Sandra Stötzer[1]

Problemfelder kontraktbasierter Rechenschaftspflichten aus Sicht von NPO und ihren öffentlichen Kontraktpartnern

Zusammenfassung
Im Rahmen der kooperativen Leistungserstellung zwischen Nonprofit-Organisationen (NPO) und öffentlichen Auftraggebern ist der Einsatz von Leistungsvereinbarungen bzw. Kontrakten zunehmend verbreitet. Solche Instrumente entsprechen einer ökonomisch orientierten Steuerungslogik und inkludieren oft Regelungen zu Monitoring- und Berichtssystemen für die Überprüfung einer kontraktkonformen Leistungserbringung. Eine intersektorale, kontraktbasierte Leistungserstellung und zugehörige Rechenschaftspflichten bringen jedoch nicht nur intendierte Vorteile mit sich. Die Literatur berichtet vereinzelt von problembehafteten Auswirkungen wie Ökonomisierung, Bürokratisierung oder negativen Folgen auf die Leistungsqualität und Innovationsbereitschaft. Der Beitrag ergründet, welchen Problemfeldern NPO durch kontraktbasierte Rechenschaftspflichten gegenüberstehen, und berichtet von den Reaktionen ausgewählter Geldgeber, die mit diesen Kritikpunkten konfrontiert werden.

Schlagworte: Bürokratisierung, Dysfunktionalitäten, Leistungsverträge, Ökonomisierung, Rechenschaftslegung

Problematic issues of contract-based accountability obligations from a nonprofit and public point of view

Abstract
The use of service contracts or performance agreements is increasingly prevalent as part of the cooperative production of services by nonprofit organizations (NPO) and public contracting authorities. Such instruments meet economically oriented governance logics and often include monitoring and reporting regulations in order to examine contract-compliant service provision. However, there are not only intended benefits related to cross-sectoral, contract-based service provision and associated accountability obligations. Literature occasionally reports on problematic consequences, such as economization, bureaucratization, or negative effects on performance quality and readiness to innovate. This paper analyzes problematic issues NPO are often facing due to contract-based accountability duties and it also reports on the reactions of selected public financiers when they were confronted with these points of criticism.

Key words: accountability, bureaucratization, dysfunctionalities, economization, service contracts

1 Einleitung

Im Zuge der Reformbewegungen des (New) Public Managements (NPM) mit ihrem output-, effizienz- und flexibilitätsorientierten Fokus auf eine managerialistisch geprägte Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung sowie des umfassender, partizi-

pativer angelegten Reformkonzepts der Public Governance wurden seit den 1990ern zahlreiche Veränderungen im öffentlichen Sektor vieler Länder angestoßen (vgl. *Reichard* 2002, S. 27ff., *Ritz* 2003, S. 156ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 5ff., *Thom/Ritz* 2008, S. 10ff.; vgl. *Hood* 1991, *Osborne/Gaebler* 1997). Situativ wurden verschiedene Ziele verfolgt, Reformbausteine implementiert, Instrumente favorisiert und somit unterschiedliche – positive wie negative – Auswirkungen erzielt (vgl. *Ritz* 2003, S. 281ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 300ff., *Thom/Ritz* 2008, S. 12ff.).

Angesichts der Vernetzung diverser Akteure bei einer kooperativen Aufgabenerfüllung im Gewährleistungsstaat (vgl. *Reichard* 2002, S. 27ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 33ff.) beeinflussen diese Entwicklungen die (Beziehungen mit) anderen Sektoren. Intersektoral wirkende Reformelemente sind leistungstiefenpolitische Analysen als Part einer (oft ideologisch-dogmatisch beeinflussten) Aufgabenkritik inkl. einer Neubestimmung öffentlich-privater-Schnittstellen durch Auslagerungen und Privatisierungen, die Einführung von Marktmechanismen, Dezentralisierung, u.v.m. (vgl. *Naschold* u.a. 1996, S. 13ff., *Reichard* 1994, S. 38ff., *Schedler* 1996, S. 92ff., *Thom/Ritz* 2008, S. 90). Die Implementierung von Controlling-Instrumenten zur Informationsversorgung begleitet viele Dezentralisierungsprozesse „aufgrund des notwendigen Steuerungswissens zur Führung im Gewährleistungsstaat“ (*Thom/Ritz* 2008, S. 172f; vgl. *Greiling* 2009, S. 126ff., *Reichard* 1994, S. 64, *Roschmann* 1999, S. 258f.).

Für eine ausgelagerte Leistungserbringung gibt es mehrere Optionen einer intersektoralen Zusammenarbeit bzw. von Public-Private-Partnerships. Eine in vielen Aufgabenfeldern (wie Gesundheit und Soziales) bedeutende Akteursgruppe im öffentlichen Dienstleistungsnetzwerk sind privat-gemeinnützige Organisationen (vgl. *Reichard* 2002, S. 27ff., *Zimmer* 1997, S. 75f.). Diese zählen zum Nonprofit Sektor, der eine heterogene Bandbreite an NPO – von großen Wohlfahrtsverbänden bis zu kleinen Selbsthilfegruppen – umfasst (vgl. *Lichtsteiner* u.a. 2015, S. 15ff., *Meyer/Simsa* 2013a, S. 3ff.). Wenn NPO öffentliche Gelder erhalten, erfolgt dies mittlerweile oft über Leistungsvereinbarungen (LV). Diese spezifizieren neben Zielen, Quantität und Qualität der Leistungen auch Rechenschaftspflichten, die oft mit umfangreichen Pflichten hinsichtlich Dokumentation und Performance Measurement (PM) verknüpft sind (vgl. etwa *Greiling* 2009, *Ruflin* 2006, *Zauner* u.a. 2006).

Unabhängig von unbestrittenen Nutzenaspekten ökonomisch orientierter Steuerungsformen, weisen empirische Untersuchungen (siehe Kapitel 2.2) darauf hin, dass sich in praxi nicht nur positive Auswirkungen zeigen, sondern auch Dysfunktionalitäten bzw. Probleme. Diese „Schattenseiten“ stehen hier im Fokus. Konkret beleuchtet die Arbeit folgende Fragenstellungen:

- Welche Problembereiche identifizieren bisherige Studien im deutschsprachigen Raum im Hinblick auf LV zwischen NPO und öffentlichen Auftraggebern und zugehörige kontraktbezogene Rechenschaftspflichten?
- Mit welchen Problemen sehen sich NPO-Führungskräfte durch kontraktbasierte Rechenschaftspflichten konfrontiert? Und wie beurteilen ausgewählte öffentliche Geldgeber die von der NPO-Praxis thematisierten Problemfelder?

Kapitel 2 behandelt Grundlegendes zur kooperativen Leistungserbringung in modernen Wohlfahrtsstaaten sowie den Stand der Literatur zum Einsatz und zu negativen Konsequenzen von LV und kontraktbezogenen Rechenschaftspflichten. Kapitel 3 erörtert Design und Methodik der empirischen Untersuchungen, deren Ergebnisse Kapitel 4 prä-

sentiert und diskutiert. Der Beitrag endet mit Schlussfolgerungen sowie einem Blick auf Limitationen und weiterführende Forschungsoptionen.

2 Problemfelder im Kontext managerialer Koordinations- und Steuerungslogiken

2.1 Kooperative Governance bei der Erbringung sozialer Leistungen

Im verstärkt Engagement aktivierenden Gewährleistungsstaat ist das politisch-administrative System bekanntlich nicht notwendigerweise alleine für die öffentliche Leistungserstellung zuständig, sondern agiert als initiierender und moderierender Koordinator einer zielgerichteten Zusammenarbeit privater und staatlicher Gruppen bzw. Institutionen (vgl. *Reichard* 1994, S. 41f., 2002, S. 27, *Thom/Ritz* 2008, S. 11). Die Verbreitung des Modells der Gewährleistungsverwaltung führte zu einer Ausdifferenzierung der öffentlichen (Dienstleistungs-)Netzwerkstrukturen, die entsprechende Governance-Prozesse inkl. adäquater Steuerungs- und Kontrollmechanismen erfordern (vgl. *Reichard* 2002, S. 30f., 1994, S. 42f., *Budäus* 2005, S. 2ff.).

Eine Reduktion der staatlichen Leistungstiefe bzw. die Konzentration auf Kernaufgaben bezweckt Effizienz- und Effektivitätssteigerungen. Das institutionelle Spektrum möglicher Aufgabenwahrnehmung ist breit und inkludiert die für den Beitrag zentralen Kooperations- und Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle im Sozialbereich (vgl. *Naschold* u.a. 1996, S. 24ff., *Reichard* 1994, S. 38ff., 2002, S. 31ff., *Thom/Ritz* 2008, S. 229ff.). Dabei agiert das politisch-administrative System als Leistungskäufer von Produkten, die bspw. eine private NPO für diverse Leistungsempfänger erbringt (vgl. *Schedler* 1996, S. 98f., *Thom/Ritz* 2008, S. 231).

Informationen kommt bei der politischen sowie betrieblichen Steuerung eine zentrale Rolle zu. Im Zuge der von managerialen Ansätzen geprägten Reformentwicklungen ist die Relevanz von quantitativen und qualitativen Leistungs- und Prozess-Informationen in Form von Indikatoren und Kennzahlen(-systemen) als Entscheidungshilfe gestiegen. Aufgrund der teils weitreichenden Kompetenzdelegationen erfordert insbesondere die Führung mittels LV und Globalbudgets ein professionelles Informationsmanagement (vgl. *Thom/Ritz* 2008, S. 167ff., *Reichard* 1994, S. 60ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 166ff.).

