings fraglich, wenn man bedenkt, dass 80 Prozent der NPO nach wie vor mit den gleichen NPO arbeiten wie zuvor.

4.1.3 Öffentliche Ausschreibung

Dem Ausschreibungsvorgang kommt in der Vergabepraxis von Leistungsverträgen eine Schlüsselrolle zu. Aus diesem Grund erfolgt in diesem Abschnitt eine vertiefte und im Vergleich zu den übrigen Auswahlkriterien etwas umfangreichere Betrachtung dieses Teilaspekts.

Die Organisationseinheiten wurden in der Umfrage gefragt, ob sie überhaupt Ausschreibungen durchführen und falls ja, ob gemäss VöB oder anderen Gesetzen, Reglementen oder Verordnungen. 6 von 10 Organisationseinheiten gaben an, ihre Leistungsverträge gemäss VöB auszuschreiben. Drei Organisationseinheiten führen dagegen gar keine Ausschreibungen im Sinne des Submissionsrechts durch. Und in einem Fall ist die Frage der Ausschreibung gemäss einem Spezialgesetz geregelt.

Erstaunlicherweise sind die Antworten auf diese Frage sehr heterogen ausgefallen und die Umfrageresultate erlauben deshalb nicht wirklich, hier ein klares Bild zu zeichnen. Die Erklärung für diese beobachteten Diskrepanzen dürfte im komplexen Schweizerischen Beschaffungsrecht zu finden sein, weshalb dieses in der Dokumentenanalyse vertieft analysiert wurde.

Das Beschaffungsrecht beruht bekanntlich auf der Zielsetzung, einen Wettbewerb zwischen den Anbietern herzustellen. Hierzu bedarf es gemäss Walder & Wyss besonderer Instrumente, „da auf Nachfrageseite (Vergabestellen) eine besondere Principal-Agency-Konstellation zwischen finanzierenden (Steuerzahler) und entscheidungsbefugten Stellen die effiziente Ressourcenallokation erschwert. Das Beschaffungsrecht kann diese Probleme nur indirekt angehen, indem es ein transparentes Verfahren zur Verfügung stellt. Beschaffungsrecht ist daher im Wesentlichen form- und prozessorientiert.“ (URL: http://www.beschaffungswesen.ch/de/ueberblick.asp, 11.06.2015).

Die wichtigsten Grundlagen des Schweizerischen Beschaffungsrechts stammen aus dem GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA). Diese wurden von dort in das Bundesrecht (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen BöB sowie die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen VöB), in das interkantonale Recht (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen IVöB) und teilweise auch noch in kantonale Reglemente übernommen. Die Problematik liegt nun aber darin, dass diese Übernahme in voneinander unabhängigen Vorgängen geschehen ist, was zu zahlreichen Widersprüchen in den schweizerischen Rechtsquellen geführt hat (Duperrut &

Zogg, 2012, S. 4). Die folgende Abbildung führt die wesentlichen Rechtsgrundlagen zum öffentlichen Beschaffungswesen auf:

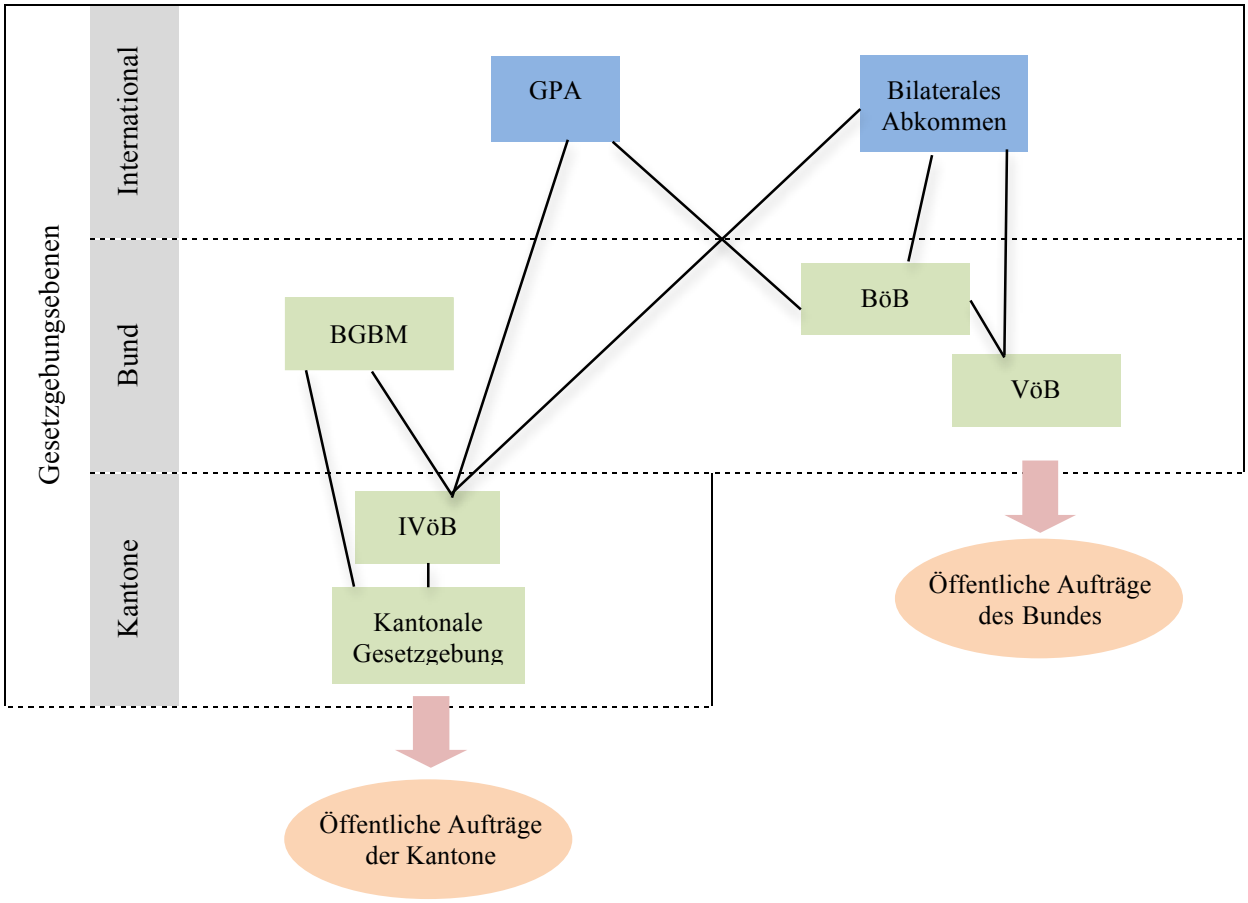

Abbildung 2: Rechtsgrundlagen im öffentlichen Beschaffungswesen (Duperrut & Zogg, 2012, S. 4).

Die Abbildung unterscheidet zwischen drei Ebenen. Auf internationaler Ebene hat die Schweiz das GPA 1994 unterzeichnet und 1995 ratifiziert. Das GPA unterstellt bestimmte öffentliche Aufträge durch die Unterzeichnerstaaten den Grundsätzen der Inländerbehandlung und der Nichtdiskriminierung. Anders gesagt zielt das GPA auf die Erleichterung des Markzutritts für Anbieter ohne Rücksicht auf deren Herkunft (Duperrut & Zogg, 2012, S. 5). Im Rahmen der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU gehört auch das „Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens“ (in der Abbildung als *Bilaterales Abkommen* bezeichnet). Dies hat eine Ausdehnung des Geltungsbereichs des GPA auf weitere Sektoren zum Ziel (Duperrut & Zogg, 2012, S. 5). Das GPA hat zu einer eigentlichen Kodifikationswelle geführt – es wurde es sowohl in Bundesrecht durch den Erlass des BöB und des VöB, sowie in interkantonales Recht (IVöB)

überführt. Da die Vergabe kantonaler öffentlicher Aufträge im Kompetenzbereich der Kantone liegt, ist das kantonale Recht autonom (Duperrut & Zogg, 2012, S. 5). Das IVöB bezweckt, wie das GPA, die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens zwischen den Kantonen. Auch wenn die IVöB zur Harmonisierung des Beschaffungsrechtes beigetragen hat, können die Kantone immer noch individuelle zusätzliche Ausführungsgesetze schaffen. Duperrut und Zogg (2012, S. 4) sehen in der Übertragung des GPA die Gefahr von „Inkohärenz und Widersprüchen". Dies wird noch verstärkt durch weitere Gesetze, welche ebenfalls zur Anwendung kommen, wie bspw. das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM) (Duperrut & Zogg, 2012, S. 4).

Eine Andere Schwierigkeit des Beschaffungsrechts liegt im Geltungsbereich. Grundsätzlich gilt es für alle Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge öffentlicher Auftraggeber. Aber Beyeler (2012, S. 326) unterscheidet zwischen den kommerziell motivierten Wirtschaftsteilnehmern und den Organisationen, die „rein ideellen Zwecken verschrieben" sind. Da diese Art von Institutionen weder Marktteilnehmer sind noch ein Interessengegensatz vorliegt, sind sie für Beyeler (2012) als ideelle Subjekte vom Vergaberecht freigestellt. Beyeler betont jedoch auch, dass ideelle Organisationen unter gewissen Umständen „kommerziell" ausgerichtet sein können. Als Beispiel führt er wohltätige Organisationen auf, welche zwar einen Gewinn erzielen, diesen aber dazu verwenden, ihre gemeinnützigen Tätigkeiten finanziell zu unterstützen. In diesem Fall sind die Organisationen nicht vom Vergaberecht freigestellt. Auf diese Weise wird der Grad der Kostendeckung zum zentralen Element, mit dem beurteilt werden muss, ob eine Organisation unter das Vergaberecht fällt oder nicht. Zur Vermeidung solcher Fälle enthalten Leistungsverträge sogar oft ein Verbot der Gewinnerzielung. Dies hat zur Folge, dass sich an solchen Ausschreibungen nur gemeinnützige/ideelle Organisationen beteiligen, da sie für gewinnorientierte Organisationen kaum von Interesse sind (Beyeler, 2012, S. 327). Somit ist nach Beyeler „der ideell motivierte, nicht kommerziell beauftragte Leistungserbringer [...] kein Wettbewerbsteilnehmer; er befindet sich mit seiner Leistungserbringung auf keinem Markt im wirtschaftlichen Sinne, weil er nicht mit wirtschaftlichen Mitteln um wirtschaftliche Vorteile wettstreitet, sondern sich anerbietet, dem Gemeinwohl zu dienen. Das Vergaberecht will jedoch nur Geschäfte erfassen und deren Anbahnung regulieren, die der öffentliche Auftraggeber unter Teilnehmern des freien Marktes im wirtschaftlichen Sinne vergibt, der unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit steht. Ein Leistungserbringer, der diesem Wirtschaftlichkeitswettbewerb fernbleibt, weil er Leistungen gar nicht zwecks Gewinnung wirtschaftlicher Vorteile anbietet, und dessen Tätigkeit für den öffentlichen Auftraggeber ihm

keine wirtschaftlichen Vorteile einbringt, bewegt sich ausserhalb des Bereichs, den das der Wettbewerbsneutralität verpflichtete Vergaberecht schützen will.“ (Beyeler, 2012, S. 328-329). Artikel 10 Abs. 1 lit. 1 der IVöB legt fest, dass die Vereinbarung keine Anwendung auf Aufträge an Behinderteninstitutionen, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten findet. Nach Beyeler muss das Begriffsverständnis von „Wohltätigkeitseinrichtungen“ ein breites sein, da es alle Subjekte umfasst, die ideelle Zwecke verfolgen und die Leistungen auf nichtkommerzieller Basis anbieten (Beyeler, 2012, S. 330). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nicht die Art der zu erbringenden Leistung entscheidend ist. So reicht es z.B. nicht aus, dass es sich um Leistungen im Sozialbereich handelt. Wichtig ist, dass die beiden Elemente grundsätzliche nichtkommerzielle Zwecksetzung in Kombination mit tatsächlicher nicht-kommerzieller Ausgestaltung der Leistung gegeben sind, um dem Vergaberecht nicht zu unterstehen (Beyeler, 2012, S. 332). Je nach Auftragssumme wird noch unterschieden zwischen Aufträgen im Staatsvertragsbereich, die unter das GPA fallen, und Aufträgen im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich, welche der IVöB unterstellt sind.

Da die oben vorgestellte Ausnahme für gewisse gemeinnützige Organisationen zum Zeitpunkt der Gestaltung der Umfragebogen noch nicht bekannt war, fand diese Unterscheidung nicht Eingang in den Fragenkatalog. Aus diesem Grund lässt sich leider nicht beurteilen, inwiefern der Verzicht auf eine Ausschreibung in diesen Fällen auf die Art der Organisationen, mit denen die Kantone und Städte zusammenarbeiten (ideell oder gewinnorientiert) zurückgeht. Wie bereits erläutert, präsentiert sich das schweizerische Beschaffungswesen sehr komplex und zahlreiche einschlägige Gesetze und Verordnungen haben sich in den letzten Jahren weiterentwickelt. Es stellt sich deshalb berechtigterweise die Frage, ob und in welchem Umfang bspw. von Beyeler dargelegte Ausnahmepraxis für ideelle bei den Auftraggebern überhaupt bekannt ist.

Wichtig ist es, festzuhalten, dass auch diejenigen Organisationseinheiten, welche keine Ausschreibungen im Sinne des Submissionsrechts machen, grundsätzlich Ausschreibungen durchführen können. Diese finden dann sozusagen „freiwillig“ statt, um in einem konkreten Fall eine Auswahl zwischen verschiedenen Bewerbern zu erreichen. Aus diesem Grund werden Leistungsverträge auch jeweils befristet ausgestellt.

In einem Kontext, in dem die wirtschaftliche Bedeutung des Beschaffungswesens konstant am Wachsen ist, scheint es letztlich zentral, einen möglichst transparenten und klar geregelten Zugang zum öffentlichen Markt zu schaffen. In der Schweiz gibt es bis heute 27 Beschaffungsrechtsordnungen. Bis 2009 musste man, um sich einen Überblick über sämtliche

Ausschreibungen zu machen, sich noch durch sämtliche kantonalen Amtsblätter sowie eine Fülle kantonaler Anzeiger blättern. Dies hat sich durch die Inbetriebnahme der Informationsplattform „simap.ch“ geändert, auf welcher seit 2009 sämtliche Ausschreibungen publiziert werden. Die Plattform hat auf diese Weise einen substantiellen Beitrag zur Förderung des Wettbewerbs sowie der Erhöhung der Chancengleichheit unter den Bewerbern geleistet (Tanner, 2010, S. 32-33). Dringend benötigt wäre aber eine Harmonisierung bezüglich des Beschaffungswesen innerhalb der Schweizerischen Rechtsordnung.

4.1.4 Vergabekriterien

Im Rahmen der Umfrage wurden die Auftraggeber gefragt, ob sie über eine Kriterienliste für die Vergabe von Leistungsverträgen verfügen, ob die Anstellungsbedingungen ein Kriterium bei der Vergabe sind und ob es zusätzliche weitere zentrale Kriterien gibt. Diese Fragen sind von zentraler Bedeutung für die vorliegende Arbeit, denn in der Praxis gibt es immer mehr Interessengruppen, welche sich für eine stärkere Berücksichtigung sozialer Aspekte im Rahmen der öffentlichen Beschaffung einsetzen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insb. die *Interessengemeinschaft Ökologische Beschaffung* Schweiz. Der Bund hat sich zudem in seiner *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012* (S. 17) dazu verpflichtet, Rahmenbedingungen zu schaffen, die gewährleisten, dass die Beschaffungspraxis auch soziale Aspekte berücksichtigt. Unter „sozialen Aspekten“ versteht Steiner (2015, S. 19) Themen wie Mindeststandards im Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau, Mindeststandards im Bereich der Arbeitsbedingungen, Berücksichtigung der Lehrlingsausbildung, aber auch *living wages*. Dieses Existenzminimum betrifft allerdings eher Fälle, in denen die Leistung im Ausland produziert wird.

Die Umfrage hat ergeben, dass die Hälfte der befragten Auftraggeber über eine vorgegebene Kriterienliste für die Auftragsvergabe verfügt. Aus der damit einhergehenden Erkenntnis, dass somit jede zweite Organisationseinheit über keine vorgegebene Kriterienliste verfügt, darf aber keinesfalls der Schluss gezogen werden, dass diese ihre Entscheidungsprozesse nicht anhand von Kriterien wie bspw. den oben beschriebenen durchführen. So hat sich in der Umfrage gezeigt, dass mehrere Auftraggeber ihre Kriterien anhand des jeweiligen Projektes ausrichten resp. diese ad hoc formulieren.

Die befragten Organisationseinheiten haben ihre Kriterienlisten je nach Leistungen anders gestaltet und den Fokus auf jeweils unterschiedliche Aspekte gelegt. Bei denjenigen Organisationseinheiten, welche keine Ausschreibungen durchführen sondern die

Leistungsverträge freihändig vergeben, haben die Kriterienlisten logischerweise eine weniger verbindliche Rolle inne, können aber als eine Art einzuhaltende Mindeststandards betrachtet werden.

Anhand von diesen ersten Erkenntnissen wurde entschieden, durch eine Dokumentenanalyse zusätzliche Informationen zu gewinnen. Es ist zunächst wichtig, die Zuschlagskriterien von den Eignungskriterien zu unterscheiden. Die Eignungskriterien stellen die Frage, ob ein bestimmter Anbieter für die ausgeschriebene Leistungserbringung geeignet ist und beziehen sich nur auf den Anbieter (URL: http://www.beschaffungswesen.ch/de/vergabe-eignung.asp, 16.06.2015). Anders formuliert sind Eignungskriterien Anforderungen, um sicherzustellen, dass der Auftragnehmer in der Lage ist, die Leistung auszuführen (Steiner, 2015, S. 37). Gemäss Art. 8 BöB kann der Auftraggeber die finanziellen, wirtschaftlichen und technischen Leistungsfähigkeiten der Anbieter überprüfen, wofür ein Einblick in die Unterlagen verlangt werden kann (Art. 8 Abs. 2 BöB). Die Eignungskriterien und deren erforderliche Nachweise müssen in den Ausschreibungsunterlagen oder Submissionsunterlagen bekannt gegeben werden (URL: http://www.beschaffungswesen.ch/de/vergabe-eignung.asp, 16.06.2015). Gemäss Art. 11 BöB müssen zwingend sämtliche Eignungskriterien durch den Auftragnehmer erfüllt sein (Art. 11 lit. a BöB). Ihnen stehen die Zuschlagskriterien gegenüber. Grundsätzlich erhält das jeweils wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag. Dieses wird ermittelt, indem verschiedene Kriterien berücksichtigt und gewichtet werden. Diese Kriterien sind insbesondere Termin, Qualität, Preis, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Zweckmässigkeit der Leistung, Ästhetik, Umweltverträglichkeit, technischer Wert sowie Ausbildung von Lernenden in der beruflichen Grundbildung (Art. 21 Abs. 1 BöB). Die Gewichtung der verschiedenen Kriterien hängt normalerweise von der Art der Beschaffung ab, sollte aber in der Ausschreibung bekannt gegeben werden. Im Normalfall gilt, dass je einfacher die Leistung ist, desto wichtiger das Zuschlagskriterium Preis wird. Bei komplexen Leistungen rückt die Qualität in den Vordergrund und der Preis verliert als Faktor an Bedeutung (URL: http://www.beschaffungswesen.ch/de/vergabe-eignung.asp, 16.06.2015).

Eignungs- und Zuschlagskriterien sind bei mindestens sechs Organisationseinheiten zu finden. Entweder sind sie in den Submissionsunterlagen selber enthalten oder werden aus den Gesetzen resp. Reglementen abgeleitet. Eine Gewichtung der verschiedenen Kriterien ist jedoch nicht immer vorhanden.

Bezüglich der Anstellungsbedingungen wurde im Beschaffungsrecht die soziale Dimension vor allem durch die VöB-Revision von 2009 verstärkt, indem die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) auf Bundesebene als vergaberechtlich durchsetzbarer Mindeststandard bzw. Ausschlussgrund definiert worden sind (Steiner, 2015, S. 21). So berücksichtigt Art. 7 Abs. 1 VöB unter Arbeitsbedingungen die Gesamtarbeitsverträge sowie die Normalarbeitsverträge, und, wo diese nicht vorhanden sind, die tatsächlichen orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen. In Art. 7 Abs. 2 VöB wird zudem das Kernübereinkommen der ILO explizit erwähnt.

Auf Stufe Gesetz werden die Arbeitsbedingungen in Art. 8 BöB erwähnt, welcher festlegt, dass die Auftraggeberin den Auftrag für Leistungen in der Schweiz nur an einen Anbieter oder eine Anbieterin vergibt, welche die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gewährleistet (Art. 8 Abs. 1 lit. b BöB). Ebenfalls wird durch lit. c selbigen Absatzes die Gleichbehandlung von Frau und Mann in Bezug auf die Lohngleichheit gewährleistet (Art. 8 Abs. 1 lit. c BöB).
Auch im IVöB sind Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen zu finden, und zwar in Art. 11. Dort wird die Beachtung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann verlangt (Art. 11 IVöB).

Ein Kriterium, welches für die Fragestellung dieser Arbeit von zentraler Bedeutung ist, nämlich die Qualifikation des Fachpersonals, nimmt bei den meisten befragten Organisationseinheiten eine zentrale Rolle ein. Konkret bedeutet dies, dass i.d.R. eine bestimmte Minimalausbildung gefordert wird, welche in der Submission als Kriterium aufgeführt wird. Dieses Kriterium hat einen direkten Einfluss auf die Qualität der Leistung. Im Prinzip können die fachlichen Anforderungen an das Personal auch als Eignungskriterium betrachtet werden, welche indirekt auch ein Zuschlagskriterium beeinflusst, nämlich die Qualität.
Während die NPO die Qualifikation ihres Fachpersonals im Rahmen von Submissionen meist nachweisen müssen, verhält es sich bei der Bewertung der Anstellungsbedingungen ebendieses Personals anders. Auch wenn bei der Mehrheit der befragten Organisationseinheiten die Arbeitsbedingungen, die Gleichstellung sowie die Nichtdiskriminierung in den Submissionsunterlagen und in den Rahmen- bzw. Leistungsverträgen als Kriterien erwähnt werden, müssen die NPO diesbezüglich i.d.R. keinerlei Nachweise erbringen. So reicht in den meisten Fällen eine einfache

Selbstdeklaration aus, dass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen respektiert würden. Hier stellt sich die Frage, inwiefern durch eine solche einfache Selbstdeklaration effektiv die Gewährleistung der verlangten minimalen Arbeitsbedingungen gegeben ist oder ob es sich nicht vielmehr um ein „Proforma-Kriterium“ handelt. Denn ein Kontrollelement fehlt hier meist völlig und es müssen auch keine detaillierten Angaben gemacht oder ein Nachweis durch das Einreichen von Dokumenten erbracht werden. Auch ist in den im Rahmen der Umfrage analysierten Fällen meist nicht transparent ersichtlich, wie diese Kriterien bewertet wurden, z.B. ob es sich lediglich um Indikatoren oder um Muss-Kriterien handelt. Die Selbstdeklaration besteht i.d.R. aus Fragen betreffend der Einhaltung von geltenden Arbeitschutzbestimmungen, der Beachtung von Gesamt- und Normalarbeitsverträgen, der Respektierung von branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen, der Beachtung Grundsatzes von Nichtdiskriminierung sowie über die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen.

Die Möglichkeit des Personals, sich weiterzubilden zu lassen, und die Frage, ob Lehrplätze angeboten werden, wird nur von einer einzigen der befragten Organisationseinheiten als Kriterium geführt. Ebenfalls von nur einer einzigen der befragten Organisationseinheiten werden gleichwertige Anstellungsbedingungen wie für die Angestellten der ausschreibenden Organisationseinheit verlangt. Diese Organisationseinheit begründet dieses Muss-Kriterium wie folgt: „Damit soll verhindert werden, dass das städtische Personalrecht umgangen wird und der Abschluss von Leistungsverträgen soll nicht (indirekt) Lohndumping fördern. Es darf nach dem Willen des Gesetzgebers nicht sein, dass ein Verwaltungszweig ausgelagert wird, um Lohnkosten zu sparen.“ Diesen Grundsatz wendet die betroffene Organisationseinheit allerdings nicht umfassend an, da dies in Bereichen, in denen diese Organisationseinheit selber gar nicht tätig ist, nicht branchenüblich wäre: „Anders stellt sich die Situation jedoch beispielsweise bei kulturellen Institutionen dar, denen es aus branchenspezifischen Gründen nicht möglich ist, Löhne zu zahlen, die mit der Stadt vergleichbar sind. Hier kann argumentiert werden, dass die Stadt selber keine vergleichbaren Arbeitsverhältnisse eingeht und damit gar nicht von mit der Stadt gleichwertigen Bedingungen gesprochen werden kann. Entsprechend führt der neue Artikel, dazu dass bei Arbeitsverhältnissen, welche aufgrund branchenspezifischer Unterschiede nicht direkt mit Arbeitsverhältnissen der Stadt verglichen werden können, die branchenüblichen Arbeitsbedingungen garantiert werden müssen.“.

Mindestlöhne finden sich nur in Kriterienlisten im Sektor Integration, und auch dort lediglich bei Ausschreibungen für Sprachkurse. Der Grund hierfür dürfte darin liegen, dass die zu erbringenden Leistungen im Rahmen von Sprachkursen tendenziell einfacher zu messen und

schweizweit sehr einheitlich sind. Die Mindestlöhne können allerdings auch indirekt in die Kriterien einfliessen, z.B. via Gesamtarbeitsverträge.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die minimalen Arbeitsbedingungen stark in Verbindung mit den Gesamtarbeitsverträgen stehen, weil deren Einhaltung ja oft ein Kriterium der ausschreibenden Organisationseinheiten ist. Auf diese Weise wird ein gewisser Mindeststandard sichergestellt.

4.1.5 Änderungen in der Vergabepraxis

Die Organisationseinheiten wurden gefragt, ob Änderungen in ihrer Vergabepraxis zur Diskussion stünden oder ob bereits kürzlich solche eingeleitet wurden. Das war bei lediglich zwei Organisationseinheiten der Fall, welche kürzlich für gewisse zusätzliche Leistungen Submissionsverfahren eingeführt haben. Dass sich nur relativ geringe Veränderungen in der Vergabepraxis feststellen lassen, lässt sich dadurch erklären, dass bereits sämtliche der befragten Organisationen seit mindestens sechs Jahren mit Leistungsverträgen arbeiten und über eine etablierte Praxis verfügen (siehe Abschnitt 4.1.1).

In Abschnitt 4.1 wurde versucht, die Frage nach der Gestaltung der Vergabepraxis von Leistungsverträgen an den dritten Sektor und allfälligen diesbezüglichen Entwicklungen in den letzten Jahren zu beantworten. Die Praxis bei den öffentlichen Ausschreibungen hat sich als viel komplexer als erwartet erwiesen. Dies ist ein dynamischer Bereich, der sich durch die Einführung neuer Verordnungen konstant weiterentwickelt. Quasi sämtliche Organisationseinheiten verfügen dabei über direkte oder indirekte Kriterienlisten. Die Umfrage und die drauf aufbauende Dokumentenanalyse haben gezeigt, dass sich die Vergabepraxis mit Ausnahme des Ausschreibungsvorgangs in den letzten Jahren nicht nennenswert verändert hat. Die erwartete Intensivierung des Wettbewerbs unter den NPO durch die Einführung von Leistungsverträgen dagegen hat sich nicht bestätigt, da sich gezeigt hat, dass acht von zehn Fällen noch immer mit den gleichen Partnern gearbeitet wird.

4.2 Dauer der Leistungsverträge

4.2.1 Dauer

Die Organisationseinheiten wurden gefragt, über welche Laufzeiten der abgeschlossenen Leistungsverträge und/oder Rahmenverträge durchschnittlich verfügen, und ob die Laufzeiten sich in den letzten Jahren verändert haben (kürzer bzw. länger laufende Leistungsverträge).

Bei den meisten Auftraggebern waren keine Veränderungen der Laufzeiten zu beobachten. In zwei Fällen wurden die Laufzeiten von Leistungsverträgen verkürzt. Einmal geschah dies, um sich an die Finanzplanung des Kantons anzupassen und einmal, um eine bessere Flexibilität zu erreichen (mehr Informationen hierzu finden sich im Fallbeispiel im 5. Kapitel). Zweimal wurden Leistungsverträge aus jeweils individuellen, nicht generalisierbaren Gründen verlängert.

Es ist wichtig, zunächst zwischen Rahmenverträgen und Leistungsverträgen zu unterscheiden. Grundsätzlich sollten die juristischen Aspekte eines Leistungsvertrages durch einen Rahmenvertrag geregelt sein. Der Leistungsvertrag sollte nur folgendes beinhalten: Die Laufzeit des Einzelvertrages, mögliche Abweichungen vom Rahmenvertrag, einen Verweis auf die Regelung im Rahmenvertrag sowie eine Klausel für die Vertragshierarchie. Er regelt somit nur das grundsätzliche Verhältnis. Der Leistungsvertrag ist also im Normalfall kürzer als der Rahmenvertrag und sein Schwerpunkt liegt vor allem auf der Leistungsbeschreibung und auf detaillierten Angaben (Köhler-Frost, 2004, S. 93-94). Die Laufzeit der Rahmenverträge sollte länger als die Laufzeit der Leistungsverträge sein. Dies erlaubt eine regelmässige Neuverhandlung der Leistungen, ohne jeweils die ganze Zusammenarbeit in Frage zu stellen, die durch den Rahmenvertrag abgesichert ist. Nicht bei allen Organisationseinheiten finden beide Vertragsarten Anwendung, aber die meisten Auftraggeber, die untersucht wurden (7 von 10), verfügen sowohl über Leistungs- wie auch über Rahmenverträge. Diese untersuchten Rahmenverträge haben jeweils eine Laufzeit zwischen zwei und fünf Jahren. Es kann angenommen werden, dass die meisten eigentlich eine Dauer von 4 Jahren haben, was einer legislativen Periode entspricht. Die Gültigkeitsdauer der Leistungsverträge ist dagegen viel kürzer. 6 von den 10 befragten Auftraggebern stellen sie für maximal ein Jahr aus. Angesichts des Aufwandes, den die Aushandlung eines Leistungsvertrages mit sich bringt, kann dies als Mehraufwand angesehen werden. Die Rahmenverträge bringen Sicherheit und Stabilität, auf der anderen Seite bringen die Leistungsverträge eine gewisse Flexibilität und die Möglichkeit, auf Veränderungen zu reagieren.

Somit hat sich die eigentlich erwartete Verkürzung der Laufzeiten der Leistungs- und Rahmenverträge bei den zehn befragten Auftraggebern nicht bestätigt. Es hat sich gezeigt, dass es nicht eine eigentliche ideale Laufzeit für Leistungsverträge gibt, sondern dass jeweils eine individuelle Balance zwischen Flexibilität für den Auftraggeber und der Sicherung von finanziellen Ressourcen für die Seite der Auftragnehmer gefunden werden muss. Dies kann auch vom jeweiligen Sektor abhängig sein. So wurde im Rahmen der Umfrage in einem Fall der Bereich Soziokultur erwähnt, da dort die Rahmenbedingungen und die Quantität der zu erbringenden Leistungen äusserst stabil sind. Somit haben in diesem Bereich weder Auftraggeber noch –nehmer ein Bedürfnis nach Anpassungen resp. Neuverhandlung der Leistungsverträge.

4.2.2 Verhandlung

Dieser Punkt hängt sehr eng mit dem Abschnitt 4.2.1 (Dauer) zusammen. Denn wie oft die Verhandlung von Leistungsverträgen stattfindet, hängt direkt von den Laufzeiten der verschiedenen Verträge ab.

Die Organisationseinheiten wurden gefragt, ob ihre Leistungsverträge im Normalfall mit den NPO ausgehandelt werden oder ob standardisierte Verträge zur Anwendung kommen. Dazu wurden sie auch gefragt, in wie weit formelle oder auch inhaltliche Anpassungen möglich sind. Diese Frage wurde vor dem Hintergrund gestellt, dass sich die Auftragnehmer möglicherweise in einer schwierigen Position befinden könnten, wenn durch den Auftraggeber schon vor Verhandlungsbeginn die Leistungen und u. a. sogar die Preise definiert wären.

In den meisten der untersuchten Fälle waren die Leistungsverträge standardisiert, und wenn eine Verhandlung stattfand, so betraf es lediglich die Leistungen und den Preis. In mehreren Fällen wurden die Leistungsverträge auch für bestimmte Themenbereiche standardisiert (Soziale Integration, Berufliche Integration, Soziokultur, ...). Nur in einem von zehn untersuchten Fällen wurden sowohl formelle Aspekte wie auch inhaltliche Anpassungen verhandelt. Dass der Aufwand für die Aushandlung eines Leistungsvertrages relativ hoch ist, kann mit ein Grund sein, dass die meisten Auftraggeber auf standardisierte Verträge zurückgreifen. Zusätzlich lässt sich sagen, dass ein Standardvertrag auch zur Sicherstellung der Gleichbehandlung der verschiedenen Partner einer auftragsvergebenden Organisationseinheit beiträgt. So werden kleinere NPO den grösseren, welche z.B. über einen

eigenen Rechtsdienst verfügen, gleichgestellt. Dies schliesst aber nicht die Problematik der asymmetrischen Beziehung zwischen Auftraggeber und –nehmer aus. Das Konzept des Vertrages vermittelt in der Theorie eigentlich das Bild eines freiwilligen Engagements, um ein Verhalten zu regulieren (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 49), in der Realität scheint dies nicht unbedingt der Fall zu sein.

Die Verhandlung von Leistungsverträgen kann in drei Phasen unterteilt werden: i) Verhandlungsvorbereitungsarbeiten, ii) Verhandlungsführung und, iii) Implementierung & Nachverhandlung. Diese Prozesse können zeitlich sehr unterschiedlich ausfallen und die Dauer hängt meistens auch davon ab, ob man sich in einer Erst- oder Wiederverhandlung befindet (Dvorak & Ruflin, 2012, S. 69).