LV bzw. Kontrakte inkl. der daran gekoppelten Berichtspflichten sind ein Steuerungsinstrument, um angesichts dezentralisierter Verantwortung gegenüber verwaltungsinternen sowie -externen Leistungserbringern eine zielorientierte Lenkung und Überwachung sicherzustellen. Sie sollen eine erfolgsorientierte Führung der eigenverantwortlichen Auftragnehmer ermöglichen (vgl. *Reichard* 1994, S. 52f., *Thom/Ritz* 2008, S. 173ff., *Greiling* 2009, S. 142f.) und gelten als „Arbeitsinstrument einer modernen Verwaltung“ (*Dvorak/ Ruflin* 2012, S. 1). Unter LV versteht man „sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen (…), die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Die Leistungsvereinbarungen konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel“

(*Schedler/Proeller* 2011, S. 167). Gemäß *Dvorak/Ruflin* ist ein Leistungsvertrag „eine bindende Vereinbarung über Art, Umfang, Qualität, Kosten und Evaluation zu erbringender staatlicher Leistungen“ (*Dvorak/Ruflin* 2012, S. 3), wobei die Begriffe Kontrakt, LV, Leistungsvertrag und -auftrag hier synonym verwendet werden. Im Unterschied zu den früher dominanten, primär inputorientierten, einseitigen staatlichen Verfügungen wie Subventionen bzw. Zuwendungen als Projekt- oder institutionelle Förderungen, sind LV zweiseitig verpflichtende Rechtsgeschäfte, die auf Basis eines Verhandlungsprozesses die Lieferung definierter Produkte bzw. Dienstleistungen fixieren, wobei die Erfüllung des Leistungsversprechens eingeklagt werden kann (vgl. *Buchinger* u.a. 2008, S. 5f., *Dvorak/Ruflin* 2012, S. 14, *Zauner* u.a. 2006, S. 17ff., *Knorr/Scheppach* 1999, S. 95f.). Im Sinne des NPM wird die traditionelle Inputsteuerung also durch eine leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung mittels LV und Globalbudgets abgelöst (*Schedler/Proeller* 2011, S. 76ff.). Als Vorteile bzw. Intentionen des Übergangs von der Subventionslogik zum outputorientierten Kontraktmanagement inkl. verrechtlichter Beziehungsstrukturen gelten Planungssicherheit, verstärkte Ziel- und Produktorientierung, eine effiziente und wirksame Aufgabenerledigung, Förderung von Kostendenken, (Leistungs-)Transparenz, Flexibilität, mehr Eigenverantwortung und Motivation, partnerschaftliche Willensbildung und gesicherte(re) Beschäftigungsverhältnisse (vgl. *Dvorak/Ruflin* 2012, S. 8ff., *Grohs* 2010, S. 413ff., *Knorr/Scheppach* 1999, S. 34f., *Schedler/Proeller* 2011, S. 166ff., *Zimmer* 1997, S. 76, *Thom/Ritz* 2008, S. 245ff.). Trotz positiver Effekte zeichnen empirische Studien laut Ruflin (vgl. 2006, S. 80ff.) jedoch ein gemischtes Bild der Wirkungen von Kontraktmanagement im Sozialbereich. Es sei nicht eindeutig, ob die damit verfolgten Ziele realisiert werden (können).

Für die Überprüfung einer vereinbarungsgemäßen Leistungserbringung können diverse Überwachungs- bzw. Monitoring-Instrumente herangezogen werden (vgl. *Knorr/Scheppach* 1999, S. 153ff., *Lechner/Egger/Schauer* 2016, S. 129ff.). Zu diesen zählen Performance Measurement (PM-)Systeme und Berichtssysteme. Auch bei (teils pauschalen) Zuwendungen, mit welchen die öffentliche Hand primär den Zweck von NPO im öffentlichen Interesse unterstützt und die Gegenleistungen oft nicht näher präzisierte, werden Kontrollmechanismen (Auflagen, Bedingungen, Prüfungen, Nachweise) eingesetzt, die mit Verwaltungsaufwand verbunden sind. Dabei kommt neben der Übermittlung von Plänen und rechtsformabhängiger Rechnungslegung der Endabrechnung mit Verwendungsnachweisen hohe Relevanz zu. Im Unterschied dazu sind LV an (teils Einzel-) Leistungsnachweise geknüpft, wobei der Output (z.T. auch Wirkungen) genau spezifiziert und geprüft wird, somit weniger Gestaltungsspielräume verbleiben und die Rechenschaftslegung umfassender und aufwändiger wurde (*Buchinger* u.a. 2008, S. 5f., *Dvorak/Ruflin* 2012, S. 14ff., *Rechberger* 2013, S. 127ff., *Ruflin* 2006, S. 157ff., *Simsa* 2016, S. 36, *Zauner* u.a. 2006, 26ff.). Es kommt mit LV also zu einer Verschiebung der Kontrollstrukturen hin zu Ergebnissen (*Schedler/Proeller* 2011, S. 114) und damit vermehrt zu performance-orientierten Berichterstattungspflichten. Diese Form der Rechenschaftsablage stellt häufig hohe Anforderungen an NPO (vgl. *Dvorak/Ruflin* 2012, S. 109, *Greiling/Stötzer* 2015, S. 1692ff., *Rechberger* 2013, S. 115ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 38 und 166ff.). Ferner verweisen Befunde der US-Literatur darauf, dass LV zur Professionalisierung, aber auch Bürokratisierung von NPO und zu negativen Folgen für die Leistungsqualität beitragen können (vgl. etwa *Smith/Lipsky* 1993). Im Folgenden wird der Stand der deutschsprachigen Literatur zu Problemen im Kontext kontraktbasierter Leistungserbringung zusammengefasst.

2.2 Stand der Literatur zu kontraktbezogenen Problemfeldern

2.2.1 Überblick

Tabelle 1 zeigt Arbeiten zu Sektor übergreifenden Kontraktbeziehungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz,[2] in denen der Einsatz von LV, die damit einhergehende Steuerungslogik und etwaige Probleme behandelt werden. Es wird ersichtlich, dass die Zahl an Untersuchungen noch überschaubar ist und sich das Gros auf Österreich oder Deutschland bezieht. Der Aspekt Fokus bezieht sich darauf, aus welcher Perspektive (NPO-Sicht, Sicht von Verwaltungen (Vw), andere Akteure) das Thema und zugehörige Herausforderungen empirisch untersucht wurden. Hier dominiert die Perspektive von NPO. Andere Sichtweisen (von öffentlichen Vw oder Klienten) werden nur vereinzelt beleuchtet. Die letzten drei Spalten illustrieren, ob die Arbeiten die jeweiligen Problemfelder einer intersektoralen, kontraktbasierten Leistungserstellung behandeln (X), nur am Rande ((X)) oder nicht thematisieren (---).

Ein detaillierter Einblick in die vielschichtigen Inhalte, theoretischen Fundierungen, institutionellen und nationalen Gegebenheiten sowie Untersuchungsdesigns der Arbeiten würde den Rahmen sprengen. Der Fokus liegt auf etwaigen Problemfeldern einer kontraktbasierten Leistungserstellung und zugehöriger Rechenschaftspflichten. Drei Aspekte werden wiederholt erwähnt: erstens negative Konsequenzen im Zusammenhang mit Ökonomisierung, zweitens Bürokratisierung, und drittens dysfunktionale Auswirkungen auf die Leistungsqualität und Innovationen.

Tabelle 1: Literatur zur intersektoralen, kontraktbasierten Leistungserstellung in Deutschland, Österreich und der Schweiz

	Länderbezug	Fokus	Ökonomisierung	Bürokratie	Qualität & Innovation
Zimmer 1997, 2012	D	---	X	X	X
Knorr/Scheppach 1999	D (& NL)	---	---	(X)	(X)
Ruflin 2006	CH	NPO + andere	X	X	X
Zauner u.a. 2006	Ö	NPO + öffentl. Financiers	X	X	X
Buchinger u.a. 2008	Ö	NPO	---	X	---
Grohs 2010	D	NPO + Kommunal-Vw	X	---	(X)
Dvorak/Ruflin 2012	CH	---	---	(X)	X
Rechberger 2013	Ö	NPO	(X)	X	(X)
Simsa 2015, 2016	Ö	NPO	X	X	(X)

2.2.2 Problemfeld Ökonomisierung

Ökonomisierung betrifft gesellschaftliche Wandlungsprozesse, aufgrund derer die Grenzen zwischen der Wirtschaft und Bereichen, in denen ökonomische Strukturen, Denk- und Handlungsweisen ursprünglich nicht vorherrschten, verschwimmen (*Droß* 2013, S. 1, *Zimmer* 2012, S. 189). *Simsa* (2015) unterscheidet zwei Formen der steigenden Dominanz der Logik der Wirtschaft: „Externe Ökonomisierung meint zunehmende Marktstrukturen im Umfeld (…) sowie auch verstärkte Konkurrenz- bzw. Wettbewerbsbedingungen. Interne Ökonomisierung bedeutet die stärkere Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden und Verfahren und deren Folgen für NPOs“ (*Simsa* 2015, S. 133). Letzteres bezeichnet *Zimmer* (2012, S. 189ff.) als „Verbetriebswirt-

schaftlichung“ im Sinne einer an Effizienz und Optimierung ausgerichteten Organisationsführung, wobei betriebswirtschaftliche Methoden und Governance Strukturen zunehmend von Solidarität, Altruismus und Vertrauen geprägte Verhaltensmuster und Verfahren ersetzten. Die ökonomische Handlungslogik werde oft als Gefahr eingeschätzt, aber auch als Chance, „Gutes“ effizienter und effektiver zu tun. Der ferner gebräuchliche Begriff Managerialismus (vgl. *Maier* u.a. 2009) stellt inhaltlich eine Klammer über beide Ökonomisierungsformen dar. Ökonomisierung kann positive Folgen haben (bzgl. Effizienz, Transparenz oder Qualitätsstandards), aber auch negative (z.B. Rationalisierungen wider Klienteninteressen oder erhöhter organisatorischer Aufwand). Als Reaktion würden NPO vermehrt Kooperationen eingehen, neue Finanzierungsquellen anstreben und teils missionsorientierte Ziele nach ökonomischen Kriterien ausrichten (vgl. *Simsa* 2015, S. 134ff., 2016, S. 35).