4.2.3 Organisationsmodell

Im Theorieteil (Abschnitt 2.2.2) wurde auf zwei Organisationsmodelle, wie sich die Auftraggeber für die Aushandlung und Verwaltung von Leistungsverträgen organisieren können, hingewiesen. Die Auftraggeber wurden gefragt, ob sie über eine spezialisierte Einheit für die Aushandlung und Verwaltung ihrer Leistungsverträge verfügen, oder ob diese Prozesse bei ihnen direkt unter der Verantwortung der projektverantwortlichen Mitarbeiter stünden. Diese Frage ist insbesondere von Bedeutung für die Vergabepraxis von Leistungsverträgen.

Auf diese Frage sind die Antworten sehr heterogen ausgefallen. Die Hälfte der befragten Auftraggeber arbeitet mit einer Mischform, d.h. die projektverantwortlichen Personen arbeiten jeweils mit einer internen Fachstelle (z.B. Rechtsabteilung) zusammen. Drei Auftraggeber verfügen über eine spezialisierte Einheit, welche sich um sämtliche Aspekte des Leistungsvertragsprozesses kümmert. Keine Verbindung konnte mit dem Aufwand und/oder der Art der Aushandlung von Leistungsverträgen ausgemacht werden. Interessant zu beobachten war, dass eine Auftraggeberin speziell für das Submissionsverfahren externe Fachleute beigezogen hat.

In Abschnitt 4.2 wurde versucht, die folgenden Frage zu beantworten: Wie gestaltet sich der Verhandlungsspielraum, hauptsächlich hinsichtlich der Laufzeit der Leistungsverträge?

Bei den an der Umfrage teilnehmenden Organisationseinheiten konnten keine bedeutende Änderungen der Laufzeiten der Leistungsverträge festgestellt werden, ebenso wenig hat sich eine ideale Laufzeit herauskristallisiert, da dies stark sektorabhängig ist. Da die Leistungsverträge in den meisten Fällen standardisiert sind, verfügen die NPO über wenig Spielraum für Anpassungen. Die Organisationsform (zentral oder dezentral) scheint für die NPO nicht entscheidend zu sein.

4.3 Steuerung

4.3.1 Berichterstattung

Im Rahmen des NPM wird auch ein neues Führungsmodell angestrebt. In diesem Kontext wurden die Auftraggeber gefragt, ob und wie sie die Leistungserbringung der NPO kontrollieren und steuern.

Als erstes Resultat lässt sich erkennen, dass sämtliche untersuchten Organisationseinheiten die Leistungserbringung kontrollieren und dies mindestens anhand jährlicher Pflichtberichte durch die Auftragnehmer sowie eine finanzielle Rechenschaftsablegung sicherstellen. Gewisse Auftraggeber führen zusätzlich noch direkte Kontrollen bei den NPO durch, während bei anderen die Kontrolle indirekt durch Besuche bei den Leistungsbezügern erfolgt (outcome).

Die inhaltliche Ausgestaltung der Berichte wurde in der Umfrage nicht angesprochen. Gemäss FER 21/43e (mehr dazu im nächsten Abschnitt) müssen die Berichte ohnehin stets „die gesetzten Ziele und eine Beschreibung der erbrachten Leistungen in Bezug auf die gesetzten Ziele und die Verwendung der zur Verfügung stehende Mittel“ enthalten (URL: http://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_ass/pwc_transparenz_zehn_thesen_d.pdf, 23.06.2015). Selbst wenn FER nicht angewendet wird, bleibt der Leistungsbericht das zentrale Element für eine offene Kommunikation. Auch die Stiftung ZEWO betont die Wichtigkeit von Leistungsberichten: „Es wäre falsch, die Leistungsfähigkeit einer Hilfsorganisation auf den Anteil an administrativen Aufwand zu reduzieren. (...) Die Kennzahl sagt noch nichts aus über die Wirkung, die mit den eingesetzten Mitteln erzielt wird. Es wird deshalb wichtig sein, die Leistungsberichte weiterzuentwickeln und die erzielte Wirkung zu messen.“ (ZEWOforum Nr.4/2005).

Im Zentrum der Berichterstattung steht heute vor allem die finanzielle Rechnungslegung, welche im nächsten Abschnitt vertieft diskutiert wird.

4.3.2 Finanzen

In der Umfrage wurden die Auftraggeber gefragt, wie in dem Fall vorgegangen wird, wenn die durch den Leistungsvertrag gesprochenen Mittel nicht vollständig verwendet werden.

Die im Rahmen dieser Arbeit befragten Auftraggeber kennen verschiedene Arten, wie sie mit diesen Überschüssen umgehen. In gewissen Fällen müssen die NPO die überflüssigen Mittel einfach direkt an den Auftraggeber rücküberweisen. Bei den meisten Organisationseinheiten aber gibt es detaillierte Bestimmungen, welche genau festlegen, in welchen Fällen die überschüssigen Mittel zweckgebunden weiterverwendet werden dürfen. Dieser Aspekt soll aber an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden, da dies zu sehr ins Detail gehen würde. Es kann festgehalten werden, dass einige Organisationen über einen Schwankungsfond verfügen, einige lediglich über einen bestimmten prozentualen Anteil an der nicht verwendeten Summe verfügen können. Daneben gibt es andere Organisationen, welche einen Teil der finanziellen Mittel erst nach Abschluss der Leistungserbringung bzw. der Berichterstattung erhalten (z. B. 80% der Gesamtsumme nach der Unterzeichnung des Leistungsvertrags und die verbleibenden 20% nach der Berichterstattung). In diesen Fällen fällt die Frage der Rücküberweisung weg, da der genaue Betrag direkt überwiesen werden kann, da die letzte Tranche ja erst nach der Leistungserbringung ausbezahlt wird. In einem anderen Fall war die Regelung so ausgestaltet, dass allfällige Verluste, aber auch Gewinne, jeweils Sache der betroffenen NPO waren. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass in jedem dieser Fälle der Ressourcenplanung zu Beginn des Projektes eine absolut zentrale Rolle zukommt, um allfällige Verluste zu vermeiden und ein erfolgreiches Projekt aufzubauen.

Bezüglich der Rechnungslegung verhalten sich die NPO in dem Sinne anders als gewinnorientierte Organisationen, als dass sie keine Eigentümer haben, sondern verschiedene Stakeholders, welche die Organisation finanzieren. Somit ist das Thema der Rechnungslegung eng verknüpft mit Fragen der Gouvernanz und der Transparenz (URL: http://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_ass/pwc_transparenz_zehn_thesen_d.pdf, 23.06.2015). In diesem Sinne hat die Stiftung für Fachempfehlungen zur Rechnungslegung das Swiss GAAP FER 21 entwickelt, mit dem Ziel, Standards zur Rechnungslegung spezifisch für NPO zu setzen. Gemäss der Stiftung streben die Fachempfehlungen an, „die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Berichterstattung von gemeinnützigen Nonprofit-Organisationen (Jahresrechnung sowie konsolidierte Rechnung) zu erhöhen. Der Besonderheit der fehlenden Gewinnstrebigkeit und der Mittelbeschaffung von gemeinnützigen Nonprofit-Organisationen wird Rechnung getragen, indem die Jahresrechnung/konsolidierte Rechnung

durch eine Rechnung über die Veränderung des Kapitals und einen Leistungsbericht ergänzt wird“ (URL: http://www.fer.ch/inhalt/fachempfehlungen/swiss-gaap-fer-standards/swiss-gaap-fer-21.html, 23.06.2015). Als gemeinnützige Nonprofit-Organisationen im Sinne von Swiss GAAP FER 21 gelten ungeachtet der Rechtsform insbesondere Organisationen, die

- „gemeinnützige, insbesondere soziale Leistungen unabhängig von einem Anspruch für Aussenstehende und/oder einer Mitgliedschaft im Interesse der Allgemeinheit erbringen und
- sich öffentlich an eine unbestimmte Zahl von Spendern wenden oder unentgeltliche Zuwendungen erhalten und/oder sich mehrheitlich aus Geldern der öffentlichen Hand finanzieren.

Wichtiges Merkmal einer gemeinnützigen Nonprofit-Organisation im Sinne dieser Fachempfehlung ist daher, dass sich der Kreis der Leistungsempfänger vom Kreis der Leistungserbringer (Spender, Stifter, Mitglieder, Gönner, Mitarbeitende usw.) unterscheidet.“ (URL: http://www.fer.ch/de/inhalt/fachempfehlungen/swiss-gaap-fer-standards/swiss-gaap-fer-21.html, 23.06.2015). Die Swiss GAAP FER 21 stellt kein verbindliches Recht dar, sondern stellt lediglich einen unverbindlichen Standard zur Verfügung. Das Schweizerische Obligationenrecht kennt keine speziellen Regelungen für die Rechnungslegung von NPO. Es kann aber gesagt werden, dass die NPO, die den Standard verwenden, mehr Transparenz und einen höheren Offenlegungsgrad vorweisen können, wie die Organisationen, welche den Standard nicht anwenden. Die Dokumentenanalyse hat auch gezeigt, dass immer mehr Auftraggeber diesen Standard explizit verlangen.

In gewissen Bereichen kann eine NPO trotz aller Unterschiede mit einem Unternehmen verglichen werden. Während die Unternehmen profitorientiert ausgerichtet sind und Gewinn erzielen wollen, so zielen die NPO darauf, die grösstmögliche Wirksamkeit mit den gesprochenen Mitteln zu erreichen. Dieser Grundsatz wurde in das Swiss GAAP FER 21 Ziff. 3 übernommenen und lautet dort wie folgt: „Der Leistungsbericht gibt in angemessener Weise über die Leistungsfähigkeit (Effektivität) und die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) der gemeinnützigen, sozialen Non-Profit-Organisation Auskunft“ (URL: http://impact.zewo.ch/de/wirkungsmessung/good_practice/leistungsbericht, 23.06.2015).

Während das FER 21 keine Vorschriften für Rückstellungen enthält, definiert das FER 23 Rückstelllungen „als eine auf einem Ereignis in der Vergangenheit begründete wahrscheinliche Verpflichtung, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss, aber schätzbar ist. Bestehende Rückstellungen sind auf jeden Bilanzstichtag neu zu beurteilen. Nicht mehr

benötigte Rückstellungen sind aufzulösen. Es ist ein Rückstellungsspiegel zu erstellen, der Aufschluss über die einzelnen Bestandteile und deren Veränderungen gibt“ (URL: http://www.fer.ch/inhalt/fachempfehlungen/swiss-gaap-fer-standards/swiss-gaap-fer-23.html, 04.0.2015). Das Swiss GAAP FER beruht auf der Idee der „true und fair view“, also einer transparenten und tatsächlichen Präsentation der finanziellen Situation, die schlussendlich unter guter Governance verstanden wird. Die NPO sollten sich somit an diesen Ansatz halten.

Bei der Debatte über die Auslagerung von Tätigkeiten an NPO steht oft die Frage nach den allfälligen Kostenersparnissen im Zentrum. Es gibt auch kritische Stimmen, welche gar die Meinung vertreten, dass Auslagerungen aufgrund der aufwändigen administrativen Betreuung der Leistungsverträge im Gegenteil sogar zu Mehrausgaben geführt hätten. Im Rahmen dieser Arbeit wurden die Auftraggeber diesbezüglich gefragt, ob ihrer Ansicht nach die Auslagerungen in ihren Organisationen zu Kostenersparnissen geführt hätten und falls ja, in welchem Umfang. Dabei war bereits bei der Formulierung der Umfrage klar, dass es sich dabei um eine je nach Organisationseinheit nur schwierig zu beantwortende Frage handelte. Die Frage erschien aber dennoch wichtig, da schlussendlich auch schon nur eine allfällige Feststellung, dass die betroffenen Organisationen selber gar nicht wissen, ob Kosten eingespart werden oder nicht, interessant wäre. In der Tat gaben 8 von 10 befragten Organisationseinheiten denn auch an, sie wüssten nicht, ob die Auslagerung von Leistungen zu tieferen (oder höheren) Kosten geführt hat. Dies hat aber unter anderem auch damit zu tun, dass einige Auftraggeber die Frage deshalb gar nicht beantworten konnten, da sie die von ihnen ausgelagerte Leistung selber gar nicht erbracht hatten, diese Leistung also von Anfang an extern vergeben hatten. Oder es handelt sich bei den ausgelagerten Aktivitäten um neue Leistungen der öffentlichen Hand, welche vorher noch gar nicht angeboten wurden. Eine einzige der befragten Organisationseinheiten hat angegeben, durch die Auslagerung Ersparnisse erzielt zu haben. Die besagte Organisation erklärt sich dies dadurch, dass in der öffentlichen Verwaltung höhere *Overhead*kosten anfallen würden. Dagegen hat eine andere Organisationseinheit erwähnt, dass sie durch Auslagerungen keine Ersparnisse erzielen konnte. Dies habe sich nachweisen lassen, da nach einer erfolgten Reintegration der Leistung die Kosten gleich blieben wie während der Periode der Auslagerung.

4.3.3 Vor- und Nachteile für die Auftraggeber

Die Organisationseinheiten wurden gefragt, wo sie die Vor- und Nachteile von Leistungsverträgen sehen. Die erste interessante Schlussfolgerung, die sich aus den

Antworten ziehen lässt, ist diejenige, dass sämtliche befragten Organisationen Vorteile benennen konnten, aber nicht alle ebenfalls auch Nachteile identifizieren konnten.

Folgende Vorteile wurden von den meisten Organisationen genannt:

- Leistungsverträge werden dort abgeschlossen, wo die Leistung sinnvollerweise durch Dritte zu erbringen ist, da das erforderliche Know-how bei der öffentlichen Hand nicht vorhanden ist;
- Leistungsverträge werden dort abgeschlossen, wo die Leistung nicht Teil der Regelstruktur ist (z. B. Sprachkursangebot);
- Der Leistungserbringer kann das Budget oft flexibler gestalten als die öffentliche Hand;
- Schaffen von Verbindlichkeit, Rechtssicherheit, Klarheit;
- Diskussionen über Wirkungen, Effizienz und Messbarkeit;
- Kosten- und Nutzenverhältnis wird im Detail analysiert;
- Wettbewerbsanreize;
- Transparenz von Leistungen;
- Die Steuerung mit Leistungsverträgen wird zwar als anspruchsvoll, aber auch sehr zielführend wahrgenommen.

Gleichzeitig wurden folgende Nachteile benannt:

- Know-how Verlust;
- Schwächung der Steuerung und Verlust der Überwachungsposition während der Phase der Leistungserbringung;
- Grosser Aufwand für den Abschluss von Leistungsverträgen, der sich erst ab einem gewissen Volumen lohnt;
- Grosser Aufwand durch das aufwändige Controlling.

In den Umfrageergebnissen überwiegen aus Sicht der Auftraggeber also die identifizierten Vorteile klar die Nachteile.

Abschliessend wurden die Auftraggeber gefragt, ob die Einführung von Leistungsverträgen ihre Zusammenarbeit mit NPO im Allgemeinen beeinflusst hat. Viele Auftraggeber konnten dies aber gar nicht beurteilen, da sie Leistungsverträge schon länger eingeführt hatten und sich gar nicht mehr in der Lage sahen, die vorherige Situation zu beurteilen. Die übrigen jedoch erwähnten die folgenden Aspekte:

- Die Leistungsverträge erlauben den Einkauf einer bestimmten Leistung, ohne die ganze Organisation finanzieren zu müssen;
- Die geschaffene Verbindlichkeit zwischen den Partnern habe einen positiven Einfluss auf deren Beziehungen;
- Ebenfalls positiv beurteilt wurde der Fakt, dass sich die Partner besser kennen. Die Kreativität und Produktivität der umgesetzten Projekte würden so gefördert und kämen dem Gemeinwesen zu Gute;
- die NPO bräuchten noch einige Zeit, um sich an diese neue Beziehungsart zu gewöhnen. Der Auftraggeber stelle Anforderungen und die Institutionen müssten sich daran anpassen.

In Abschnitt 4.3 stand die Frage nach der Ausgestaltung der Steuerungsaspekte im Vordergrund. Es wurde aufgezeigt, dass die Steuerung vor allem durch die Berichterstattung erfolgt. Die Weiterverwendung von überschüssigen Mitteln wird sehr verschieden gehandhabt. Die Steuerung durch Leistungsverträge wurde durch einige Organisationseinheiten als ein Mittel für zielführende Steuerung wahrgenommen, während für andere Geldgeber in deren Wahrnehmung die Einführung von Leistungsverträgen ihre Steuerungsposition geschwächt hat. Das Instrument des Leistungsvertrages wird von sämtlichen befragten Auftraggebern als grundsätzlich positiv beurteilt.

5 Auswertung des Interviews zum Fallbeispiel Wohn- und Obdachlosenhilfe der Stadt Bern

Das Interview hat im Anschluss an die Umfrage sowie die Dokumentenanalyse stattgefunden mit dem Ziel, konkrete Erfahrungen und Beispiele zu diskutieren und gewisse Aspekte zu vertiefen und gewisse Thesen bestätigen lassen zu können.

Für die Auswertung des Interviews wurde die gleiche Struktur verwendet wie für die Auswertung der Umfrage (Auswahlkriterien, Dauer und Steuerung). Nicht jedes einzelne Element wurde aufgenommen, sondern nur diejenigen Aspekte, welche für die vorliegende Arbeit interessant waren.

5.1 Hintergrundinformationen zur Wohn- und Obdachlosenhilfe der Stadt Bern

Die Wohn- und Obdachlosenhilfe der Stadt Bern ist unter anderem für die Koordination, Bedarfsabklärungen und Qualitätskontrollen zuständig. Zum ihrem Angebot gehören auch Beratung und Prävention für gefährdete Menschen, damit Obdachlosigkeit gar nicht erst entsteht (URL: http://www.bern.ch/leben_in_bern/wohnen/wohnen/wohn-%20und%20obdachlosenhilfe/, 14.07.2015). Die Stadt Bern orientiert sich dabei an einem 4-Stufen-Modell:

- Stufe 1: Einfache, niederschwellige Unterkünfte: Aufenthalt tagsüber möglich, befristet, minimale Betreuung (z.B. das Passantenheim der Heilsarmee)
- Stufe 2: Betreutes Wohnen in speziellen Institutionen mit vorgegebener Tagesstruktur (z.B. die Frauenwohngemeinschaft)
- Stufe 3: Begleitetes oder selbständiges Wohnen in Wohnungen
- Stufe 4: Beratung

(URL: http://www.bern.ch/leben_in_bern/wohnen/wohnen/wohn-%20und%20obdachlosenhilfe/, 14.07.2015)

Um diese Ziele zu erreichen, stellt die Stadt Bern rund 2.6 Millionen Franken pro Jahr zur Verfügung. Aktuell verfügt die Wohn- und Obdachlosenhilfe über Leistungsverträge mit vier privaten Trägerschaften:

- Heilsarmee (Passantenheim und Begleitetes Wohnen);
- Verein Wohngemeinschaften in der Stadt und Region Bern (Frauenwohngemeinschaft und Wohngemeinschaft Schwandengut);
- Wohnenbern (Betreutes und Begleitetes Wohnen);

- Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in der Stadt Bern AkiB (Betreutes Wohnen für Drogenkonsumierende, Albatros).

Diese Organisationen bieten zusammen rund 200 Plätze an.

Diese vier Leistungsverträge basieren auf einem Musterleistungsvertrag (Anhang 3), welcher 2013 vollständig überarbeitet wurde, da in verschiedenen Bereichen Verbesserungspotential erkannt wurde. Auf dieses Verbesserungspotential resp. die Überarbeitung werden wir in der folgenden Auswertung zurückkommen. Die Stadt Bern und somit auch ihre Wohn- und Obdachlosenhilfe verfügt über keine Rahmenverträge.

5.2 Auswahlkriterien

Die Stadt Bern hat auf die Durchführung eines freien Wettbewerbs verzichtet. Die Leistungsverträge werden durch ein freihändiges Verfahren vergeben. Wie bereits dargelegt, besagt die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB), dass bei einem Auftragsvolumen von unter 150‘000 Franken der Auftraggeber den Auftrag unter gewissen Voraussetzungen direkt ohne eine Ausschreibung vergeben darf (Art. 7 VöB). In diesem konkreten Fall übersteigen die Volumina der Leistungsverträge die Grenze von 150‘000 Franken aber um ein mehrfaches. Die Stadt Bern hält ihr Vorgehen aber dennoch für zulässig und begründet dies damit, dass auf dem Platz Bern keine anderen Institutionen in der Lage seien, die benötigten Dienstleistungen zu erbringen, bzw. weil sämtliche Unternehmen, welche in der Region Bern entsprechende Dienstleistungen anbieten, bei der Vergabe der heute existierenden Leistungsverträge berücksichtigt worden seien. Für die Stadt Bern seien zudem die langjährigen positiven Erfahrungen mit diesen Trägerschaften ein wichtiges Kriterium. Mit diesen Institutionen bestünde eine „sehr kooperative, engagierte und erfolgreiche Zusammenarbeit“.

Vor diesem Hintergrund spielen die Auswahlkriterien nur eine begrenzte Rolle, da die Leistungsverträge nicht öffentlich ausgeschrieben werden. Jedoch findet man bezüglich der Anstellungsbedingungen bei der Stadt Bern sehr weit gehende Kriterien. In dem Abschnitt „Personalpolitik“ des Musterleistungsvertrages werden Anstellungsbedingungen verlangt, welche mit denen der Angestellten der Stadt Bern gleichwertig sind. Dies ist die Umsetzung von Art. 6, Abs. 2 des Übertragungsreglements der Stadt Bern (UeR), welches vorschreibt, dass die Stadt Bern „nur mit Bewerberinnen oder Bewerbern verhandelt, bei denen sichergestellt ist, dass sie die Anstellungsverhältnisse zu – im Vergleich mit der Stadt –

gleichwertigen Bedingungen im Rahmen von neu auszuarbeiten Gesamtarbeitsverträgen gestalten“.

Allerdings wurde im Obdachlosenbereich auf die Erfordernis „Anstellung des Personals nur im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen“ verzichtet. Dies ist aus zwei Gründen geschehen: Erstens weil im Obdachlosenbereich die Anstellungsbedingungen in den letzten Jahren ohnehin an diejenigen der Stadt Bern angepasst wurden und zweitens, weil der Aufwand, für eine relativ kleinen Personenkreis Gesamtarbeitsverträge zu erarbeiten und zu pflegen, unverhältnismässig in Relation zum dadurch erzielbaren Nutzen wäre.

Die Formulierung gemäss Art. 6, Abs. 2 UeR, wonach den Arbeitnehmenden im Vergleich zur Stadt gleichwertige Anstellungsbedingungen garantiert werden müssen, ist zudem nur bindend bei der eigentlichen Auslagerung von städtischen Aufgaben. Die Frage nach der Art der Leistung im Sinne einer Unterscheidung zwischen der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe und der Abholung einer Leistung, die dem öffentlichen Wohl dient, spielt hier also eine wichtige Rolle. Das Sozialhilfegesetz (SHG) des Kantons Bern regelt die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Nach Art. 11 SHG gilt der Grundsatz, dass „wo das Gesetz nichts anderes erwähnt, die Sozialhilfe eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist“. Nach Art. 15 SHG „stellen die Gemeinden nach den kantonalen Vorgaben die individuellen Leistungsangebote bereit, und sie unterstützen die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) beim Bereitstellen von institutionellen Leistungsangeboten und stellen mit deren Ermächtigung solche Angebote bereit“. Im vorliegenden Fall hat die Stadt Bern die Erbringung der Leistungen im Obdachlosenbereich an private Vereine übertragen und handhabt die abgeschlossenen Leistungsverträgen unter der Annahme, dass es sich dabei um eine Aufgabenübertragung handelt. Jedoch ist sowohl in diesem wie auch in zahlreichen andern Fällen eine Abgrenzung zwischen Aufgabenübertragung und Abgeltung sehr schwierig. Um dieser Problematik zu begegnen, enthält der neue Musterleistungsvertrag, der 2013 eingeführt worden ist, zwingende Bestimmungen, deren Vorhandensein in jedem Leistungsvertrag zu überprüfen ist.

Grundsätzlich ist eine Konventionalstrafe von maximal CHF 3’000 für den Fall vorgesehen, dass gegen die Bestimmungen betreffend Anstellungsbedingungen, Gleichstellung oder Diskriminierungsverbot verstossen wird. Diese Konventionalstrafe wird jedoch nur mit Zurückhaltung eingesetzt, da sie normalerweise die Leistungserbringung insgesamt gefährdet.

Jedoch werden die Anstellungsbedingungen nicht jedes Jahr kontrolliert. 2014 fand ein gesamtstädtisches Projekt statt, bei dem sämtliche Löhne im Rahmen von ausgelagerten Leistungen überprüft wurden. Da eine solche Überprüfung einen beträchtlichen Aufwand darstellt, handelte es sich nur um eine einmalige Aktion. Der Aspekt der Kontrollen wird aber im übernächsten Abschnitt „Steuerung“ (5.4) noch detailliert besprochen.

Der Stadt Bern sind bei der Durchsetzung von gleichwertigen Anstellungsbedingungen laut ihrem Leistungsvertragsexperten aber auch Grenzen gesetzt. Dies betrifft zum Beispiel die Pensionskassen. So kann die Stadt Bern zwar via Leistungsvertrag dafür sorgen, dass auch für Arbeitnehmende in den Partnerorganisationen die gleichen Beiträge an die zweite Säule überwiesen werden wie für die Angestellten der Stadt Bern. Aber bei der zweiten Säule spielen neben der Höhe der Beitragszahlungen vor allem die Leistungen der jeweiligen Pensionskasse eine Rolle. Dies macht es der Stadt Bern unmöglich, hier wirklich ein gleichwertiges System anzubieten. Der Leistungsvertragsexperte beschrieb in dem Interview auch das Beispiel einer Organisation, welche ein eigenes Lohnklassensystem entwickelt hatte, wie es auch Kantone und die Bundesverwaltung kennen. Das Problem in besagtem Fall bestand darin, dass die dort festgelegten Löhne tiefer als diejenigen der Stadt Bern waren. Dies wurde von der Organisation damit begründet, dass ihre Mitarbeiter primär aus altruistischen und ideellen Gründen bei dieser Organisation arbeiteten und nicht aus finanziellen Gründen. Nach mehreren Gesprächen mit der Organisation hat die Stadt Bern schlussendlich entschieden, diese an sich zu tiefen Löhne in diesem konkreten Fall zu akzeptieren, primär aus dem Grund, da die einzige Alternative darin bestanden hätte, ganz auf die Erbringung der entsprechenden Dienstleistung zu verzichten, da es keine alternativen Anbieter gab. Zudem war der fragliche Lohnunterschied kein gravierender und durch das Lohnklassensystem war immerhin eine gewisse Transparenz gegeben.

5.3 Dauer

Die Stadt Bern arbeitet grundsätzlich mit Leistungsverträgen mit einer Dauer von zwei Jahren. In den Anfangszeiten, als die Leistungsverträge neu eingeführt wurden, wurden noch primär vierjährige Laufzeiten vereinbart. 2007 aber wurden die Laufzeiten auf zwei Jahre beschränkt. Dieser Wechsel hat sich in den Augen des Experten für die Stadt Bern bewährt. Die kürzeren Laufzeiten geben der Stadt Bern mehr Flexibilität, da durch den zweijährigen Turnus regelmässigere Anpassungen möglich werden. Zweijährige Leistungsverträge gewährleisten einerseits eine auf gesicherten Grundlagen basierende mittelfristige Planung

und Ressourcenbewirtschaftung für die Institution. Für die Stadt kann die mittelfristige Steuerung und das Controlling aufgrund von Leistungsindikatoren (Steuerungsvorgaben und Kennzahlen) und Leistungsabgeltungen optimiert werden. Während des Interviews wurde gefragt, ob die Flexibilität in der Praxis primär den Auf- oder Abbau von Personal beträfe. Dies sei nicht der Fall, es gehe primär um die Anpassung der zu erbringenden Leistungen an veränderte Nachfrageverhältnisse, in einem Fall wurde z.B. in einer Institution das Angebot von 42 auf 50 Betten erhöht.

Wie oben erwähnt richten sich die Leistungsverträge nach dem Musterleistungsvertrag und nach der Verordnung für eine Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte. Somit sind die Leistungsverträge standardisiert. Spezifische kleinere Anpassungen sind für die jeweiligen Institutionen möglich, aber die Stadt Bern versucht, diese auf ein Minimum zu beschränken.

5.4 Steuerung

Die Leistungsverträge werden in der Stadt Bern durch den Obdachlosenhilfe-Koordinator selbst verwaltet, der aber Unterstützung durch die Stadtkanzlei erhält, die über eine zentrale spezialisierte Einheit verfügt. Zuerst werden die Leistungsverträge im Direktionsfinanzdienst und im Generalsekretariat geprüft. Anschliessend werden sie zur Vorprüfung dem städtischen Finanzinspektorat und der Stadtkanzlei vorgelegt. Zum Schluss wird dann eine Stadtratsvorlage erstellt. Eine Angabe in konkreten Stellenprozenten ist somit schwierig zu machen. Der im Interview befragte Experte aber schätzt, dass er zwischen 20 bis 30 Stellenprozente in die Verwaltung von Leistungsverträgen investiert.

Die Stadt Bern kontrolliert die Leistungserbringung auf vier Arten:

- die privaten Trägerschaften müssen zwei Mal pro Jahr inhaltliche Berichte abliefern;
- die privaten Trägerschaften müssen jährlich eine revidierte Jahresrechnung abgeben;
- der Projektverantwortliche ist als Stadtvertreter im Vorstand der NPO vertreten;
- das stadtbernische Finanzinspektorat hat ein Einsichtsrecht in die Finanzen der NPO.

Der Einsitz im Vorstand der NPO ist eine Eigenheit, welche keine der anderen im Rahmen der Umfrage befragten Auftraggeber kennt. Hier stellt sich natürlich die Frage, ob dies nicht zu Interessenkonflikten führen kann. Nach Einschätzung des interviewten Experten sei dies aber kein Problem. Er ziehe sich zurück, wenn der Vorstand über neue Leistungsverträge abstimmen würde oder er auch in anderen Belangen einen potentiellen Interessenkonflikt

sehen würde. Zudem würde dieses potentielle Risiko durch die Vorteile des direkten Austausches, der Nähe und des Verständnisses für den Projektpartner kompensiert.

Im Bereich der Obdachlosenhilfe gibt es in der Stadt Bern auch noch einen „runden Tisch" bzw. eine Arbeitsplattform der Leistungsvertragspartner. Seit 2003 treffen sich die Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter der Obdachloseninstitutionen alle drei Monate mit der Koordinationsstelle Obdachlosigkeit und mit anderen Fachpersonen. Das Ziel des runden Tisches ist es, einander gegenseitig zu informieren, über Probleme zu beraten, die Leistungsverträge zu harmonisieren und das *Controlling* zu besprechen. Es werden zum Beispiel schwierige Fälle diskutiert, Standards und Hausordnungen angeglichen sowie Konzepte angepasst und weiterentwickelt. Eingeladen werden unter anderem Vertreterinnen und Vertreter des Kompetenzzentrums Arbeit, des Sozialdienstes, des Amtes für Erwachsenen- und Kindesschutz oder des Gesundheitsinspektorats. Die Runde Tisch hat sich als *Best Practice* erwiesen. Dies ist jedoch nur möglich, weil in der Stadt Bern der Bereich Obdachlosenhilfe grössenmässig überschaubar ist.

Die allfällige Gewinne und Verluste sind Sache der NPO, mit welchen die Leistungsverträge abgeschlossen werden. In den meisten Fällen erzielen die NGOs aber einen Gewinn, da die Nachfrage nach dem durch erbrachten Leistungen immer sehr hoch ist. Aber dennoch ist es ist keinesfalls ein Bereich, in welchem profitorientiert gearbeitet wird.

Bei Abschluss eines Leistungsvertrages mit der Stadt Bern findet man in dessen Anhang 1 eine Liste der zu erbringenden Leistungen mit Zieldefinitionen und Indikatoren. In den meisten Fällen finanziert die Stadt Bern eine Auslastung von 80 oder 90 Prozent, d.h. wenn die Auslastung höher ist, macht die NPO Gewinne. Die meisten privaten Trägerschaften, mit denen die Stadt Bern zusammenarbeitet, verfügen über Eigenmittel (z. B dank Spendeneinnahmen), welche in Notsituationen eine eigene Überbrückungsfinanzierung erlauben. Der Vorteil von zweijährigen Leistungsverträgen (anstatt vierjährigen) ist auch, dass schneller reagiert werden kann. Wenn z.B. die Mietkosten steigen, müssen die NPO die zusätzliche Kosten selber tragen bis zum Ende des laufenden Leistungsvertrages, erst anschliessend kann ein Antrag auf einen höheren Beitrag gestellt werden.

Die Dokumentenanalyse der Dokumente der Stadt Bern hat gezeigt, dass die Kostenentwicklung der Obdachloseninstitutionen eher eine ansteigende Tendenz aufweist. Gründe dafür sind die allgemeine Teuerung, aber auch ein Anstieg der Personalkosten, weil der Bedarf an Fachpersonal in den letzten Jahren gestiegen ist. Dies kann in einem gewissen

Mass auch als Hinweis gesehen werden, dass durch die Leistungsverträge gute Anstellungsbedingungen garantiert werden. Für jede Leistungsvertragsperiode wird auch jeweils ein Kredit zum Ausgleich einer allfälligen Teuerung zulasten der laufenden Rechnung bewilligt.

Die Stadt Bern (im Allgemeinen, nicht nur im Bereich Obdachlosenhilfe) schliesst seit 2003 Leistungsverträge mit den Trägerschaften ab, und der interviewte Experte betont, dass sowohl seine eigenen Erfahrungen im Bereich Obdachlosenhilfe, aber auch die Erfahrungen der Stadt Bern im allgemeinen, trotz des hohen administrativen Aufwandes, positiv sind.