Der Trend zur Ökonomisierung betrifft viele NPO im deutschsprachigen Raum, speziell Wohlfahrtsverbände (*Zimmer* 2012, S. 198). Eine Befragung deutscher NPO erfasste das Ausmaß von Ökonomisierungsdruck anhand der Zunahme von Wettbewerb und leistungsabhängigen Finanzierungsformen (vgl. *Droß/Priller* 2013, S. 368, *Droß* 2013, S. 1ff.). Ein Gros verzeichnet verstärkten Wettbewerb, speziell im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich. Zunehmend marktförmige Strukturen, fehlende Planungssicherheit sowie Effizienz- und Konkurrenzdruck führten zu Problemen und einem weiteren Anstieg atypischer Beschäftigung (vgl. auch *Zauner* u.a. 2006, S. 96). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt *Simsa* (vgl. 2015, S. 132ff., 2016, S. 33f.), die für Österreich ergründet, inwieweit NPO Ökonomisierungsdruck wahrnehmen. Dieser spiegle sich u.a. in der veränderten öffentlichen Finanzierung (über LV statt Subventionen), der Bedeutung von Markteinnahmen sowie in bürokratischem Aufwand wider. Steigendem Leistungsbedarf stünden stagnierende oder rückläufige öffentliche Förderungen gegenüber, welche unsicherer und kurzfristiger würden. Ferner sei man mit „schleichenden“ Kürzungen konfrontiert, da Kontrakte oft keine Anpassung an die Inflation vorsehen.

Die Verbreitung betriebswirtschaftlicher Instrumente (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Qualitätsmanagement usw.) angesichts rechtlicher Anforderungen und steigenden Legitimationsdrucks sei ein weiteres Anzeichen für Ökonomisierung (*Droß/ Priller* 2013, S. 368ff.). Speziell in dienstleistungsorientierten NPO glichen sich Bewusstsein, Sprache und Wissen an PO an und würden Organisationsteile weiter ausdifferenziert, die dem Aufbau und Erhalt betriebswirtschaftlicher Instrumente dienen. Die Geldgeber setzten eine solche Technostruktur zunehmend voraus, v.a. für die Dokumentation der Mittelverwendung. Es steige die Relevanz der kontrollierenden Stellen (*Zauner* u.a. 2006, S. 51ff.). Dies könne durchaus eine Chance für die Steuerung darstellen; jedoch dürfe die Technostruktur „nicht verabsolutiert werden“ (*Zauner* u.a. 2006, S. 122).

Ruflin (2006) untersucht u.a., ob Leistungsverträge (intendierte und unbeabsichtigte) Veränderungen in der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung der Schweiz auslösen. Eine ihrer Thesen lautet, dass Kontrakte Managementkompetenzen und Kostenbewusstsein erhöhten. Sie hält dazu fest, dass NPO bereits vor der Einführung von LV – als Vorbereitung zum erwarteten Systemwechsel – Veränderungen umgesetzt hätten, welche die Managementkompetenz erhöhten (S. 92ff.). Auch *Rechberger* (vgl. 2013, S. 403ff.) verweist auf steigenden Kostendruck, zunehmende Wettbewerbsorientierung und für die Realisationsebenen auf eine stark wirtschaftlich und technisch geprägte

Managementrationalität. Sie konstatiert, dass eine rein betriebswirtschaftliche Perspektive bei der Wirkungszieldefinition nicht adäquat sei, wolle man der Vielfältigkeit von Wirkungen und den Bedürfnissen der Gesellschaft bzw. Adressaten gerecht werden.

Ebenso könne gemäß *Zauner* u.a. (vgl. 2006, S. 35ff.) die dominante Orientierung an einem Auftrag für definierte, messbare Leistungen mit der Missionsorientierung in Konflikt stehen. Den Konstruktionen Subvention und Leistungsvertrag liegen verschiedene Steuerungslogiken zugrunde (Macht und Vertrauen bei Subventionen, bei LV Geld als zusätzliches Steuerungsmedium). Indem die Geldgeber vermehrt marktliche Mechanismen als Steuerungsgröße nutzen, verlagere sich die Problem- und Erfolgsdefinition zu ihnen. Die Rechtsverhältnisse zwischen NPO und öffentlicher Hand würden sich an jene von privaten Wirtschaftsakteuren anpassen.

Laut *Grohs* (vgl. 2010, S. 414ff.) stellt die Einführung von LV einen (potentiellen) Ökonomisierungs- und Pluralisierungsimpuls dar. Kontraktmanagement übertrage die binnenorientierte Modernisierungslogik des Neuen Steuerungsmodells (NSM) auf die Steuerung freier Träger. Bislang behandeln nur wenige Arbeiten die Auswirkungen davon: sie betonen einerseits den Wandel hin zur Pluralisierung, Ökonomisierung und Diversifizierung lokaler Wohlfahrtsarrangements und heben andererseits den Status Quo stabilisierende Tendenzen hervor. LV stellten oft nur eine „Scheinökonomisierung“ dar, da man meist keine Anbietervergleiche auf Basis von Kosten und Qualität durchführe. *Grohs* konstatiert, dass das NSM durch die Dezentralisierung von Verantwortungsstrukturen die Informationsasymmetrien tendenziell verstärke und zu einem Pluralisierungs- bzw. Ökonomisierungshindernis werden könne. Seine Bilanz fällt wie folgt aus: „Zwar wurden in einer Vielzahl der Kommunen neue Steuerungsformen (Kontraktmanagement) und auf eine Ökonomisierung der Wohlfahrtsarrangements zielende Vertragsinstrumente (Leistungsvereinbarungen) implementiert. Ein Wandel der Trägerstrukturen und eine tatsächliche Ökonomisierung der Vertragsverhältnisse lassen sich aber in den seltensten Fällen feststellen“ (*Grohs* 2010, S. 424). Vielmehr würden sich die Eigeninteressen der (stark mit Sozialverwaltung und Parteien verflochtenen) Verbände durchsetzen und sich der Wohlfahrtsmarkt tendenziell weiter schließen.

2.2.3 Problemfeld Bürokratisierung

Mit Bürokratie und Bürokratisierung werden häufig Formalismus, Langsamkeit und Inflexibilität verbunden (*Dose* 2008, S. 100), weshalb es nicht überrascht, dass der Bürokratiebegriff oft negativ konnotiert ist (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 2011a, S. 11, *Roschmann* 1999, S. 13, *Schedler/Proeller* 2011, S. 17). Bürokratisierung wurde zu einem Sammelbegriff für mannigfaltige Kritik am modernen Wohlfahrtsstaat. Obwohl sie auch Positives mit sich bringt (z.B. Berechenbarkeit und Professionalität) und in komplexen demokratischen Rechtsstaaten ein Bedarf an politisch-administrativer Regulierung besteht, werden meist problembehaftete Aspekte – überflüssige Formalismen, zu detaillierte Vorschriften, Verrechtlichung, Entmenschlichung, Zielverschiebungen, Redundanzen, Tendenzen zur Verselbständigung der Verwaltung usw. – thematisiert. Derartige Folgen einer an sich notwendigen Bürokratie stellen ihre Akzeptanz und Wirksamkeit infrage (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 2011a, S. 11, *Dose* 2008, S. 101, *Jann/Wegrich* 2010, S. 180, *Schedler/Proeller* 2011, S. 17f.). Der Ruf nach Bürokratieabbau ist somit verbreitet, wobei dieser nicht auf ihre Demontage abziele(n solle),

sondern auf eine (dauerhafte) Sicherung der Funktionalität von Bürokratie und damit staatlicher Handlungsfähigkeit (*Brüggemeier/Lenk* 2011a, S. 11f.).

Belastungen durch aufwändige Verwaltungsverfahren betreffen alle Adressaten des Verwaltungshandelns, auch NPO. Sie entstehen durch Informations- und Mitwirkungspflichten, Aktualisierungs- bzw. Suchkosten sowie Konfliktkosten (*Brüggemeier/Lenk* 2011b, S. 250f.). Ebenso sind mit der Koordination einer intersektoralen Leistungserstellung Transaktionskosten verbunden (*Knorr/Scheppach* 1999, S. 24, *Ruflin* 2006, S. 151ff., *Grohs* 2010, S. 429). Flexibilisierte, befristete Förderformen seien bei NPO wenig beliebt, „da aufgrund von Antragstellung und Rechnungslegung erhebliche Kapazitäten für administrative Aufgaben gebunden werden, keine Planungssicherheit (…) besteht und (…) keine Arbeitsplatzgarantie (…)“ (*Zimmer* 1997, S. 91). Auch *Knorr/Scheppach* (1999, S. 196ff.) erwähnen in ihren Fallbeispielen ein erhöhtes fachliches Controlling bei der Prüfung des Mitteleinsatzes. Hinweise auf eine Bürokratisierung in Form detaillierter Verwendungsnachweise finden sich ebenso bei *Zauner* u.a.; ihre Interviewpartner kritisieren, dass „man alles und jedes belegen“ müsse (*Zauner* u.a. 2006, S. 34).

Kontrakte stellen also oft hohe Anforderungen an die Leistungserbringer hinsichtlich Monitoring und Reporting (*Dvorak/Ruflin* 2012, S. 108ff., *Ruflin* 2006, S. 225ff.). NPO bemängeln in Bezug auf Einzelabrechnungen, Berichte, statistische Aufbereitungen und Controlling ein deutliches und komplizierteres Mehr an Administration. Ihre Financiers räumten ein, dass man „anfänglich zuviel, weil nicht verarbeitbare Informationen erhoben hatte. Deshalb wurde mit der Zeit (…) die (…) eingeforderte Datenmenge reduziert“ (*Ruflin* 2006, S. 236).

Laut *Zauner* u.a. hätten sich in der administrativen Logik von LV mit ihrem Fokus auf die Messbarkeit der Zielerreichung und auf Nachweise effizienten Mitteleinsatzes die oft ohnehin hohen Anforderungen öffentlicher Financiers an die Dokumentation weiter erhöht. Sie beobachten eine zunehmende Programmierung der NPO, die als Strukturierung oder Bürokratisierung bezeichnet werden könne. Zudem erwarte man oft den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und dass man im Verwendungsnachweisbereich das Rechnungswesen gemäß jenem der Verwaltung strukturiere. Viele NPO würden bürokratische Strukturen und ihre Auswüchse kopieren und seien vergleichsweise überorganisiert (*Zauner* u.a. 2006, S. 41ff.).

Einer potentiellen Über- bzw. Untersteuerung der Kontraktbeziehung könne laut *Rechberger* (2013) eine systemadäquate Kommunikation an den Schnittstellen entgegenwirken. Solche ergeben sich nicht zuletzt aufgrund der Dezentralisierung und erfordern eine spezielle Koordination, speziell zwischen Akteuren auf mehreren Ebenen des politisch-administrativen Systems. Angesichts komplexer föderaler Strukturen und zahlreichen Leistungsanbietern sei eine Koordination oft nur über Interessenvertretungen umsetzbar. Die folglich oft komplexe Kooperationsgestaltung sei bisher primär potential- und kostenorientiert (statt wirkungsorientiert), doch enthielten Kontrakte zunehmend detaillierte Regelungen von finanziellen und ergebnisorientierten Aspekten (vgl. *Rechberger* 2013, S. 1ff. und 403).

Auch *Simsa* (vgl. 2015, S. 135ff., 2016, S. 34) thematisiert steigende Planungsunsicherheit, Effizienz- und Kostendruck sowie erhöhten bürokratischen Aufwand (Dokumentationspflichten). LV generierten zusätzliche Rechenschaftspflichten, welche die Effizienz fördern sollen, jedoch aus NPO-Sicht die Bürokratie erhöhen. Der Aufwand erhöhe sich zusätzlich durch die dezentrale Mittelvergabe und verschiedene (Sozial-)Gesetz-

gebungen in den Bundesländern; in Österreich sind in vielen Bereichen mehrere Behörden zugleich zuständig (z.B. Ministerien und lokale Institutionen). Somit müssten NPO teilweise verschiedenen Anforderungen nachkommen. Dass eine NPO, je nach Größe, Tätigkeitsspektrum und Aktionsradius, mehrere Verträge mit der öffentlichen Hand haben kann, führen auch *Buchinger* u.a. (vgl. 2008, S. 14ff.) an. Da der Abschluss von LV Know-how und ausgereifte Controlling-Systeme erfordert, sei dies eher bei großen, umsatzstarken NPO zu erwarten.

Hat eine NPO mehrere LV, so erhöhen sich die Transaktionskosten (v.a. für Verhandlungen, Monitoring und Reporting). Wenn dabei keine kollektiven Reporting-Vereinbarungen getroffen werden (können), sei der Aufwand laut *Dvorak/Ruflin* (vgl. 2012, S. 125ff.) beträchtlich und oft nicht angemessen. Da die Erhebung, Auswertung und Interpretation von Leistungs-, Wirkungs- und Qualitätsinformationen Ressourcen erfordert, empfehlen sie generell Pragmatismus und betonen im Sinne einer Erhebungsökonomie, dass weniger mehr sei.

2.2.4 Problemfeld Leistungsqualität und Innovationen

Qualitätssicherung erfolge laut *Knorr/Scheppach* (vgl. 1999, S. 188ff.) durch eine präzise Darstellung von Art und Umfang der Leistungen, die bezüglich der Dimensionen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu operationalisieren sind. Kontraktmanagement solle Rahmenbedingungen für „eine fachliche und qualitativ hochwertige, effiziente Arbeit nach definierten Standards“ (*Knorr/Scheppach* 1999, S. 34f.) schaffen, und LV würden durch Planungssicherheit und Vergabeverfahren zu professionellen Standards (bzgl. Quantität und Qualität) beitragen. Ihre illustrativen Praxisfälle lassen jedoch keine Schlüsse zu, ob Kontrakte die Qualität befördern (oder behindern).

Kritisch zum Themenfeld Qualität äußern sich dagegen andere Autoren. Gemäß *Simsa* (vgl. 2015, S. 141ff., 2016, S. 34ff.) würden steigende Planungsunsicherheiten, erhöhter bürokratischer Aufwand sowie Effizienz- und Kostendruck zu Angebotseinschränkungen, Arbeitsverdichtung und Entlassungen führen, die auf Qualitätseinbußen hindeuten. Im Wettbewerb um öffentliche Mittel stünde zudem oft der Preis statt der Qualität im Fokus. Auch laut *Zauner* u.a. (vgl. 2006, S. 83ff.) führe die Leistungsvertragslogik zu einer primären Orientierung an Geld und Zeitverwendungen, unabhängig vom Klientenbedarf. Die Einhaltung von Qualitätsstandards sei zudem mit Kosten verbunden. Insofern könne die Orientierung an „Gewinnbringendem“ in Konflikt mit der NPO-Mission stehen. *Grohs* (2010) hält fest, dass mit Kontrakten nicht die ursprünglich intendierten Folgen einer qualitäts- und kostenorientierten Steuerung verwirklicht würden, sondern häufig eine weitere Konzentration der Leistungserstellung bei den Wohlfahrtsverbänden beobachtbar sei, „für deren qualitative Steuerung keine adäquaten Instrumente implementiert wurden“ (*Grohs* 2010, S. 425). Eine standardisierte Qualitätssicherung bleibe weitgehend aus und werde „weiterhin durch pauschalisiertes Vertrauen und den Gerüchtemarkt vor Ort ersetzt“ (*Grohs* 2010, S. 428).

Potentiell negative Auswirkungen auf das Leistungsangebot sind auch aus dem Blickwinkel von Innovationen[3] interessant. Während vielfach darauf verwiesen wird, dass Wettbewerb Effizienz, Effektivität und Innovationen befördere (vgl. bspw. *Naschold* u.a. 1996, S. 122, *Osborne/Gaebler* 1997, S. 74ff., *Schedler/Proeller* 2011, S. 88), bietet die analysierte Kontraktliteratur hier kein eindeutiges Bild. *Ruflin* (vgl. 2006, S. 89ff. und 244f.) sowie *Dvorak/Ruflin* (vgl. 2012, S. 170f.) warnen vor einer

potentiellen Innovationsverhinderung. Zwar böten LV durch die Fixierung von Leistungsquantität und -qualität eine gewisse Stabilität und Sicherheit, doch würden NPO nun oft genau das Vereinbarte erbringen und weniger Ressourcen für Adaptionen auf veränderte Bedürfnisse einsetzen und so Innovationen vernachlässigen. Da neue Produkt-(Weiter-)Entwicklungen Ressourcen erfordern und die Vollkostenrechnung (als Basis der oft knapp kalkulierten Kontrakte) meist nur die Kosten der Leistungserstellung, nicht aber für Rückstellungen und Entwicklungsprozesse beinhalte, könnte es langfristig zu einer Innovationsgefährdung kommen. Dem könnte man durch einen „Innovationsbeitrag" in der Leistungskalkulation begegnen. Ansonsten könnten NPO Innovationen nur mittels Reserven und freiwilligen Engagements bewerkstelligen. Dabei sei eine latente Überforderung von ehrenamtlichen Führungspersonen durch LV problematisch, welche die Bereitschaft zu solchen Ämtern reduzieren und die zivilgesellschaftliche Verankerung der NPO gefährden könne. Gerade diese Verankerung generiere oft neue Ideen für Arbeitsmethoden und Leistungen. Zudem bleibe durch Administratives und Verhandlungen oft wenig Zeit, Raum, Energie und Freude, sich mit zukunftsweisenden Fragen zu beschäftigen.