Die Stadt hat damit die operative Verantwortung an die Institutionen delegiert, hat aber immer noch einen Einfluss auf das Angebot, den Preis und die Qualität der erbrachten Dienstleistungen. Wie vorhin erwähnt hat sich laut dem befragten Experten die Zusammenarbeit auf einem hohen und professionellen Niveau etabliert.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die Wohn- und Obdachlosenhilfe der Stadt Bern in mehrere Bereiche als *Best Practice* erwiesen hat. Vor allem das Erfordernis von gleichwertigen Anstellungsbedingungen ist einmalig. Auch die Steuerung, die durch eine sehr enge Zusammenarbeit geprägt wird, ist sehr positiv aufgefallen, insb. die Praxis des „runden Tisches“, bei dem alle Partner regelmässig zusammensitzen. Auch wenn die Stadt Bern dies anders sieht und durchaus auch begründen kann, so muss das Fehlen einer öffentlichen Ausschreibung negativ beurteilt werden.

Im folgenden Kapitel wenden wir uns nun der Diskussion der bisher vorgestellten Ergebnisse aus Umfrage, Dokumentenanalyse sowie des Fallbeispiels zu.

6 Diskussion und Interpretation

Das *New Public Management* hat einen Wandel in der Arbeitsweise staatlicher Verwaltungen mit sich gebracht und gleichzeitig auch die Beziehung des Staates mit dem dritten Sektor verändert. Für viele Leistungen kann sich die öffentliche Hand heutzutage zwischen *make or buy* entscheiden, also ob sie eine Leistung selber erbringen will oder sie diese lieber auslagern möchte. Es stellt sich die Frage, ob bei einer Auslagerung die Bereitstellung der Leistungen billiger oder besser erfolgt, als wenn sie der Staat selber erbringen würde. Klar ist, dass bei einem *contracting out* die Verantwortung bei der öffentlichen Hand verbleibt. Die Verwaltung übernimmt dann die Rolle des Leistungskäufers und die NPO die Rolle der Leistungserbringers (Schedler & Proeller, 2011, S. 215). Die Einführung von Leistungsverträgen hat dabei auch die Konzepte des Wettbewerbs und der Konkurrenz mit sich gebracht. In der Literatur wird die grössere Marktorientierung der NPO sowie das geforderte unternehmerisches Handeln oft als Herausforderung erwähnt. In der Tat findet sich der dritte Sektor heute oft mit paradoxen Anforderungen konfrontiert (Simsa, 2002, S. 1-5). Wie im Theorieteil beschrieben befinden sich die NPO in einem Spannungsfeld zwischen dem Geldgeber (Verwaltung) und den Leistungsempfängern, das wie folgt darstellt werden kann:

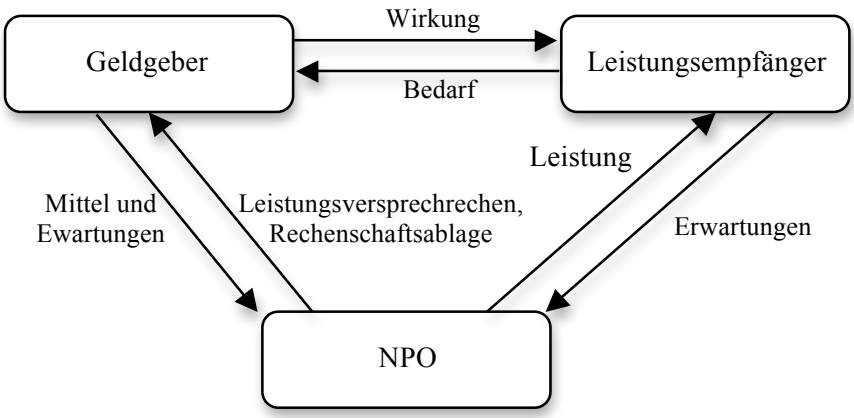

Abbildung 3: Beziehungen in der Fokaltriade (Ritz, 2013, in Anlehnung an Zauner et al., 2006, S. 36)

In der Abbildung sind die Beziehungen stark vereinfacht dargestellt, da hinter den drei Gruppen selbstverständlich verschiedene Ansprüche stehen, nicht alle einheitlich sind. So bestehen zum Beispiel auf der Seite der Geldgeber oft Meinungsverschiedenheiten zwischen Politik und Verwaltung.

Vor diesem Hintergrund wurde in der vorliegenden Arbeit versucht, die Vergabepraxis von Leistungsverträgen an den dritten Sektor entlang dreier Aspekte (Auswahlkriterien, Dauer und Steurung) zu analysieren.

Wie oben erwähnt, birgen Leistungsverträge mehrere Widersprüche in sich und der dritte Sektor muss sich teilweise neu erfinden. Im dritten Sektor selber, aber auch in der Literatur, wird immer mehr Kritik laut, weil die erhöhte Konkurrenz nicht immer von Vorteil ist, was die Anstellungsbedingungen betrifft (Schedler & Proeller, 2001, S. 306). Die Datenerhebung hat diese Befürchtungen jedoch nicht bestätigen können oder höchstens Teilaspekte davon.

Eine wichtige Erkenntnis dieser Arbeit ist auch, dass in der Handhabung von Leistungsverträgen in der Praxis grosse Unterschiede bestehen. Der grösste Unterschied lässt sich bereits zwischen den verschiedenen Sektoren erkennen: Während im Sozialbereich fast nur noch mit Leistungsverträgen gearbeitet wird, so sind diese im Umweltbereich quasi inexistent. Aber auch die Grösse, bzw. die organisatorische Ebene des Geldgebers (Bund, Kanton oder Stadt) spielt eine Rolle. Je kleiner die Organisationseinheit ist, desto näher sind die Projektleiter an den zu erbringenden Leistungen und den relevanten Stakeholders. Das Interview mit der Wohn- und Obdachlosenhilfe der Stadt Bern hat diesen engen Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren aufgezeigt. In diesem Fall regt der Leistungsvertrag die Rahmenbedingungen fest, aber er hat nicht die ganzen Beziehungen beeinflusst und eine gewisse Flexibilität ist immer noch vorhanden.

Ebenfalls aufgefallen ist, dass in der Theorie (zum Beispiel Dvorak & Ruflin und Thom & Ritz) der Geldgeber und der Geldnehmer im Leistungsvertragsprozess gleichberechtigte Teilnehmer sind. In der Praxis scheint dies nicht resp. nicht uneingeschränkt der Fall zu sein. Der Geldgeber hat eine stärkere Position inne und dem Geldnehmer bleiben oft nicht viele Alternativen. Die Verhandlungsmacht liegt eindeutig auf Geldgeberseite.

Viele in der allgemeinen Wahrnehmung negativ konnotierte Eigenschaften von Leistungsverträgen konnten durch die Umfrage, die Dokumentenanalyse und das Experteninterview objektiviert und relativiert werden. In der folgenden Auflistung werden einige dieser Punkte aufgegriffen und es wird versucht, für diese Problemfelder allgemeine Empfehlungen zu formulieren:

- Standardisierte Leistungsverträge werden oft kritisch betrachtet, aber sie haben auch den grossen Vorteil, dass sie die Gleichbehandlung der verschiedenen NPO durch den Auftraggeber sicherzustellen helfen. Wenn die Leistungsverträge jeweils von Grund auf neu verhandelt werden würden, wäre nicht nur der Aufwand unverhältnismässig hoch, es würde auch dazu führen, dass nur die grösseren NPO in einer genügend

starken Position wären, um zu verhandeln (asymmetrische Stärke, siehe Dvorak & Ruflin, 2012, S. 51-69). Drei Fünftel der untersuchten Organisationseinheiten arbeiten mit standardisierten Verträgen. Wichtig scheint aber vor allem zu sein, dass auch standardisierte Leistungsverträge Anpassungen erlauben und auch Raum lassen für Ausnahmen.

- Die These, dass die erhöhte Konkurrenzsituation dazu geführt hätte, dass die Auftraggeber vermehrt mit anderen NPO arbeiten würden, hat sich nicht bestätigt. 8 von 10 untersuchten Auftraggebern arbeiten noch immer mit den gleichen NPO zusammen wie vor der Umstellung auf Leistungsverträge. Bei der Auswertung der Daten hat sich gar die Frage gestellt, ob es als neue NPO überhaupt möglich ist, Aufträge zu erhalten. Insbesondere im Sozialbereich dürfte dies sehr schwierig sein, da die meisten dort tätigen NPO in der Branche etabliert sind und nicht profitorientiert arbeiten. Zudem führt ein Wechsel hin zu einem neuen Partner für den Auftraggeber immer auch zu einem Know-how-Verlust. Es ist schwierig vorstellbar, wie sich im Hinblick auf diese drei Aspekte ein neuer Anbieter durchsetzen könnte. Dennoch kann empfohlen werden, jeweils ein offenes Submissionsverfahren durchzuführen, um eine gesunde Konkurrenzsituation zu fördern, ohne aber zwingend den Partner bei jeder Neuverhandlung zu wechseln. Dies hängt aber schlussendlich immer auch mit dem betroffenen Sektor zusammen resp. der zu erbringenden Leistungen. Je komplexer die zu erbringenden Leistungen sind, desto schwieriger und risikobehafteter gestaltet sich ein Wechsel des Partners. Bei einfacher zu erbringenden Leistungen wie beispielsweise Reinigungsarbeiten kann der Leistungserbringer dagegen mit weit weniger Risiken und Aufwand gewechselt werden.
- Die Auswahlkriterien sowie vor allem ihre Gewichtung sind oft zu wenig erkennbar für die NPO. Diese Kriterien sollten aber in den Submissionsunterlagen klar ersichtlich sein. Dies könnte den NPO helfen, die Qualität ihrer Projektbewerbungen zu verbessern. Seitens der Geldgeber sollten die Erfüllung dieser Kriterien bei der Vergabe Gegenstand einer Überprüfung sein und sollte sich keinesfalls auf das Verlangen einer Selbstdeklaration beschränken.
- Bezüglich der Dauer der Leistungsverträge, bzw. der Rahmenverträge ist es nicht möglich, eine konkrete Dauer in Jahren als Empfehlung abzugeben. Dies hängt viel zu stark von der Komplexität der Leistungserbringung ab. Zudem kann ein mehrjähriger Rahmenvertrag zum Beispiel kurze Laufzeiten von Leistungsverträgen kompensieren. Durch die Leistungsverträge ist die Steuerung der Leistung indirekter geworden und es

scheint, dass einige Organisationseinheiten kürzere Leistungsverträge abschliessen, um trotzdem eine erhöhte Kontrolle zu behalten. Zentral scheint es, einen Ausgleich zwischen Planungssicherheit (für die Auftragnehmer) und Flexibilität (für die Auftraggeber) zu erzielen.

- Die Verwendung von überschüssigen resp. nicht verwendeten Mitteln durch die NPO wird von den untersuchten Auftraggebern sehr unterschiedlich gehandhabt. Während einige Auftraggeber eine zweckgebundene Mittelverwendung zulassen, ist bei anderen eine Rücküberweisung an den Auftraggeber die Regel, und es gibt auch Fälle, in denen die Mittel ohnehin erst nach der Leistungserbringung ausbezahlt werden. Für die NPO stellen sicherlich unerwartete Ausgaben die grösste Herausforderung dar. In den meisten Fällen müssen sie dann jeweils auf Eigenmittel zurückgreifen, sofern diese überhaupt in ausreichenden Masse vorhanden sind. Es wäre interessant, in einer weiteren Studie zu analysieren, wie die NPO bei Personalausfall (z. B. durch Krankheit) jeweils die zusätzlichen Kosten decken. Bei der Stadt Bern sind sowohl Gewinne wie Verluste Sache der NPO. Dies scheint zu funktionieren, insbesondere auch dank der nur zweijährigen Laufzeiten der Leistungsverträge, die eine relativ kurzfristige Anpassung erlauben. Eine allgemeine Empfehlung für den Fall, dass allfällige Gewinne nicht bei der NPO verbleiben, wäre die Einplanung einer finanziellen Reserve für unvorhergesehene Ereignisse.

Zur Erinnerung: Die Fragestellung dieser Arbeit lautet *Wie hat sich die Vergabepraxis von Leistungsverträgen an den dritten Sektor unter Berücksichtigung der Kriterien ihrer Vergabe und ihrer Daue sowie des Steuerungsaspektes entwickelt?* Aufgrund der Ergebnisse aus Umfrage, Dokumentenanalyse sowie auch des untersuchten Fallbeispiels lässt sich schliessen, dass die Vergabepraxis als solche sich in den vergangenen Jahren als relativ statisch erwiesen und sich nicht in eine bestimmte Richtung weiterentwickelt hat. Die Vergabepraxis bei den im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Organisationen hat sich in der jüngeren Vergangenheit zwar immer wieder verändert, allerdings waren diese Anpassungen jeweils individueller Natur und nicht teil einer sektorweiten Tendenz resp. Entwicklung. Die einzige Entwicklung, welche zu beobachten ist, findet sich in der veränderten Beziehung zwischen dem Staat und dem dritten Sektor, genauer gesagt bei den neuen Herausforderungen, die diese für den dritten Sektor mit sich bringt. Dagegen konnte die Gestaltung der Vergabepraxis von Leistungsverträgen genau analysiert werden. Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass Kriterien für die Vergabe eine wichtige Rolle spielen, aber dass sie sehr heterogen ausgestaltet sind. Bezüglich der Dauer von Leistungsverträgen wurde aufgezeigt, dass es

keine eigentliche ideale Laufzeit gibt und dass diese von verschiedenen anderen Aspekten der Leistungsverträge abhängig ist. Die Steuerung schliesslich hat sich durch die Einführung von Leistungsverträgen gewissermassen formalisiert.

7 Kritischer Rückblick, Grenzen der Arbeit und weiterführende Forschung

Im Allgemein hat sich die Analyse der Vergabepraxis als sehr schwierig erweisen. Dies schon nur deswegen, weil die grossen Unterschiede der zu erbringenden Leistungen in den verschiedenen Sektoren eine völlig andere Ausgestaltung der jeweiligen Leistungsverträge verlangen. Zudem wurden die Leistungsverträge oft schon vor über zehn Jahren von den Auftraggebern eingeführt, was dazu führt, dass aufgrund des fehlenden institutionellen Gedächtnisses und Personalwechseln die heutigen Projektverantwortlichen gar nicht mehr Vergleiche mit der Situation vor Einführung der Leistungsverträge anstellen können. So konnten bspw. die meisten befragten Organisationseinheiten gar nicht mehr feststellen, ob das *contracting-out* zu Ersparnissen geführt hat oder nicht, da sie gar keine Vergleichsbasis mehr hatten.

Das grösste Problem dieser Studie liegt aber sicher darin, dass die in ihr gemachten Aussagen nicht verallgemeinert werden können, da die Datenbasis hierfür zu dünn ist. Denn die Datenerhebung für die vorliegende Studie, die in Form einer Umfrage durchgeführt worden ist, hat sich als deutlich schwieriger herausgestellt als angenommen. Trotz intensiven Bemühungen haben schlussendlich zu wenige Organisationseinheiten an der Umfrage teilgenommen. Dies hat zum Teil sicherlich damit zu tun, dass staatliche Verwaltungen zahlreiche solcher studentische Anfragen erhalten und deren Beantwortung einen zusätzlichen Arbeitsaufwand verursacht. Zudem gibt es einige Organisationseinheiten wie z.B. die DEZA, welche prinzipiell keine studentischen Anfragen beantworten. Als *lesson learnt* kann im Nachhinein festgehalten werden, dass die Auswahl der Sektoren im Wiederholungsfall wohl auch anders ausfallen würde. Dies war aber nicht vorherzusehen. Es hat sich herausgestellt, dass der Sektor Integration in den Kantonen und Städten organisatorisch oft unter dem sozialen Sektor subsumiert wird. Hinzu kommt, dass im Sektor Umwelt quasi keine angefragte Organisationseinheit über Leistungsverträge mit dem dritten Sektor verfügt. Dies sind zwar für sich genommen bereits interessante Erkenntnisse, aber für die vorliegende Arbeit wäre es wichtiger gewesen, mehr Antwortbögen zu erhalten. Eine weitere Schwierigkeit bestand darin, die richtigen Ansprechpersonen in den Verwaltungen ausfindig zu machen. Das Thema Leistungsverträge ist sehr komplex und oft beschäftigen sich mehrere Mitarbeiter in der gleichen Organisation, aber in verschiedenen Abteilungen, mit Leistungsverträgen. Trotz unzähligen Telefonaten, um die passende Ansprechperson zu identifizieren und zu erreichen, gelang dies anscheinend nicht immer. Trotzdem wurde die Umfrage immer an eine Person pro Organisationseinheit gesendet. Sämtliche 42 angefragten

Organisationseinheiten wurden nach Ablauf der Frist nochmals gebeten, an der Umfrage teilzunehmen. Schlussendlich hat sich aber gezeigt, dass bei der Durchführung von solchen Studien die Abhängigkeit von externen Faktoren, die nicht oder nur sehr beschränkt beeinflusst werden können, hoch ist.