Zauner u.a. (vgl. 2006, S. 61ff.) betonen, dass die Leistungsvertragslogik nicht unbedingt die Entwicklung neuer Produkte hemme, sondern Innovationen sogar forcieren könne, „sofern deren Finanzierung als chancenreich eingeschätzt wird. (…) Die Orientierung an einer Dienstleistungslogik ermöglicht ein konkretes Reagieren auf die Bedürfnisse des Marktes – allerdings des Marktes der Geldgeber, nicht notwendigerweise des Marktes der Leistungsempfänger" (*Zauner* u.a. 2006, S. 77). Der Staat agiere aber oft reaktiv und bevorzuge kostensparende Innovationen im Rahmen des Bestehenden. Zugleich könne die Bereitschaft zu nicht vertraglich geregelten (Zusatz-)Leistungen sinken und sich damit eine Eigenart der Leistungsqualität vieler NPO reduzieren, deren Zweck nicht nur im Erfüllen „bestellter" Aufgaben bestehe. Auch könne der verstärkte Standardisierungs- und Preisdruck durch Ausschreibungsverfahren innovationshemmend wirken (vgl. *Zauner* u.a. 2006, S. 78ff.). *Zimmer* (2012) verweist ferner auf die noch unklaren Folgen der zunehmenden Wirkungsmessung. Es könnte für Innovationen kontraproduktiv sein, wenn „(…) nur noch dort in der Zivilgesellschaft investiert wird, wo der `Return on Investment´ klar berechenbar und auch sicher ist" (*Zimmer* 2012, S. 200). Werde nur noch Bewährtes bzw. Berechenbares gefördert, so hätten es speziell kleine NPO und neue Konzepte schwer, Financiers zu finden. Wenngleich NPO oft eine Rolle als Innovatoren zugesprochen wird, trage die starke Regulierung, Segmentierung und Korporatisierung im Kontext gewachsener, verrechtlichter Beziehungen zwischen Staat und NPO ohnehin zu geringer Flexibilität und Responsivität bei (vgl. *Zimmer* 1997, S. 76ff., 2012, S. 190).

Eine Gefahr von Informations- und Innovationsdefiziten sieht auch *Rechberger* (vgl. 2013, S. 146 und 197), jedoch für öffentliche Kontraktpartner. Gerade im Feld personenbezogener Dienstleistungen würde es ihnen oft an Informationen mangeln, was auch an ihren oft langjährigen Beziehungen zu NPO liege. Solche Defizite könne man nicht nur durch wettbewerbsorientierte Vergabeverfahren ausgleichen, da solche wiederum Know-how erfordern.

3 Empirische Untersuchungen: Forschungsdesign

Der Beitrag basiert auf zwei Untersuchungen, wobei jeweils ein qualitatives Forschungsdesign gewählt wurde. Im Zuge der ersten Studie wurden von Februar bis September 2013 24 leitfadengestützte Interviews mit Geschäftsführungsmitgliedern von 14 großen und kleinen österreichischen NPO geführt. Die Interviews (Dauer 40-90 Minuten) wurden face-to-face geführt, großteils aufgezeichnet, transkribiert und gemäß der qualitativen Inhaltsanalyse nach *Mayring* (2010) ausgewertet. Als Tätigkeitsfeld dominiert der Sozialbereich (zwölf NPO), der in Österreich überwiegend öffentlich finanziert wird (vgl. *Buchinger* u.a. 2008). Ergänzend wurden Gespräche in zwei Tier- und Umweltschutzorganisationen geführt, deren Finanzierungsmix primär Spenden, Mitgliedsbeiträge und ergänzend öffentliche Mittel zeigt. Zusätzlich wurde eine Dokumentenanalyse von öffentlich zugänglichen Informationen (Internetauftritte, Jahresberichte usw.) sowie von internem Material durchgeführt.

Ausgewählte Ergebnisse der ersten Untersuchung bildeten die Basis für die zweite Studie, bei der von März bis Mai 2015 zehn leitfadengestützte Interviews mit Vertretern des politisch-administrativen Systems geführt wurden. Neun Gespräche erfolgten persönlich, dauerten zwischen 45-100 Minuten und wurden aufgezeichnet. Zusätzlich wurde ein schriftlich beantworteter Leitfaden in die (erneut inhaltsanalytische) Auswertung einbezogen. Alle Interviewpartner sind Vertreter wesentlicher öffentlicher Mittelgeber von NPO aus der ersten Studie. Da diese das Bundesland Oberösterreich (OÖ) am häufigsten als Kontraktpartner nannten und stark kritisierten, wurde der Fokus auf diesen Financier gelegt. Fünf Interviews wurden mit sechs Personen aus der Direktion für Soziales und Gesundheit der oberösterreichischen Landesverwaltung abgehalten. Um andere föderale Ebenen zu berücksichtigen, wurden zwei Interviews beim Arbeitsmarktservice (AMS OÖ) einbezogen, welches primär über Bundesmittel verfügt. Für die kommunale Ebene wurde ein Interview mit zwei Mitarbeiterinnen des Amtes für Soziales, Jugend und Familie des Magistrates Linz geführt. Es wurden diverse Gesprächsansuchen an die zuständigen politischen Repräsentanten gerichtet, um Einblick in ihre Sichtweisen zu gewinnen; ihre Mitwirkungsbereitschaft war aber gering. Ein Gespräch konnte mit der Büroleitung einer Landesrätin geführt werden, wobei eine Verwaltungsmitarbeiterin des Landes OÖ anwesend war. Das Büro einer weiteren Landesrätin übermittelte die erwähnte schriftliche Stellungnahme.

Um die Anonymität der Interviewpartner zu wahren, werden die gewonnenen Erkenntnisse im Folgenden überwiegend in aggregierter Form präsentiert. Wörtliche Stellungnahmen werden nicht namentlich zitiert (NPO-Manager/in P1 bis P24 für die erste Studie bzw. Experte/in E1 bis E13 für die öffentlichen Geldgeber).

4 Ergebnisse

4.1 Rechenschaftspflichten und Problemfelder aus NPO-Sicht

Die Art der Rechenschaftslegung gegenüber öffentlichen Auftraggebern ist je nach NPO, Aufgabenbereich und Financier unterschiedlich. Die NPO-Manager berichten einerseits von regelmäßigen persönlichen (Controlling-)Gesprächen, externen Audits,

Kontrollen bzw. Überprüfungen vor Ort, und verweisen andererseits auf eine Fülle an standardisierten, schriftlich und online zu übermittelnden Informationen (Planungsrechnungen, Jahresabschlüsse, Jahres-, Prüf- und Rechenschaftsberichte, Abrechnungen, Datenfiles usw.). Die Pflichten seien meist schriftlich im Detail fixiert und vielfach geben die LV neben Dokumentationspflichten, spezifischen Kennzahlen und PM-Systemen auch teils EDV-Tools vor. Die geforderten Informationen müssen meist in Form monatlicher Berichte und Statistiken sowie Jahresabrechnungen geliefert werden. Verbreitete Kennzahlen betreffen Personal-, Auslastungs-, Produktivitäts-, Leistungs- und Wirkungszahlen, wobei großteils darauf hingewiesen wird, dass quantitative Größen (Input und Output) dominieren, während qualitative Aspekte (inkl. Wirkungsgrade) oft schwierig zu fassen seien.

Die analysierten sozialen NPO erhalten zwischen 70-100% ihrer Mittel von einer oder (oft) mehreren öffentlichen Stellen, mittlerweile fast durchwegs auf Basis von LV. Der Einfluss auf die Entwicklung ihrer PM-Systeme, die sowohl externen Rechenschaftszwecken als auch internen Steuerungszwecken dienen, wird als hoch beschrieben. Wenngleich auch früher für Zuwendungen (etwa Förderungen zum laufenden Aufwand) Berichte übermittelt werden mussten, verweisen ausnahmslos alle NPO darauf, dass die Dokumentations- und Berichtspflichten durch LV deutlich umfangreicher und detaillierter geworden seien. Nun seien weitere Aufzeichnungspflichten, neue Formulare, zusätzliche Kennzahlen, Leistungsrückmeldungen sowie z.T. auch gemeinsame Berichte mit anderen NPO (Planungsraumberichte für die Region) vorgesehen. Nahezu alle NPO erachten den Umfang sowie die Heterogenität ihrer PM- und Berichts-Pflichten als Herausforderung und die Mehrzahl äußert, dass öffentliche Auftraggeber (viel) zu viele Informationen verlangen. Als positive Aspekte der Kontraktualisierung werden vereinzelt Planungssicherheit (v.a. bei langfristigen LV), die vertragliche Basis, eine gute Kooperationsbereitschaft zwischen NPO- und Behörden-Vertretern sowie die teilweise gemeinsame Entwicklung von bspw. Leistungsdefinitionen bzw. -spezifikationen genannt.

Im Zuge der Interviews mit NPO-Führungskräften wurden diverse Problemfelder identifiziert, die bei der kooperativen Leistungserstellung mit der öffentlichen Hand im Kontext zugehöriger PM Anforderungen und Rechenschaftspflichten auftreten (können). Sie wurden zu drei Clustern zusammengefasst:

- Mitarbeiter-Demotivation
- abnehmende Leistungsqualität
- Verwaltungsaufwand (als Sammelkategorie für:)
  - zu viel bürokratischer Arbeitsaufwand
  - Einfordern nicht sinnvoller Daten bzw. Inhalte
  - Kritik an der Nutzung der Leistungsinformationen
    keine Rücksichtnahme auf die NPO-Größe
  - Generierung von Parallelsystemen (in zwei Varianten)

Mehrere NPO verweisen darauf, dass viele ihrer haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter über die gestiegenen Dokumentations- und Berichtspflichten nicht glücklich seien. Das Ausfüllen von Formularen und Checklisten („Sozialarbeiter mit Strichlisten“) und Daten-Eingaben am PC oder in mobile Handgeräte würden oft als mühsam und überzogen empfunden. Es binde (gefühlt zu) viel Zeit, welche für die unmittelbare Arbeit mit Klienten fehlt und Zeitdruck generiere. Das folgende Zitat illustriert dieses Problem (wo-

bei solche Stellungnahmen als Zitatvorlagen für die zweite Studie dienten, in der die Geldgeber mit diesen und der an ihnen geübten Kritik konfrontiert wurden): „(…) Menschen bei uns (…) sind sehr motivierte Kollegen, sonst gehst du in diesen Bereich nicht. Aber die sind nicht motiviert, weil sie Zahlen aufschreiben (…) und Formulare abhaken wollen, sondern die wollen mit den Menschen arbeiten“ (P19).