Um die Aussagekraft der Ergebrnisse zu stärken, wurde entschieden, mehr Zeit in die Dokumentenanalyse zu investieren und zwar für sämtliche Auftraggeber, die an der Umfrage teilgenommen haben. Basierend auf dieser Dokumentenanalyse wurde dann noch ein Experteninterview geführt. Auch die Planung, Durchführung und Auswertung des Experteninterviews gestaltete sich kompliziert, da die zweite Phase der Arbeit, welche auch das Experteninterview beinhaltete, genau in die Ferienzeit zwischen Juli und August fiel, in der zahlreiche Experten gar nicht zur Verfügung standen. Im Allgemeinen wurde von der Autorin bei ihren Bemühungen auch sehr oft das Gefühl empfunden, „zu stören“. Leider hatte sich auch der Aufwand, die komplette Umfrage sowie die Begleitkorrespondenz ins Französische zu übersetzen, nicht ausbezahlt. Keine einzige der mehrfach angeschriebenen Organisationseinheiten aus der Westschweiz hat reagiert.
Eine weitere Begrenzung/Herausforderung für die Verallgemeinerung der Schlussforderungen stellen die grossen Variationen zwischen den Leistungsverträgen dar. Wenn z.B. keine Submissionsverfahren stattfinden, erhalten ja auch die Kriterien eine ganz andere Bedeutung. Solche grosse Unterschiede in der Vergabepraxis waren nicht erwartet worden.

Trotz dieser Schwierigkeiten leistet die vorliegende Arbeit einen wichtigen Beitrag bezüglich der Analyse der Vergabepraxis von Leistungsverträgen an den dritten Sektor. Dies insbesondere auch, weil dieser Aspekt noch wenig bis gar nicht untersucht wurde, insbesondere nicht in einem schweizerischen Kontext. Dies wäre aber wichtig, da sowohl der dritte Sektor wie auch die öffentliche Verwaltung in der Schweiz spezifisch ausgeprägt sind und sich nicht ohne weiteres mit denjenigen in anderen Ländern vergleichen lassen. Zwar gibt es umfangreiche Literatur über den dritten Sektor an sich und auch zum Kontraktmanagement wurde schon viel geforscht. Über die Auswirkungen der Leistungsverträge auf den dritten Sektor dagegen gibt es noch keine Untersuchungen, die sich auf konkrete Datenerhebungen stützen. Entsprechende Forschung gibt es nur für die verwaltungsinternen Leistungsverträge, nicht aber diejenigen mit dem dritten Sektor. Das Thema wurde allenfalls höchst stiefmütterlich unter der Rubrik „aktuelle Herausforderungen“ im jeweils letzten Kapitel von entsprechenden Arbeiten aufgenommen. Die vorliegende Arbeit ist ein Beitrag, diese Lücke zu schliessen.

8 Fazit und Ausblick

Die vorliegende Arbeit hatte zum Ziel, die Vergabepraxis von Leistungsverträgen an den dritten Sektor zu untersuchen. Durch die im Rahmen der Umfrage unter staatlichen Auftraggebern auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinde gewonnenen Daten konnte analysiert werden, wie die Einführung von Leistungsverträgen aus Sicht der Auftraggeber deren Beziehung mit dem dritten Sektor verändert hat, wo die wichtigsten Vor- und Nachteile dieser Art der Leistungserbringung liegen, und welche Kriterien in der Vergabepraxis eine Rolle spielen. Basierend auf diesen Erkenntnissen konnten Problemfelder identifiziert und konkrete Empfehlungen abgeleitet werden.

Die Verbreitung von Steuerung durch Leistungsverträge in den öffentlichen Verwaltungen ist in der Schweiz stark sektorabhängig. So sind Leistungsverträge bspw. im Umweltbereich praktisch inexistent, währenddessen sie sich im sozialen Sektor zu einem eigentlichen Standardinstrument entwickelt haben.

Als zentraler Aspekt im Leistungsvertragsprozess hat sich im Rahmen diese Studie die Ausschreibung herausgestellt: Diese ist wichtig, um einerseits einen fairen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern zu ermöglichen und andererseits – besonders wichtig aus Sicht der Auftraggeber – eine bestmögliche Leistungserbringung bei gleichzeitig möglichst geringen Kosten zu erreichen. Leider präsentiert sich der Bereich der öffentlichen Ausschreibung bis heute sehr unübersichtlich. Nach welchen Kriterien eine Ausschreibung durchgeführt wird, hängt stark von den jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen ab.

Interessanterweise arbeiten rund 80 Prozent der staatlichen Auftraggeber noch immer mit den gleichen Partnern aus dem dritten Sektor zusammen wie noch vor der Einführung der Leistungsverträge. Dies ist interessant, da es in gewisser Weise das oft vorgebrachte Argument entkräftet, dass durch die regelmässigen Ausschreibungen der Leistungsverträge und den damit einhergehenden Wettbewerb mehr Akteure auf der Angebotsseite auf dem Markt in Erscheinung treten würden.

Im Rahmen der Umfrage hat sich gezeigt, dass sämtliche Auftraggeber, welche bereits mit Leistungsverträgen arbeiten, dieses Instrument als sehr nützlich und vorteilhaft betrachten. Es ist also davon auszugehen, dass sich die Leistungsverträge in den öffentlichen Verwaltungen weiter durchsetzen werden. Die Hauptvorteile für die Auftraggeber sind dabei die tendenziell geringeren Kosten und die Möglichkeit, flexibler auf sich verändernde Umstände reagieren zu können. Dies beinhaltet bis zu einem bestimmten Grad auch eine Abwälzung von

betriebswirtschaftlichen Risiken auf den dritten Sektor, da die NPO während der Laufzeit eines Leistungsvertrages allfällige Defizite in der Regel selber tragen müssen. Da der dritte Sektor aber gleichzeitig nicht grundsätzlich gewinnorientiert arbeitet, besteht hier ein potentieller Widerspruch. Deshalb ist es wichtig, dass Leistungsverträge eine ausgewogene Risikoverteilung beinhalten und dass beispielsweise für die NPO nicht ein Gewinnverbot besteht, wenn sie aber allfällige Verluste selber tragen müssen.

Eine mögliche Antwort auf diese Risiken wäre auch eine Verkürzung der Laufzeiten der Leistungsverträge. Aber kürzere Laufzeiten führen zwangsläufig durch die erforderlichen Neuverhandlungen auch zu einem höheren administrativen Aufwand. Dies ist problematisch, da gerade der administrative Aufwand auf Auftraggeberseite als Hauptnachteil einer Steuerung durch Leistungsverträge gesehen wird. Dieser erhöhte administrative Aufwand kann allerdings bis zu einem gewissen Grad durch die Einbettung in einen Rahmenvertrag oder die Verwendung von standardisierten Leistungsverträgen, welche nur leicht angepasst werden müssen, kompensiert werden. Eine eigentliche „ideale“ Laufzeit lässt sich nicht ermitteln, zu gross sind die Unterschiede insbesondere zwischen den verschiedenen Sektoren, vor allem aber zwischen den Arten der zu erbringenden Leistungen. Schlussendlich geht es bei der Festlegung der Laufzeit eines Leistungsvertrages darum, eine optimale Balance zwischen Flexibilität und Stabilität für beide Vertragspartner zu finden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich durch diese Studie gezeigt hat, dass die Einführung von Leistungsverträgen die Beziehung zwischen den staatlichen Auftraggebern und dem dritten Sektor nachhaltig verändert hat. Dieser Wandel ist aber noch nicht abgeschlossen, und vieles ist noch offen. Es scheint aber klar, dass die Seite der Auftraggeber aufgrund der positiven Erfahrungen in Zukunft noch stärker auf das Instrument des Leistungsvertrages setzen wird. Dabei müssen sie aber in die Pflicht genommen werden, sodass durch Auslagerungen resp. Leistungsverträge nicht öffentliche Standards umgangen werden. Auf der anderen Seite werden sich die NPO langfristig an den Leistungsverträgen ausrichten müssen. Ob sie sich dadurch wie von Maaser (2009, S. 218) befürchtet immer mehr zu „instrumentellen Implementationsakteuren politischer Vorgaben“ entwickeln werden, oder es aber schaffen, sich neu zu erfinden und dabei gleichzeitig das zu bewahren, was sie im Kern ausmacht, wird die Zukunft zeigen.

Anhang

Anhang 1: Umfrage

Quelle: eigene Darstellung

Befragung der Auftraggebenden

Der Fragebogen wird auf dem Bildschirm nicht vollständig angezeigt. Bitte nutzen Sie die Scroll-Funktionen, um sich innerhalb des Fragebogens nach unten zu bewegen. Falls Sie sich einen raschen Überblick verschaffen wollen, können Sie den Fragebogen auch ausdrucken.

A1. Kontaktdaten

Organisation	
Kontaktperson für Rückfragen	
Funktion	

A2. Arbeitet Ihre Organisationseinheit mit Leistungsverträgen mit NGOs?

Bitte zutreffende Antwort ankreuzen

- ☐ Nein (falls Sie "Nein" angekreuzt haben, können Sie die Umfrage nicht ausfüllen. Wir bitten Sie, die Umfrage intern an die zuständige Stelle weiterzuleiten. Danke!)
- ☐ Ja

Falls ja, in welchem Umfang (CHF)?

Aufwand für Leistungsverträge mit NGOs in Franken pro Jahr (CHF):	
Gesamtaufwand Ihrer Organisationseinheit in Franken pro Jahr (CHF):	

Falls ja, seit wann arbeitet Ihre Organisationseinheit mit Leistungsverträgen?

- ☐ < als 2 Jahren
- ☐ zwischen 2 - 5 Jahren
- ☐ zwischen 6 - 10 Jahren
- ☐ > als 10 Jahren

A3. Welche Laufzeit haben die von Ihrer Organisationseinheit abgeschlossenen Leistungsverträge und/oder Rahmenverträge (falls Sie über solche verfügen) durchschnittlich?

Bitte alle zutreffenden Antworten ankreuzen

- ☐ Leistungsverträge: < als 1 Jahr
- ☐ Leistungsverträge: zwischen 2 - 5 Jahren
- ☐ Leistungsverträge: > als 5 Jahre
- ☐ Rahmenverträge: < als 1 Jahr
- ☐ Rahmenverträge: zwischen 2 - 5 Jahren
- ☐ Rahmenverträge: > als 5 Jahre

A4. Hat sich die Laufzeit der von Ihrer Organisationseinheit abgeschlossenen Leistungsverträge in den letzten Jahren verändert (kürzere bzw. längere Leistungsverträge) ?

Bitte Zutreffendes ankreuzen

- ☐ Nein
- ☐ Ja, kürzer
- ☐ Ja, länger

Falls ja, warum?

A5. Hatte die Einführung von Leistungsverträgen einen Einfluss auf die Auswahl der NGOs mit denen Ihre Organisationseinheit zusammenarbeitet?

Bitte Zutreffendes ankreuzen

- ☐ Nein, wir arbeiten mit den gleichen NGOs
- ☐ Wir arbeiten teilweise mit neuen NGOs
- ☐ Ja, wir arbeiten mit neuen NGOs

Falls Sie mit neuen NGOs arbeiten, was sind die Hauptgründe dafür?

Bitte alle zutreffenden Antworten ankreuzen

- ☐ Neue oder vorher unbekannte NGOs auf dem Markt
- ☐ Qualitativ höherwertige Leistungserbringung
- ☐ Kostengünstigere Leistungserbringung
- ☐ Renomée der NGO
- ☐ Andere Gründe:

A6. Hat aus Ihrer Sicht die Zahl der Anbieter in den letzten 5 Jahren zugenommen?

Bitte Zutreffendes ankreuzen

- ☐ Ja
- ☐ Nein
- ☐ Weiss nicht

Falls ja, hat es zu besseren Leistungen geführt?

A7. Werden die Leistungsverträge im Normalfall mit den NGOs ausgehandelt oder werden standardisierte Verträge verwendet?

Bitte Zutreffendes ankreuzen

- ☐ Verträge werden jeweils verhandelt
- ☐ Standardisierte Verträge
- ☐ Von Fall zu Fall verschieden

Falls die Leistungsverträge individuell ausgestaltet werden, beschränken sich die Anpassungen auf formelle Aspekte (Vertragsbeginn, Reporting, usw.) oder auch auf inhaltliche Anpassungen der zu erbringenden Leistungen?

A8. Wann werden die Leistungsverträge öffentlich ausgeschrieben?

Bitte Zutreffendes ankreuzen

- ☐ Gemäss Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (unter CHF 150'000 Freihändiges Verfahren, unter CHF 250'000 Einladungsverfahren, ab 250'000 offenes Verfahren)
- ☐ Andere Kriterien/Reglemente/Verordnung oder Gesetz:

A9. Verfügen Sie über Kriterienlisten für die Vergabe von Leistungsverträgen?

Bitte Zutreffendes ankreuzen

- ☐ Ja (bitte Kriterienliste mitsenden)
- ☐ Nein

Falls ja, sind die Anstellungsbedingungen ein Kriterium für die Vergabe ? (z.B. Anstellungssicherheit mit unbefristeten Verträgen, gezielte Weiterbildung, gute Sozialleistungen bei Mutterschaft, Krankheit/Unfall, gezielte Rückstellungen für Notlagen, Überstundenregelung, Lohntransparenz, Mitspracherechte etc.).

- ☐ Ja
- ☐ Nein — Falls nein, weshalb nicht?
- ☐ Teilweise — Bitte präzisieren
- ☐ Werden anderweitig berücksichtigt — Bitte präzisieren

Falls ja, sind die Anstellungsbedingungen ein "MUSS"-Kriterium, bzw. wie wichtig sind die Anstellungsbedingungen bei der Vergabe von Leistungsverträgen und was sind die Mindestanforderungen?

Was sind weitere zentrale Kriterien für die Vergabe von Leistungsverträgen?

A10. Stehen in Ihrer Organisationseinheit Änderungen bei der Vergabepraxis von Leistungsverträgen zur Diskussion und/oder wurden bereits kürzlich eingeleitet?

Bitte Zutreffendes ankreuzen

- ☐ Ja
- ☐ Nein

Wenn ja, was für Änderungen und weshalb?

A11. Werden die Leistungsverträge durch eine spezialisierte Einheit ausgehandelt und verwaltet oder von der projektverantwortlichen Person selber?

Bitte Zutreffendes ankreuzen

- ☐ Durch spezialisiert Einheit
- ☐ Durch projektverantwortliche Person selber
- ☐ Beide / Mischform

Falls es eine spezialisierte Einheit gibt, wie viele Mitarbeitende (in Vollzeitstellen) arbeiten dort und wann wurde die Einheit eingeführt?

A12. Wie wird die Leistungserbringung der NGOs kontrolliert?

Bitte alle zutreffenden Antworten ankreuzen

- ☐ Leistungserbringungen werden nicht kontrolliert
- ☐ die NGOs müssen regelmässige Berichte abliefern — wie oft (pro Jahr):
- ☐ NGO müssen über Ausgaben Rechenschaft ablegen (Finanzen) — wie oft (pro Jahr):
- ☐ externe regelmässige Kontrolle durch Auftraggeber — wie oft (pro Jahr):
- ☐ Kontrolle erfolgen durch Auftraggeber indirekt bei den Leistungsbezügern (outcome) — wie oft (pro Jahr):
- ☐ Auf andere Art: — bitte präzisieren:

A13. Wie wird vorgegangen, wenn nicht sämtliche durch den Leistungsvertrag gesprochenen Mittel verwendet werden?

- ☐ Rücküberweisung an den Auftraggeber
- ☐ Verbleiben beim Auftragnehmer
- ☐ Können vom Auftragnehmer zweckgebunden weiterverwendet werden
- ☐ andere Bestimmungen:

A14. Hat bei Tätigkeiten, die früher durch den Auftraggeber selber ausgeführt wurden, die Auslagerung zu Ersparnissen geführt?

Bitte Zutreffendes ankreuzen

- ☐ Ja
- ☐ Nein
- ☐ Weiss nicht

Falls ja, wie viele Stellen und welcher Betrag wurde in Ihrer Organisationseinheit eingesparrt?

Vollzeitstellen (Schätzung):	
Franken pro Jahr (Schätzung):	

Allfällige Erläuterungen

A15. Erkennen Sie als Auftraggebersicht Vorteile und Nachteile von Leistungsverträgen?

Welcher ist Ihrer Ansicht nach der grösste Vorteil von Leistungsverträgen?

Welcher ist Ihrer Ansicht nach der grösste Nachteil von Leistungsverträgen?

A16. Wie hat die Einführung von Leistungsverträgen die Zusammenarbeit Ihrer Organisation mit NGOs im Allgemeinen beeinflusst?

A17. Bemerkungen (Ergänzungen und Präzisierungen zu einzelnen Fragen)

A18. Unterlagen

Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie relevante Unterlagen wie bspw. Leistungsverträge, Verordnungen, Reglemente, usw. beilegen könnten.

Falls Sie über eine Aufstellung oder Übersicht über die Leistungsverträge verfügen, wäre dies ebenfalls sehr hilfreich.

Die Daten und Dokumente werden selbstverständlich ausschliesslich für diese Arbeit verwendet und dies in anonymisierter Form. Anschliessend werden sie vernichtet.

A19. Besteht Interesse an einer anonymisierten Kopie der Masterarbeit?

- ☐ Bitte senden Sie mir eine Kopie der Schlussarbeit

Herzlichen Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit!