Eng verknüpft mit der Mitarbeiterzufriedenheit und zunehmendem Zeitdruck ist eine potentiell abnehmende Leistungsqualität. Durchschnittlich schätzten die NPO den administrativen Aufwand für die PM- und Berichtspflichten auf ca. 5-10% der Leistungsstunden insgesamt. Diese Zeit fehle für die missionsorientierte Arbeit: „Weil wir sind nicht primär dazu da, zu dokumentieren, sondern um (…) Leute zu beraten und zu betreuen“ (P1). Gerade bei personenbezogenen Dienstleistungen sei (Lebens-)Qualität schwer zu messen und erfordere oft Beziehungsarbeit: „Es hilft dem einzelnen auch gar nichts, dass ich die Kreuzerl am richtigen Ort gemacht habe, sondern der bräuchte vielleicht noch eine Viertelstunde Gespräch (…)“ (P19). Man habe es mit Menschen, teils auch persönlichen Schicksalen (z.B. kürzlich erblindet, erkrankt oder obdachlos) und Verzweiflung zu tun, da brauche eine qualitative Betreuung vielfach Zeit und Gesprächsbereitschaft. Dieses individuelle Eingehen sei oft nicht mehr möglich bzw. werde nicht honoriert, so wie auch (nicht im LV vereinbarte) erbrachte Mehrleistungen idR nicht abgegolten würden.

Alle öffentlich finanzierten NPO beklagen den gestiegenen, mehrfach als bürokratisch bezeichneten Verwaltungsaufwand. Es sei seitens der Wissenschaft und der öffentlichen Hand nötig, die Anwendung der PM-Systeme vermehrt zu reflektieren, zumal Verwaltungs- und Gemeinkostenpauschalen für Overhead angesichts angespannter Haushalte knapper würden. Man solle nicht zu „kennzahlengläubig“ sein; es brauche einfache Konzepte und „Mut zur Lücke“. Gerade mit den LV seien Dokumentation und Berichterstattung komplizierter und (zu) detailliert geworden: „Man muss immer noch mehr Daten liefern (…) in allen Bereichen. Die ökonomische und inhaltliche langfristige Absicherung zahlt man mit noch mehr Zahlen“ (P3). Als besonders bürokratisch kritisiert wurde das Land OÖ, das LV im Zuge seines „WOV“-Reformprogramms („Management- und Unternehmenskonzept für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung“) eingeführt hat.

Einzelne Interviewpartner kritisierten die Sinnhaftigkeit mancher geforderter Inhalte: „(…) Vorgaben, (…) viele unterschiedliche [Kennzahlen] (…) viele Parameter, über die ich mich gar nicht unterhalten will, weil da einige dabei sind, von denen ich nicht glaube, dass sie sehr sinnvoll sind“ (P1). Dies betreffe auch einzelne unrealistische bzw. nicht administrierbare Forderungen oder nicht umsetz- bzw. messbare Kenngrößen, was zu „kreativer Buchführung“ (P3) anrege. Mehrfach wird betont, dass soziale Leistungen facettenreich sind und oft nicht an einzelnen Faktoren bzw. Kennzahlen festgemacht werden könnten. Die Relevanz und Sinnhaftigkeit von Kennzahlen bestimme ihre Aussagekraft bzw. Entscheidungsunterstützung.

Die Relevanz von Informationen ist mit deren Nutzung verknüpft. Mehrere NPO bezweifeln, dass die geforderten, umfangreichen Berichte gelesen und genutzt werden: „Theoretisch würden sie viel mehr wissen, wenn sie alles lesen könnten, was sie bei uns kriegen und fordern“ (P3). Dies liege sowohl an der Informationsfülle als auch an der teils bezweifelten Sinnhaftigkeit, sodass „(…) teilweise Datenfriedhöfe produziert [werden] bzw. die Daten oder Ergebnisse nicht mehr zu Handlungsanleitungen [führen]“ (P19).

Es zeigte sich, dass öffentliche Mittel mit deutlich umfangreicheren Rechenschaftspflichten verbunden sind als z.B. Spenden. Einige NPO beklagen, dass die Anforderungen öffentlicher Financiers keine Rücksicht auf die Größe und die (geringere) betriebliche Leistungsfähigkeit kleiner NPO nehmen. Da diese meist ohnehin nur eingeschränkte (personelle und finanzielle) Ressourcen – speziell für administrative Belange – haben, mache es „keinen Sinn, in einem [kleinen] Verein (…) noch mehr Leistungszahlen zu dokumentieren" (P1).

Die Generierung von Parallelsystemen beschreibt ein Nebeneinander von unterschiedlichen Systemen und Methoden zur Leistungserfassung, Erfolgsmessung und Rechenschaftslegung. In der Variante „intern/extern(e)" betreiben viele (große) NPO zwei oder mehrere Systeme parallel, die sowohl der externen Rechenschaftslegung als auch internen Diagnose- und Steuerungszwecken (in operativer und strategischer Hinsicht) dienen. Der Nutzen der internen Systeme als Orientierungshilfe zur Entscheidungsunterstützung wird meist deutlich höher bewertet als jener der „aufgezwungenen" externen Systeme: „Wenn wir es intern machen, dann sind wir natürlich der Meinung, dass es [Leistungs- und Erfolgsmessung] diesen Aufwand rechtfertigt, sonst würden wir es ja nicht machen. Extern wird es teilweise schon übertrieben (…) also da ist das [Kosten-Nutzen-] Verhältnis (…) teilweise schon überzogen" (P5). Zusätzlich wurden Parallelsysteme der Variante „extern/extern(e)" identifiziert, wonach einige NPO unterschiedlichen Anforderungen von zwei oder mehr öffentlichen Geldgebern zugleich entsprechen müssen. Diese verlangen verschiedenartige Dokumentationen, Kennzahlen und Berichte, ohne ihre Anforderungen untereinander inhaltlich abzustimmen: „Die Ressourcengeber geben sehr viele Vorgaben. Und die sind wieder sehr unterschiedlich, je nachdem, wer es jetzt ist" (P19). Dies entspricht der in der Literatur erwähnten Möglichkeit, dass NPO mehrere Verträge mit der öffentlichen Hand haben (vgl. *Buchinger* u.a. 2008; *Knorr/Scheppach* 1999; *Simsa* 2015 und 2016).

4.2 Beurteilung der Problemfelder durch öffentliche Akteure

In der zweiten Studie wurden Vertreter ausgewählter öffentlicher Financiers mit den identifizierten Problemen und Meinungen der NPO-Manager konfrontiert und um ihre Einschätzung dazu gebeten. Sie sollten sowohl inhaltlich Stellung nehmen als auch Einschätzungen zu jedem Problemfeld anhand einer Skala von 1 bis 4 vornehmen (1: nicht zutreffend; 2: wenig zutreffend; 3: eher zutreffend; 4: trifft voll und ganz zu). Tabelle 2 stellt ihr Antwortverhalten in numerischer Form dar.

Bei der Mitarbeiter-Demotivation wurden durchwegs Einschätzungen von 2 bis 3 vorgenommen. Viele äußerten Verständnis, verwiesen aber auf die Notwendigkeit der Rechenschaftslegung im Umgang mit öffentlichen Geldern. Zusätzlich wurde auf gesetzliche Grundlagen und darin inkludierte Dokumentations-, Nachweis- und Meldepflichten hingewiesen, die gestiegen seien und sich nicht auf LV gründen. Man betonte die Vorteile von Dokumentation (Nachvollziehbarkeit, Orientierung, Absicherung für Mitarbeiter) und das Bemühen, dass Dokumentationspflichten nicht überbordend würden und man elektronische Hilfsmittel zur Verfügung hätte. Kritisch wurde angemerkt, dass manche NPO-Mitarbeiter generelle Vorbehalte gegenüber Aufzeichnungspflichten und der Arbeit mit EDV hätten.