Anhang 2: Interviewfragen
Quelle: eigene Darstellung

- In der Umfrage steht dass der Aufwand 2.6 mio (auf total von 3.4 mio) beträgt. Was betrifft diesen Betrag konkret?
- Die Stadt Bern arbeitet ja mit Leistungsverträge von 2 Jahren. Kennt die Stadt Bern Rahmenverträge oder nur den Musterleistungsvertrag?
- Sie haben in der Umfrage erwähnt dass die LVs auf 2 Jahren (anstatt 4 Jahren) verkürzt würden um mehr Flexibilität zu haben. Könnten Sie dies erläutern, bzw. von welche Flexibilität sprechen Sie?
- Sie arbeiten immer mit den gleichen vier NPO da wenig Anbieter und machen keine Ausschreibung. Müssen sich die NPW mit denen sie arbeiten trotzdem jeden 2 Jahren bewerben? Haben neue NPO die Möglichkeit sich zu bewerben?
- In der Umfrage haben Sie beantwortet, dass Sie über keine Kriterienliste für die Vergabe von Leistungsvertrag verfügen. Im Art.8 UeR findet man eine Liste von Auswahlkriterien (inkl. Gewichtung). Welche Rolle spielt dieser art. 8? Es steht auch dass Anstellungsbedingungen ein zentrales Kriterium ist. Wie weit spielt es ein Rolle für Ihnen trotz den Fakt, dass Sie keine Submission machen?
- In der Vorbemerkungen wird die Unterscheidung zwischen zwei Arten von Leistungsverträge (öffentlichen Aufgaben die übertragen werden und Leistung für den öffentlichen Wohl, art. 2 UeR). Was spielt das genau für eine Rolle, bzw. geht es schlussendlich nur um die Verantwortung?
- Gerade auf diesem Punkt: die Stadt Bern ist die einzige untersuchte Organisationseinheit die gleichwertige Arbeitsbedingungen verlangt (art. 12 der Musterleistungsvertrag). Wie ist es dazu gekommen bzw. warum ist die Stadt Bern so weit gegangen?
- Bei der Frage 13 haben sie geschrieben dass Gewinne und Verluste Sache der NGOs ist. Ist es oft der Fall dass die NGO Verlust macht?
- Im Art. 11 vom neuen UeR wurde verstärkt (z. B. unangemeldete Kontrollen). Gibt es ein Grund dafür? Was sind Eure Erfahrungen?
- Gibt es Vorlage für die Berichte? In welcher Umfang werden sie von Ihnen kontrolliert? Was passiert, wenn die Berichte ungenügend sind?
- Bei drei Partner haben Sie einen Sitz im Vorstand als Stadtvertreter. Wie ist es dazu gekommen? Hat es nie zur Interessenkonflikt geführt?

Anhang 3: Musterleistungsvertrag der Stadt Bern

Quelle: Stadt Bern

Muster-Leistungsvertrag

Legende / Hinweise:

- Textteile in kursiver Schrift = zu gestaltende Vertragsinhalte, Beispiele
- Textteile in [ ]= zu ersetzende oder zu löschende erläuternde Angaben
- Bedingt zwingende Vertragsinhalte:
  [Ü] = Prüfung im Einzelfall, ob auf die Aufnahme der Bestimmung verzichtet werden kann
  [Soz] = nur zwingend im Bereich der Sozialhilfe
  [M] = nur zwingend bei mehrjährigen Leistungsverträgen
  [Sub] = nur zwingend im Anwendungsbereich des Submissionsrechts

Der vorliegende Muster-Leistungsvertrag geht **beispielhaft von einem Verein** aus; bei anderen juristischen Personen ist die Bezeichnung „Verein" entsprechend zu ersetzen, auf zusätzliche notwendige Änderungen wird in den betreffenden Artikeln hingewiesen.

Leistungsvertrag

zwischen

der **Stadt Bern** (nachfolgend Stadt), handelnd durch den Gemeinderat, vertreten durch die [Direktion, Adresse, Direktor/Direktorin]

und

dem **Verein** [Name] (nachfolgend *[XY]*), handelnd durch den Vorstand, vertreten durch [Name]

betreffend

[Bezeichnung der öffentlichen Aufgabe / der (mit-)finanzierten Leistung]

1. Kapitel: Grundlagen

Art. 1 Rechtliche Grundlagen

Der vorliegende Leistungsvertrag stützt sich auf folgende rechtliche Grundlagen:

- [Spezialgesetzliche Grundlage(n)]
- *die Artikel 64 und 68 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998*[1]*;*
- *die Artikel 27 [und Artikel, der die auszulagernde Aufgabe beinhaltet, z.B. Art. 16] der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998*[2] *der Stadt Bern;*

[1] GG; BSG 170.11
[2] GO; SSSB 101.1

- das Reglement vom 30. Januar 2003[3] für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen;
- die Verordnung vom 7. Mai 2003[4] für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen;
- [Statuten, Leitbilder, Konzepte etc.]

Art. 2 Zweck und Tätigkeitsbereich des Vereins

[generelle Umschreibung von Zweck und Tätigkeitsbereichs des Vereins] *Der Verein bezweckt* [...] *Der Verein betreibt* [...]

Art. 3 Vertragsgegenstand

Die Stadt unterstützt den Verein im Bereich [...], indem sie die nachfolgenden Leistungen (mit-)finanziert. Die Stadt überträgt dem Verein die Aufgabenerfüllung im Bereich [...]

2. Kapitel: Leistungen und Pflichten des Vereins

Art. 4 Leistungen des Vereins

1 Der Verein erbringt die folgenden Leistungen:
- [detaillierte Aufzählung der (mit-)finanzierten Leistungen, Umschreibung der Wirkungsziele]
- ...

2 *Umfang, Qualität und Wirkung der Leistungen bestimmt sich nach den in Anhang X festgelegten Vorgaben*

Art. 5 Zweckbindung
Der Verein verpflichtet sich, die von der Stadt gewährten Mittel nur für die in Artikel 4 genannten Leistungen zu verwenden.

Art. 6 Eigenfinanzierungsgrad *[Auf die Aufnahme der Bestimmung kann verzichtet werden, wenn der Eigenfinanzierungsgrad 0% beträgt]*

1 Der Verein verpflichtet sich, Dritte zur Mitfinanzierung heranzuziehen und diese Möglichkeit bestmöglich auszuschöpfen.

2 Der Eigenfinanzierungsgrad beträgt mindestens XX % der Gesamtaufwendungen. An die Eigenfinanzierung angerechnet werden *selbst erwirtschaftete Erträge, namentlich Einnahmen aus [Bezeichnung der Einkunftsquelle/n] sowie Beiträge Dritter aus Sponsoring oder anderen privaten [oder evtl. öffentlichen] Unterstützungen, die nicht von der Stadt geleistet werden.*

3 Erreicht der Verein den Eigenfinanzierungsgrad nicht, so ist die Stadt zur anteilmässigen Kürzung der Unterstützung berechtigt.

[3] Übertragungsreglement (UeR); SSSB 152.03
[4] Übertragungsverordnung (UeV); SSSB 152.031

Art. 7 Zugang zu den Leistungen [Ü]

1 Der Verein gewährleistet, dass sämtliche Leistungen, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung angeboten werden, allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen. Er unterlässt dabei jegliche Diskriminierungen.

2 Der Verein erleichtert Menschen mit Behinderungen den Zugang zu den Vertragsleistungen. Er hält die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002[5] über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen ein.

Art. 8 Informationsverhalten und Öffentlichkeitsprinzip [Ü]

1 Die aktive Information über Belange aus der vertraglichen Zusammenarbeit erfolgt durch den Informationsdienst der Stadt Bern und richtet sich nach der Verordnung vom 29. März 2000[6] betreffend die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange.

2 Anfragen über die Aufgabenerfüllung und auf Akteneinsicht sind durch den Verein zu beantworten, sofern nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen im Sinn der Artikel 27ff. des Gesetzes vom 2. November 1993[7] über die Information der Bevölkerung entgegenstehen. Das Verfahren richtet sich analog nach den Artikeln 7f. der Verordnung vom 29. März 2000[8] betreffend die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange. Im Zweifelsfall ist die Direktion vorgängig zu konsultieren.

Art. 9 Datenschutz und Geheimhaltung [Ü]

1 Der Verein verpflichtet sich, die Bestimmungen des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986[9] einzuhalten. Er verpflichtet sich insbesondere, die wirtschaftlich zumutbaren sowie technisch und organisatorisch möglichen Vorkehrungen zu treffen, damit die im Rahmen der Vertragsabwicklung anfallenden Daten gegen unbefugte Kenntnisnahme Dritter wirksam geschützt sind.

2 Personendaten dürfen nur für den Zweck und im Umfang, in dem dies für die Erfüllung und Durchführung dieses Vertrags erforderlich ist, bearbeitet werden.

3 Der Verein ist verpflichtet, über sämtliche Angaben und Informationen, die ihm aufgrund dieses Vertrages zur Kenntnis gelangen und nach der besonderen Gesetzgebung, namentlich [*Art. 8-8c Gesetz vom 11. Juni 2001*[10] *über die öffentliche Sozialhilfe* **[Soz]**; *Art. 320 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937*[11]] geheim zu halten sind, Stillschweigen zu bewahren.

Art. 10 Versicherungspflicht [Ü]

Der Verein ist verpflichtet, für Risiken im Zusammenhang mit der Vertragserfüllung ausreichende Versicherungen abzuschliessen und der Stadt einen entsprechenden Nachweis vorzulegen.

---

[5] Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG); SR 151.3
[6] Informationsverordnung (InfV); SSSB 107.1
[7] Informationsgesetz (IG); BSG 107.1
[8] SSSB 107.1
[9] KDSG; BSG 152.04
[10] Sozialhilfegesetz (SHG); BSG 860.1
[11] StGB; SR 311.0

Art. 11 Umweltschutz

Der Verein verpflichtet sich zu einem achtsamen Umgang mit der Umwelt. *Er hält sich insbesondere* an [*genaue Umschreibung konkreter umweltpolitischer Vorgaben (bspw. Mehrwegkonzept), evtl. Verweis auf Anhänge].*

3. Kapitel: Personalpolitik

Art. 12 Anstellungsbedingungen

1 Der Verein garantiert den Arbeitnehmenden im Vergleich zur Stadt gleichwertige Anstellungsbedingungen. **[Ü]**
oder
Bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse hält sich der Verein an die branchenüblichen Anstellungsbedingungen.

2 In der Zusammenarbeit mit Freiwilligen sind die Standards der Freiwilligenarbeit von BENEVOL *[bzw. andere gleichwertige Standards]* massgebend (Anhang XX).

3 Sofern dem Verein ein Teuerungsausgleich gewährt wird, ist dieser verpflichtet die entsprechende Erhöhung der Abgeltung gemäss Artikel 14 Absatz 1 an seine Angestellten weiterzugeben. **[M]**

Art. 13 Gleichstellung

1 Der Verein hält die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 24. März 1995[12] über die Gleichstellung von Frau und Mann ein.

2 Er kann verpflichtet werden, einen Nachweis über die Einhaltung der Lohngleichheit zu erbringen.

3 Er trifft geeignete Massnahmen zur Verhinderung sexueller Belästigung.

Art. 14 Diskriminierungsverbot

Der Verein beachtet das Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999[13] und garantiert eine diskriminierungsfreie Personalpolitik.

4. Kapitel: Leistungen der Stadt

Art. 15 Abgeltung

1 Die Stadt vergütet die Leistungen gemäss Artikel 4/unterstützt die Aktivitäten des Vereins mit einem (jährlichen) Pauschalbeitrag von Fr. XXX.
bzw.
Die Stadt bezahlt dem Verein pro erbrachte [Einheit] eine Abgeltung in der Höhe von Fr. XXX

2 Die Auszahlung erfolgt [Zahlungskonditionen, beispielsweise vierteljährlich nach einem vereinbarten Auszahlungsplan].

[12] Gleichstellungsgesetz (GIG); SR 151.1
[13] BV; SR 101

3 Der Verein hat keinen Rechtsanspruch auf eine Anpassung der Abgeltung an die Teuerung.
[M]
bzw.
Bei der vereinbarten Höhe der Abgeltung wurde die prognostizierte Teuerung bereits berücksichtigt.

Art. 16 Überschüsse und Fehlbeträge

Überschüsse und Fehlbeträge sind Sache des Vereins.

Art. 17 Dienstleistungen der Fachstelle Beschaffungswesen

Der Verein kann die Dienstleistungen der Fachstelle Beschaffungswesen der Stadt Bern entgeltlich in Anspruch nehmen. Die Höhe der Entschädigung richtet sich dabei nach Anhang 4 Ziffer 4 der Verordnung über die Entgelte für nicht hoheitliche Leistungen der Stadtverwaltung Bern vom 14. März 2001[14].

5. Kapitel: Qualitätssicherung

Art. 18 Aufsichts- und Controllingrechte der Stadt

1 Die Direktion ist für die Aufsicht und Kontrolle der Vertragserfüllung zuständig. Sie kann die Kontrollaufgaben an andere städtische Behörden delegieren oder für die Ausübung der Aufsicht aussenstehende Sachverständige beiziehen.

2 Die Direktion oder die von ihr beigezogene Aufsichtsstelle ist berechtigt, im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse Auskünfte zu verlangen und in alle erforderlichen Unterlagen (Buchhaltung, Lohnabrechnung, Statistiken etc.) Einsicht zu nehmen. Sie beachtet dabei den Persönlichkeitsschutz.

3 Der Verein gewährt der Stadt zur Ausübung der Kontrollrechte Zugang zu den erforderlichen Räumlichkeiten.

4 Das Finanzinspektorat der Stadt Bern prüft die Verwendung der Abgeltung nach Artikel 15 des Vertrages. Absatz 2 und 3 gelten sinngemäss.

Art. 19 Controllinggespräch

Die Stadt führt mit dem Verein mindestens ein Controllinggespräch pro Jahr durch.

Art. 20 Buchführungspflicht

1 Der Verein erstellt eine Gesamtbuchhaltung nach den Bestimmungen von Artikel 957ff. des Schweizerischen Obligationenrechts[15] vom 30. März 1911. [Bei anderen Rechtsformen als dem Verein anpassen]

2 Bis spätestens [xx. Monat] unterbreitet er der Stadt das Budget für das Folgejahr.

3 Bis spätestens [xx. Monat] des Folgejahres unterbreitet er der Stadt die von der (*statutarischen)* Revisionsstelle geprüfte und von den zuständigen Organen unterzeichnete Jahresrechnung samt Jahresbericht, Bestätigungsbericht sowie allfälliger weiterer Berichte der Revisionsstelle.

[14] Entgelteverordnung (EV); SSSB 154.12
[15] OR; SR 220

4 Die Stadt kann Vorschriften zur Darstellung von Jahresrechnung und Bilanz machen.

5 In der Jahresrechnung sind insbesondere auch der erreichte Eigenfinanzierungsgrad und die von Dritten erhaltenen Mittel auszuweisen.

Art. 21 Jährliche Berichterstattung

Der Verein berichtet der Stadt jährlich über den Vollzug des Leistungsvertrags. Die Berichterstattung erfolgt nach einem von der Stadt festgelegten Schema und enthält insbesondere Angaben über die erbrachten Leistungen.

Art. 22 Weitere Informationspflichten

Der Verein orientiert die Stadt umgehend über besondere Vorkommnisse, die für die Erfüllung dieses Vertrags von Bedeutung sein können, den Erlass und die Änderung von Statuten [bei Rechtsformen ohne Statuten anpassen], Leitbildern und Reglementen.

6. Kapitel: Leistungsstörungen und Vertragsstreitigkeiten

Art. 23 Vorgehen bei Leistungsstörungen

1 Bei Vorliegen einer Streitigkeit in Bezug auf die Auslegung und Einhaltung dieses Vertrags sind die Parteien verpflichtet, sofort zu verhandeln.

2 Sie bemühen sich, die Folgen der Nicht-, Schlecht- oder Späterfüllung einvernehmlich und sachgerecht zu regeln. Subsidiär gelten die nachfolgenden Bestimmungen über Leistungskürzung und Rückerstattung (Art. 24) und vorzeitige Vertragsauflösung (Art. 25). Den Parteien steht dabei der Rechtsweg nach dem kantonalen Gesetz vom 23. Mai 1989[16] über die Verwaltungsrechtspflege offen.

Art. 24 Leistungskürzung und Rückerstattung bereits erbrachter Leistungen

1 Erfüllt der Verein den Vertrag nicht oder mangelhaft, so kann die Stadt ihre Leistung verweigern bzw. angemessen kürzen.

2 Unter denselben Voraussetzungen kann die Stadt bereits erbrachte Leistungen zurückfordern.

3 Minderleistungen, die durch Faktoren verursacht wurden, die durch den Verein nicht beeinflussbar sind, führen lediglich insoweit zu einem Rückerstattungsanspruch nach Absatz 2, als sich für den Verein durch die Leistungsreduktion Kosteneinsparungen ergeben.

Art. 25 Vorzeitige Vertragsauflösung

1 Bei wesentlichen Vertragsverletzungen kann dieser Vertrag von jeder Vertragspartei unter Einhaltung einer dreimonatigen Frist jeweils auf ein Monatsende gekündigt werden.

2 Von Seiten der Stadt kann dieser Vertrag unter Einhaltung der Frist nach Absatz 1 zudem aus folgenden ausservertraglichen Gründen gekündigt werden:

a. wenn der Verein der Stadt falsche Auskünfte erteilt hat;

b. wenn der Verein Steuern oder Sozialabgaben nicht bezahlt hat;

[16] VRPG; BSG 155.21

c. wenn der Verein den finanziellen Verpflichtungen gegenüber der Stadt nicht nachkommt;

d. wenn der Verein von Gesetzes wegen (Art. 77f. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907[17] [bei anderen Rechtsformen als dem Verein anpassen] oder durch Beschluss aufgelöst wird.