Tabelle 2: Einschätzungen seitens der öffentlichen Kontraktpartner zu den Problemfeldern

Problemfelder	Einschätzung seitens der öffentlichen Kontraktpartner (1-4)
Mitarbeiter-Demotivation	3 / 3 / 2 / 2 / 3 / 2 / 3 / 2 / 2 / 3 (Ø 2,5)
Abnehmende Leistungsqualität	1 / 2 / 2 / 1 / 1 / 2 / 4 / 1 / 4 / 2 (Ø 2,0)
Verwaltungsaufwand:	
zu viel bürokratischer Arbeitsaufwand	1 / 3 / 2 / 1 / 1 / 2 / 3 / 2 / 4 / 2 (Ø 2,1)
Einfordern nicht sinnvoller Daten/Inhalte	2 / 2 / 3 / 1 / 1 / 2 / 2 / 2 / 2 / 2 (Ø 1,9)
Kritik an Nutzung der Leistungsinformationen	1 / 2 / 2 / 1 / 1 / 3 / 2 / 2 / 2 / 2 (Ø 1,8)
keine Rücksichtnahme auf NPO-Größe	4 / 4 / 1 / 1 / 4 / 3 / 4 / 3 / 4 / 1 (Ø 2,9)
Generierung von Parallelsystemen	3 / 4 / 3 / 4 / 4 / 3 / 4 / 4 / 3 / 3 (Ø 3,5)4

Beim Aspekt abnehmende Leistungsqualität dominierten ablehnende Einschätzungen von 1 bis 2, doch stimmten zwei Personen diesem Punkt voll zu. Man hielt mehrfach fest, dass man individuelle Konzepte mit den NPO vereinbart habe und es in der Verantwortung der NPO-Mitarbeiter liege, in der Leistungserbringung bedarfsgerecht und flexibel zu agieren. Zudem sei die Dokumentation für die Qualität und Kontinuität wichtig, speziell wenn es zu einem Mitarbeiter- bzw. Betreuer-Wechsel komme.

Die ganze Bandbreite möglicher Einschätzungen zeigte sich beim bürokratischen Arbeitsaufwand. Manche sehen darin kein Problem, zumal es einen generellen Trend hin zu mehr Rechenschaftslegung gäbe und man durch IT-Systeme deutlich mehr Informationen in kürzerer Zeit aufbereiten könne. Ferner habe man die zu übermittelnden Daten (mit manchen Trägern bzw. ihren Vertretungen) gemeinsam vereinbart. Andere bejahten durchaus einen Interessenkonflikt zwischen NPO und Auftraggebern, die auf Dokumentationen und Berichte angewiesen seien, um steuern und eine Kontrolle des Einsatzes von Steuergeld durchführen sowie Vorgaben des Bundes erfüllen zu können. Einzelne Gesprächspartner räumten ein, „dass man am Anfang über das Ziel hinausschießt und vielleicht mehr abfragt, als was man dann auch tatsächlich braucht“ (E4). Es sei ein Lernprozess zu eruieren, welche Informationen „wirklich steuerungsrelevant“ (E9) seien. Seitens der kommunalen Ebene wünschte man sich mehr Dialog mit den NPO, die kommunizieren könnten und sollten, wie viel Aufwand die Datengenerierung verursache.

Ein Einfordern nicht sinnvoller Inhalte wurde mehrheitlich als nicht oder wenig zutreffend zurückgewiesen. Nur einmal wurde eingeräumt, dass man sich früher selbst gefragt habe, wer all diese Daten brauche. Jedoch habe sich das zwischenzeitlich reduziert; dies bestätigten auch andere, wenn sich zeigte, dass Daten nicht benötigt wurden. Man reflektiere, ob die verlangten Informationen steuerungsrelevant sind oder noch werden könnten, da teilweise die verwaltungsinternen Systeme noch im Aufbau seien. Erneut wies man darauf hin, dass die Rechenschaftsinhalte gemeinsam mit NPO vereinbart wurden und man als Kostenträger wissen müsse, wer in welchem Umfang, mit welchen Ressourcen und Wirkungen betreut wird. Man hole zudem Daten ein, welche der Bund verlange oder die Politik für ihre (Medien-)Arbeit benötige. Die Kritik gründe sich auch darauf, dass der Sinn für Externe nicht (stets) offensichtlich sei, da die Auftraggeber hier nicht (immer) transparent agierten.

Auch die Kritik an der Nutzung der Leistungsinformationen wurde größtenteils als nicht oder wenig zutreffend eingeschätzt. Eine Person bekannte, dass man Daten auf

Vorrat erhebe und dies eher zutreffe, „weil wir natürlich viele Daten haben und oftmals die Ressourcen und auch die Möglichkeiten nicht haben, mit dem noch mehr und effizienter zu steuern; in Teilbereichen passiert es, aber man könnte natürlich oftmals mit den Daten noch mehr machen“ (E7). Andere verweisen darauf, dass man „Datenfriedhöfe“ vermeide, solche nicht fordere, auch da man sie selbst nicht bearbeiten könne, sich um eine überschaubare Anzahl an Kennzahlen bemühe und sich systematisch mit den Leistungsinformationen befasse. Viele vermuten, dass dies nicht wahrgenommen werde, weil unauffällige (Prüfungs-)Ergebnisse zu keinen Reaktionen führen. Insofern wird vereinzelt angedacht, künftig nicht nur bei Auffälligkeiten, sondern auch positives Feedback zu geben. Zusätzlich benötige man Daten als längerfristige Entscheidungsgrundlage, welche über den einzelnen Träger hinausgehen. E8 formuliert dies wie folgt: „Aber wir müssen beide Ebenen abdecken, einerseits die Zusammenarbeit mit dem konkreten Träger, aber andererseits für die Politik (…) Entscheidungsvorschläge aufbereiten. Und insofern erleben dann die Datenfriedhöfe mitunter österliche Phänomene und es gibt eine Auferstehung dort.“

Größere Zustimmung fand der Aspekt, dass man keine Rücksicht auf die NPO-Größe nehme. In fünf Gesprächen stimmte man dem voll und ganz zu, zwei weitere erachteten dies als eher zutreffend, drei jedoch als nicht zutreffend. Vielfach betonte man, alle Leistungserbringer bewusst gleich zu behandeln, unabhängig von ihrer Größe und (gemeinnützigen oder erwerbswirtschaftlichen) Orientierung. Kleine NPO müssten dieselben Informationen liefern wie große, hier sei eine Standardisierung gegeben, mit dem Ziel „gleiches Geld für gleiche Leistung“ (E7). Man räumt vereinzelt ein, dass manche kleine NPO mit den Leistungsnachweisen überfordert seien, wobei man LV primär mit großen NPO unterhalte. Kleine seien öfter Förderwerber und mit geringeren Berichtspflichten als im LV-Kontext konfrontiert. Vereinzelt werde die Größe bei der Ergebnisanalyse berücksichtigt. Nur auf kommunaler Ebene äußerte man dezidiert, dass man differenziere und auf die Größe Rücksicht nehme.

Klar bestätigt wurde die Generierung von Parallelsystemen. In je fünf Interviews wurde dies als eher oder voll und ganz zutreffend bewertet. Dies werde einigen öffentlichen Akteuren erst in jüngster Vergangenheit bewusst, speziell wenn sie selbst Systemgrenzen überschreiten und mit anderen staatlichen Institutionen zusammenarbeiten. Zugleich räumt man ein, dass auch innerhalb der eigenen Institution meist keine Abstimmung gegeben sei. Unterschiedliche Anforderungen an die Leistungserbringer ergäben sich dadurch, dass diverse Auftrag- bzw. Fördergeber in verwandten Bereichen gleichzeitig aktiv sind und man verschiedene Kulturen sowie Vorgaben habe. Hier brauche es nicht nur mehr Abstimmung bzgl. der geforderten Inhalte und Datenaufbereitung, sondern im Zuge einer Verwaltungsreform eine Vereinfachung der historisch gewachsenen, oft zersplitterten Strukturen und Zuständigkeiten, die teilweise unübersichtlich geworden seien. Dies verschärfe sich bei NPO, die in mehreren Leistungsbereichen tätig sind. Vereinzelt gäbe es Synchronisierungs-Ansätze (z.B. Bündelung innerhalb der Landesdirektionen oder in Form einer Bund-Länder-Vereinbarung), jedoch wird mehrmals konstatiert, dass aktuell wenig getan werde für eine bessere Abstimmung und es hier dringenden Handlungsbedarf gäbe. Eine Person bemerkt, dass man einmal über zwei Leistungsfelder hinweg einen einheitlichen Datenfile implementieren wollte, dies aber an den NPO gescheitert sei; aus „Identitätsgründen“. Ferner hätten NPO Interesse an Wachstum, weshalb sie oft Ressourcen von mehreren Stellen einwerben, was zu erheblichem Mehraufwand durch Dokumentations- und Berichts-

pflichten führe. Auf der kommunalen Ebene bemühe man sich z.T. um eine Standardisierung mit dem Land OÖ, denn „es war uns auch von der Effizienz her wichtig zu schauen, dass die nicht für jeden Fördergeber dann eigene Unterlagen aufbereiten müssen, die müssen eh genug Papierkram machen. (…) Mit dem Bund kann ich es nicht abstimmen (…) das ist einfach ein zu großes Feld (…) teilweise sind ja das dann zwei, drei Ministerien, die da betroffen sind, die unter sich schon unterschiedlich agieren“ (E12).

Als Ausblick wurde gefragt, ob die PM-Anforderungen und Berichtspflichten im eigenen Verantwortungsbereich noch steigen werden, was mehrheitlich verneint wurde. Großteils sei man darauf bedacht, nun zu evaluieren, zu konsolidieren, vorhandene Daten zu verknüpfen und die (strategische) Steuerung zu verbessern; und öffentliche Gelder seien ohnehin knapp. Einige hoffen, dass es nicht steigt, weil dies auch intern einen Mehraufwand darstelle. Durchaus zunehmen dürften Umsetzungs- und Vorortkontrollen, automationsgestützte Berichtssysteme, Datawarehouse-Lösungen und Zeitvergleiche, weshalb das Interesse an einem konstanten Datenstrang groß sei.