3 Vorbehalten bleibt der Widerruf gemäss Artikel 8 des Gesetzes vom 11. Juni 2002[18] über das öffentliche Beschaffungswesen. **[Sub]**

7. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 26 Vertragsdauer

1 Der Vertrag tritt am *1. Januar 20XX* in Kraft und dauert bis *31. Dezember 20XX*.

2 Der Verein nimmt zur Kenntnis, dass er keinen Rechtsanspruch auf Vertragsverlängerung hat.

Art. 27 Genehmigungs- und Kreditvorbehalte

Der Vertrag bedarf der Genehmigung durch den Gemeinderat der Stadt Bern und steht unter dem Vorbehalt des Kreditbeschlusses des finanzkompetenten Organs.

Bern,

[Verein XY]
Die Präsidentin / Der Präsident:

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx]

Bern,

Stadt Bern
Die XY-Direktorin / Der XY-Direktor

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx]

Genehmigt durch den Gemeinderat mit Beschluss vom *[XXXX]*, GRB Nr. *[XXXX]*

[17] ZGB; SR 210
[18] ÖBG; BSG 731.2

Zusätzliche, optionale Vertragsklauseln

2. Kapitel: Leistungen und Pflichten des Vereins

Art. 8 *Informationsverhalten und Öffentlichkeitsprinzip*

XX Der Verein weist in seinen Publikationen angemessen und nach den geltenden Corporate-Design-Richtlinien (CD) der Stadt auf die von der Stadt gewährte Unterstützung hin. Die Stadt stellt hierfür die für die CD-konforme Gestaltung benötigten Unterlagen zur Verfügung.

Art. 9 *Datenschutz und Geheimhaltung*

XX Der Verein holt bei den Betroffenen eine Zustimmungserklärung ein, Daten an städtische Stellen bekannt zu geben, soweit dies im Rahmen der Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

XX Der Verein holt bei den Betroffenen eine Zustimmungserklärung ein, die bei ihnen erhobenen Daten zu Statistikzwecken verwenden zu können.

Art. xx *Zusammenarbeit*

XX Der Verein gewährleistet die nötige Zusammenarbeit mit anderen Fachstellen … / beteiligt sich an ….

XX Der Verein stellt, soweit als möglich, seine Räumlichkeiten für von der Stadt subventionierte Veranstaltungen namentlich [genaue Bezeichnung] zum Selbstkostenpreis zur Verfügung.

Art. xx *Mitwirkung im Verein*

Der Verein gewährt der Stadt einen Sitz im Vorstand.

Art. xx *Vergünstigungen*

Innhaberinnen und Inhaber von …, Studierende und Lernende, AHV- und IV-Beziehende geniessen reduzierte Eintrittspreise / erhalten die Leistungen zu vergünstigten Konditionen.

3. Kapitel: Personalpolitik

Art. xx *Entschädigungen*

Bei Entschädigungen der Kulturschaffenden beachtet der Verein die Richtgagen und Richtlöhne der entsprechenden Verbände.

Art. 13 *Gleichstellung*

XX Bei der Zusammensetzung seines Vorstands sorgt der Verein für die angemessene Vertretung (mindestens 30 Prozent) der Geschlechter.

Art. xx *Chancengleichheit der Migrationsbevölkerung*

XX Der Verein verpflichtet sich, in angemessener Weise Mitarbeitende und Lernende mit Migrationshintergrund einzustellen.

xx Der Verein verpflichtet sich, bei der Zusammensetzung des Vorstands (bzw. von Arbeitsgruppen, Kommissionen o.ä.) für eine angemessene Vertretung der Migrationsbevölkerung zu sorgen.

Art. xx *Lehrstellenangebot*

Der Verein verpflichtet sich, nach Inkrafttreten dieses Vertrags eine neue Lehrstelle für … zu schaffen / die bestehende Lehrstelle für … während der Geltungsdauer dieses Vertrags beizubehalten.

Art. xx *Besondere Qualifikationen des Personals*

Der Verein setzt bei der Aufgabenerfüllung nur Personal ein, das über die fachlichen und sozialen Kompetenzen und allenfalls notwendigen Ausbildungsabschlüsse [ev. genaue Bezeichnung des erforderlichen Diploms] verfügt.

Art. xx *Geheimhaltungs- und Ausstandspflichten des Personals*

Soweit Angestellte und Freiwillige des Vereins mit der Erfüllung von Aufgaben dieses Vertrags betraut sind, sind sie hinsichtlich der Geheimhaltungs- und Ausstandspflicht den Bestimmungen von Artikel 61f. des Personalreglements der Stadt Bern vom 21. November 1991[19] zu unterstellen. Der Verein verpflichtet sich, den Arbeitnehmenden und Freiwilligen die entsprechenden Pflichten zu überbinden.

4. Kapitel: Leistungen der Stadt

Art. 15 *Abgeltung*

xx Für Leistungen gemäss Artikel 4 sind weitere Beiträge aus den Mitteln der direkten Förderung der Stadt Bern ausgeschlossen.

Art. 16 *Überschüsse und Fehlbeträge*

xx Der Verein weist über den Zeitraum dieses Vertrags ein mindestens ausgeglichenes Rechnungsergebnis aus.

Art. xx *Benützung der städtischen Infrastruktur*

Zur Aufgabenerfüllung kann der Verein die [genaue Bezeichnung der zu nutzenden Infrastruktur] gegen Bezahlung eines Entgelts von Fr. XXX pro Stunde und nach vorgängiger Absprache mit der Direktion benutzen.
VARIANTE: … wird dem Verein kostenlos zur Verfügung gestellt.

Art. xx *Dienstleistungen der Stadt*

Der Verein kann von der Stadt gegen Bezahlung eines Entgelts von Fr. XXX pro [Einheit bzw. pauschal] Dienstleistungen im Bereich [genaue Bezeichnung] beziehen.

[19] PRB; SSSB 153.01

5. Kapitel: Qualitätssicherung

Art. 18 *Aufsichts- und Controllingrechte der Stadt*

xx Die Abteilung Kulturelles bzw. deren Vertreterin oder Vertreter (Controllinggruppe) sowie eine Begleitperson hat im Rahmen der Leistungsüberprüfung freien Eintritt zu den Veranstaltungen in Bern. Die Besuche sind voranzumelden.

Art. 22 *Weitere Informationspflichten [zusätzliche Abs.]*

xx [im Anschluss an Abs. 1] Insbesondere erstattet der Verein der Stadt umgehend Meldung, falls sich eine Überschreitung oder Unterschreitung der vereinbarten Leistungsmenge oder das Nichterreichen des Eigenfinanzierungsgrads abzeichnet.

xx Der Verein gibt der Stadt Auskunft darüber, ob und in welchem Umfang er Leistungen zugunsten der Region Bern bzw. der umliegenden Gemeinden erbringt, die allenfalls zum Lastenausgleich berechtigen. Er stellt die notwendigen Unterlagen zur Verfügung.

Art. xx *Statistiken*

Der Verein erhebt Statistiken nach den Vorgaben der Stadt. [ev. genauere Angaben über die Häufigkeit, den Zeitpunkt der Erhebung und die zu erhebenden Daten].

Art. xx *Kundinnen- und Kundenbefragung*

Der Verein führt jährlich [bzw. andere Periodizität] nach den Vorgaben der Stadt eine Kundinnen- und Kundenbefragung durch. Deren Ergebnisse sollen eine Bedarfs-, Leistungs- und Wirkungsevaluation ermöglichen. [ev. hier detailliertere Angaben zu den Vorgaben].

6. Kapitel: Leistungsstörungen und Vertragsstreitigkeiten

Art. xx *Ersatzvornahme*

1 Befindet sich der Verein mit der Aufgabenerfüllung in Verzug, oder ist die Erfüllung mangelhaft oder vertragswidrig, so kann die Stadt dem Verein eine angemessene Frist ansetzen mit der Androhung, dass im Unterlassungsfall die Verbesserung oder die Aufgabenerfüllung auf Gefahr und Kosten des Vereins auf Dritte übertragen wird.

2 In Verzug befindet sich der Verein, sofern die Leistung des Vereins fällig ist und er von der Stadt zur Leistungserfüllung aufgefordert worden ist.

3 Sowohl die Aufforderung zur (gehörigen) Leistungserfüllung wie auch die Fristansetzung gemäss den Absätzen 1 und 2 kann im Rahmen der Streitbeilegungsgespräche nach Artikel 23 erfolgen.

Art. xx *Schadenersatz*

Entsteht der Stadt als Folge der mangelhaften oder nicht rechtzeitigen Aufgabenerfüllung ein Schaden, so verpflichtet sich der Verein, diesen zu tragen, soweit er nicht nachweisen kann, dass ihn kein Verschulden an der mangelhaften bzw. nicht rechtzeitigen Erfüllung trifft.
VARIANTE: Der Verein haftet gegenüber der Stadt für vorsätzlich oder grobfahrlässig zugefügten Schaden.

Art. xx *Konventionalstrafe*

1 Der Verein schuldet der Stadt eine Konventionalstrafe von maximal Fr. XXX, falls er eine der nachfolgend aufgeführten Bestimmungen verletzt:
- Art. xx betreffend …
- Art. xx betreffend …
- Art. xx betreffend …

2 Die Bezahlung der Konventionalstrafe befreit nicht von der Einhaltung dieses Vertrags und der Aufgabenerfüllung. Die Geltendmachung von Ansprüchen auf Schadenersatz sowie aus Schlechterfüllung bleibt vorbehalten.
VARIANTE: Die Geltendmachung eines den Betrag der Konventionalstrafe übersteigenden Schadens bleibt vorbehalten.

7. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 26 *Vertragsdauer*

xx Will die Stadt das Vertragsverhältnis nicht erneuern, so teilt sie dies dem Verein bis am [Datum] schriftlich mit. Andernfalls nehmen die Parteien mindestens [XX Jahr/Jahre/Monate] vor Ende der Vertragsdauer Verhandlungen über eine allfällige Erneuerung dieses Vertrags auf.

Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, den 25. August 2015 Céline Roth

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

„Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich."

Bern, den 25. August 2015 Céline Roth

Literaturverzeichnis

Beyeler, Martin (2012). *Der Geltungsanspruch des Vergaberechts. Probleme und Lösungsansätze im Anwendungsbereich und im Verhältnis zum Vertragsrecht.* Zürich: Schulthess.

Beschaffungswesen.ch. *Überblick über das schweizerische Beschaffungsrecht.* URL: http://www.beschaffungswesen.ch/de/ueberblick.asp, 11.06.2015.

Bundesamt für Raumentwicklung. *Strategie Nachhaltige Entwicklung*. URL: http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00014/00399/index.html?lang=de, 23.96.2015.

Bundesamt für Statistik. *Bevölkerungsstand und -struktur – Indikatoren*. URL: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/agglomerationen.html, 10.03.2015.

Broder, René (2006). *Leistungsvereinbarungen mit sozialen Einrichtungen. Modell, Umsetzung und Praxiserfahrung*. Luzern: SZH/CSPS.

Dahme, Heinz-Jürgen; Kühnlein, Gertrud; Wohlfahrt, Norbert & Burmeister, Monika (2005). *Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Dathe, Dietmar; Hohendanner, Christian & Priller, Eckhard (2009). *Wenig Licht, viel Schatten – der Dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld*. WZBrief Arbeit, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

De Bon, Maria (2014). Masterarbeit. *Was heisst gutes Führen mit einer verwaltungsinternen Leistungsvereinbarung*. Universität Bern.

Duperrut, Jérôme & Zogg, Serge (2002). Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht. *Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik,* (10-2002), 4-9.

Dvorak, Andreas & Ruflin, Regula (2012). *Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfade*. Bern: Haupt Verlag.

Eidgenössische Finanzverwaltung. *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung*. URL: http://www.efv.admin.ch/d/themen/nfb.php, 24.07.2015.

Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS-Verlag.

Gmür, Markus; Schauer, Reinbert & Theuvsen, Ludwig (2013). *Performance Management in Nonprofit-Organisationen. Theoretische Grundlagen, empirische Erkenntnisse und Anwendungsbeispiele, Dokumentation zum 10. Internationalen NPO-Forschungscolloquium 2012 an der Universität Fribourg 29. und 30. März 2012*. Bern: Haupt Verlag.

Helmig, Bernd; Lichtsteiner, Hans & Gmür, Markus (2010). *Der Dritte Sektor der Schweiz. Länderstudie zum Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (CNP)*. Bern: Haupt.

Köhler-Frost, Wilfried (2004). *Outsourcing. Schlüssenfaktoren der Kundenzufriedenheit*. Berlin: Schulthess.

Maaser, Wolfgang (2009). Neue Verantwortungsteilung und Aktivierung der Wohlfahrtsgesellschaft: Herausforderung für Nonprofit-Organisationen. In: Eurich, Johannes & Brink, Alexander (Hrsg.): *Leadership in sozialen Organisationen* (S. 213-223). Wiesbaden: Springer.

Mey, Günter & Mruck, Katja (2007). Qualitative Interviews. In: Naderer, Gabriele & Balzer, Eva (Hrsg.), *Qualitative Marktforschung in Theorie und Praxis* (S. 248-278). Wiesbaden: Gabler.

Olk, Thomas; Klein, Ansgar & Hartnuss, Birger (2010). *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Priller, Eckhard; Alscher, Mareike; Droß, Patrick J.; Paul, Franziska; Poldrack, Clemens J.; Schmeißer, Claudia & Waitkus, Nora (2012). *Dritte-Sektor-Organisationen heute: Eigene Ansprüche und ökonomische Herausforderungen. Ergebnisse einer Organisationsbefragung*. URL: https://www.wzb.eu/sites/default/files/u163/dso_gesamt_finale_23-05-2013_online.pdf, 19.06.2015.

PwC. *Transparenz: ein Gewinn für Non-Profit-Organisationen.* URL: http://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_ass/pwc_transparenz_zehn_thesen_d.pdf, 23.06.2015.

Rechberger, Martina (2012). Dissertation. *Wirkungsorientiertes Kontraktmanagement. Konstitutive Rahmenbedingungen für die Festlegung von Wirkungszielen im Rahmen von Leistungskontrakten mit Nonprofit-Organisationen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Ritz, Adrian (2013*). Staat im Wandel. Von der Bürokratie zur Public Governance*. Vorlesung vom 18. April 2013 an der VMI Universität Fribourg

Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011). *New Public Management*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.

Simsa, Ruth (2002). NPOs im Lichte gesellschaftlicher Spannungsfelder: Aktuelle Herausforderungen an das strategische Management. In: Schauer, R.; Putschert, R; Witt, D. (Hrsg.): *Nonprofit-Organisationen und gesellschaftliche Entwicklung: Spannungsfeld zwischen Mission und Ökonomie* (S. 39-63). Linz.

Simsa, Ruth; Meyer, Michael & Badelt, Christoph (2013). *Handbuch der Nonprofit-Organisation. Struktur und Management*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Stadt Bern. *Konzept Obdach*. URL: http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/sozialamt/wohnhilfe, 17.07.2015.

Steiner, Marc (2015). *Die Berücksichtigung sozialer Aspekte im Rahmen der öffentlichen Beschaffung*. URL: http://www.igoeb.ch/pdf/Sozialpapier_final_21_05_2015.pdf, 16.06.2015.

Stiftung für Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (Swiss GAAP FER). *Swiss GAAP FER 21 Rechnungslegung für gemeinnützige Nonprofit-Organisationen*. URL: http://www.fer.ch/de/inhalt/fachempfehlungen/swiss-gaap-fer-standards/swiss-gaap-fer-21.html, 23.06.2015.

Tanner, Markus (2010). Mehr Transparenz und Effizienz im Beschaffungswesen mit simap.ch. *Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, (3-2010), 32-33.

Thom, Norbert & Ritz, Adrian (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor (4. Aufl.)*. Wiesbaden: Gabler.

Verband des Personal Öffentlicher Dienste (VPOD) (2014). *Jahresberichte 2013*. URL: http://www.vpod.ch/fileadmin/vpod_zentrale_files/NGO/PDFs/vpodngo_JB_2013.pdf, 25.02.2015.

Verband des Personals Öffentlicher Dienste (VPOD). *Willkommen beim VPOD-NGO*. URL: http://www.vpod.ch/branchen/ngo.html, 17.02.2015.

Zauner, Alfred; Heimerl, Peter; Mayrhofer, Wolfgang; Meyer, Michael; Nachbagauer, Andreas & Praschak, Susanne (2006). *Von der Subvention zum Leistungsvertrag – Neue Koordinations- und Steuerungsformen und ihre Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen – eine systemtheoretische Analyse*. Bern: Haupt Verlag.

Rechtsquellenverzeichnis

International

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21. Juni 1999, SR 0.172.052.68.

Bund

BöB. *Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994,* SR 172.056.1.

IVöB. *Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001*, SR 172.056.5.

VöB. *Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995*, SR 172.056.11.

Stadt Bern

UeR. *Reglement für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen vom 30. Januar 2003,* 152.03.

UeV. *Verordnung für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen vom 7. Mai 2003*, 152.031.