Anders als die NPO, sprachen einzelne öffentliche Gesprächspartner Innovationen an. So gäbe es regelmäßig Initiativen für neue Angebote, man habe aber aktuell keine finanziellen Spielräume. Ressourcen würden nur frei, wenn andere Bereiche abgebaut bzw. neue Prioritäten gesetzt würden. Vorrangig seien Effizienzsteigerung und Kostendämpfung. Man sei froh, das bestehende Angebot halten zu können. Wenn neue Produkte finanziert würden, dann primär im Rahmen eigener strategischer Schwerpunkte und bestehender Leistungsbeziehungen, weil der Aufbau von Strukturen neuer Anbieter mit Kosten verbunden sei. Auch eine zunehmend unsichere Finanzierung wurde thematisiert: wenngleich LV meist Mehrjahresverträge sind, sei die Finanzierung nur sichergestellt, „wenn budgetär Mittel zur Verfügung stehen. Das heißt, auch wenn ein Leistungsvertrag über fünf Jahre rennt, ist nicht zugesichert, dass die Finanzierung für die nächsten fünf Jahre abgesichert ist“ (E11). Tendenziell hinderlich für Innovationsvorschläge sei bisweilen das Bundesvergabegesetz: „Da kann es sogar sein, dass NPO oder (…) Unternehmen zu uns gekommen sind und uns ein klasse Konzept vorgestellt haben, und wir gesagt haben, super, das machen wir. Aber wir müssen ausschreiben, und dann hat das klasse Konzept ein anderer gemacht“ (E1).

E6 bedauerte zudem, dass NPO sich vermehrt als Dienstleistungsanbieter sehen; sie merkt an, dass viele zwar die vereinbarten Leistungen wie bestellt erbringen, aber zunehmend ihre anderen (gesellschaftspolitischen) Funktionen vernachlässigten. Ferner äußerte E12 Kritik am NPM und am Einsatz mancher betriebswirtschaftlicher Instrumente, bei denen teils der Aufwand „in keinem Verhältnis“ stehe.

4.3 Diskussion

Die vielfach kritischen Aussagen der NPO-Praxis bestätigen einige der in der Literatur identifizierten Problemfelder: wenngleich die NPO keine Innovationsbehinderung thematisierten, wurden mehrfach demotivierte Mitarbeiter und negative Folgen für die Leistungsqualität angesprochen, speziell durch Zeitdruck aufgrund der wahrgenommenen Bürokratisierung durch die steigende Relevanz performanceorientierter Steuerungs- und Berichtssysteme. Auch eine Orientierung an der Marktlogik ist feststellbar, nicht zuletzt durch die oft „BWL-lastige“ Wortwahl vieler Interviewpartner. Obwohl

man die Ökonomisierung vereinzelt kritisierte, wurde die Relevanz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten häufig betont. Deren Einsatz dürfte in vielen NPO vermutlich auch dazu dienen, ihre Legitimität zu sichern (vgl. *Greiling* 2009, S. 396). Darauf deuten ferner die (bei mehreren großen NPO) identifizierten Parallelsysteme in der Variante „intern/extern(e)“ hin. Dass man ein (oder mehrere) extern geforderte(s) PM-System(e) betreibt und zusätzlich für interne Zwecke ein anderes nutzt, entspricht im Sinne der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie einer Entkopplung (decoupling; vgl. *Meyer/Rowan* 1977) der internen, als nützlich erachteten Aktivitäten von den oft als überzogen und teils nicht sinnvoll kritisierten externen Systemen. Letztere dienen dann primär dazu, Konformität und Professionalität zu demonstrieren, um Ressourcen, die Existenz und Einfluss zu sichern. Aussagen wie jene, dass zu viele, nicht administrierbare oder unrealistische Forderungen zu „kreativer Buchführung“ anregten, verweisen auf eine „symbolic compliance“ bzw. Legitimitätsfassade, die dazu beiträgt, Konflikte mit den Auftraggebern und Überprüfungen zu vermeiden (vgl. etwa *Walgenbach/Meyer* 2008, S. 81ff., *Arvidson/Lyon* 2014, S. 871ff., *Greiling* 2009, S. 385ff.). Solche Parallelsysteme deuten also darauf hin, dass die externen Systeme den internen (Steuerungs-)Bedürfnissen aus NPO-Sicht nicht (ausreichend) entsprechen. Dies könnte teils auch an den Werten bzw. der Identität von NPO und ihren Mitarbeitern liegen; es besteht ein grundlegendes Spannungsfeld zwischen der zivilgesellschaftlichen, sozialen Orientierung vieler NPO und den effizienz- sowie wettbewerbsorientierten NPM-Logiken. Diesen schwer aufzulösenden Widerspruch des Ökonomisierungstrends nehmen auch einzelne öffentliche Akteure wahr, wenn die zunehmende Dienstleistungsorientierung vieler NPO zu Lasten ihrer gesellschaftspolitischen Funktionen bedauert wird.

Die Stellungnahmen der Auftraggeber zeichnen ein gemischtes Bild. Insgesamt wurde die Kritik mehrheitlich zurückgewiesen. Dies könnte z.T. auf ein Antwortverhalten im Sinne sozialer Erwünschtheit zurückgeführt werden. Umso bemerkenswerter ist es, dass zwei Problemfelder anerkannt wurden: dass meist keine Rücksicht auf kleine NPO genommen wird, und die Parallelsysteme. Gegen Gleichbehandlung unabhängig von Größe oder Ausrichtung einer Organisation wird man spontan wenig Einwand erheben, wenn man an Vorwürfe wie Vetternwirtschaft denkt. Insofern ist nachvollziehbar, dass man sich bemühte, jeden Eindruck von Willkür oder Bevorzugung zu vermeiden, und oft betonte, dass man bewusst auf Basis von objektivierten Auswahl- und Förderentscheidungen alle gleich behandle. Dies könnte sich u.a. auf die häufigen Interessenverflechtungen und Naheverhältnisse zwischen Politik und freier Wohlfahrtspflege gründen, welche regelmäßig die Mittelvergabe und Verwendungskontrolle beeinflussten (vgl. *Knorr/ Scheppach* 1999, S. 123). Zugleich weisen die Ergebnisse darauf hin, dass es kleine NPO schwerer haben als große, einflussreiche NPO, nicht nur in Bezug auf die Rechenschaftslegung, die Ressourcen erfordert, sondern auch dabei, (längerfristig) ein Anbieter im Rahmen einer kooperativen Leistungserbringung zu werden. Dass man bei neuen Angeboten primär auf bekannte Partner zurückgreift, ist zwar verständlich, deutet aber darauf hin, dass Pfadabhängigkeiten und Netzwerke eine Rolle bei der Anbieterwahl spielen. Und wenn nach einer Ausschreibung ein neues Produkt von jemand anderem realisiert wird als jenem, von dem die Idee stammt, dürften die Anreize, erneut kreative Vorschläge zu unterbreiten, in Zukunft gering(er) sein. Kleine NPO dürften bei Ausschreibungsverfahren tendenziell Nachteile gegenüber großen, ressourcenstarken Anbietern haben. Für die Vielfalt des Nonprofit-Sektors und

die Zahl realisierter Innovationsvorschläge scheint dies wenig förderlich, zumal auch NPO Eigeninteressen verfolgen und im politisch-administrativen System immanente Innovationshemmfaktoren stark ausgeprägt sind (vgl. *Thom/Ritz* 2008, S. 124ff., *Rechberger* 2013, S. 146). Eine (zu) sehr auf Effizienz fokussierte Leistungsspezifikation in LV könnte diese Hemmnisse auf NPO übertragen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine diesbezügliche Gefahr besteht. Insofern ist tendenziell *Ruflin* (2006) beizupflichten, dass eine kontraktbasierte Leistungserstellung Innovationen wenn schon nicht behindert, dann jedenfalls auch nicht zu fördern scheint.

Der Aspekt, dass eine NPO ggf. mehrere Verträge mit der öffentlichen Hand gleichzeitig unterhält, wurde von den NPO und den Geldgebern bestätigt, wobei in mehreren Gesprächen auffiel, dass den öffentlichen Vertretern diese Problematik nicht immer bewusst war. Die dadurch generierten Parallelsysteme für Leistungsdokumentation, Erfolgsmessung und Rechenschaftslegung dürften speziell in föderal strukturierten Staaten hohe Relevanz haben. In föderativen Staaten (wie Deutschland, Österreich und Schweiz) sind vielfach (z.T. mehrere) subnationale Ebenen dezentral mit der Ausführung von Programmen betraut. Insofern empfehle sich laut *Löffler* (vgl. 2000, S. 51ff.) für die Leistungs- und Wirkungsmessung die Bildung von Netzwerken über einzelne Verwaltungsorganisationen bzw. Ebenen hinaus. Solche „Performance Partnerships" seien für Mehrebenen-Systeme auch relevant, weil sich in vielen Ländern zeige, dass jede Ebene eigene Verwaltungsreforminitiativen verfolge. Es empfehle sich ferner eine partizipative Leistungsmessung, welche die Bürger einbezieht. Dies erzeuge externen Druck, welcher der Bildung von „Datenfriedhöfen" entgegenwirke. Obwohl diese Empfehlungen bereits über 15 Jahre zurückreichen, scheint man (zumindest in Österreich) diesbezüglich noch am Anfang zu stehen. Einzelne Statements, dass man sich nun vermehrt ans Konsolidieren und Reduzieren der verlangten Daten bzw. Berichtsinhalte mache, unterstreichen den Verbesserungsbedarf. In der Schweiz, wo die öffentliche Hand laut *Ruflin* (vgl. 2006, S. 177ff.) die geforderte Datenmenge reduziert hat, scheint man hier schon weiter zu sein, ebenso wie bei der Abstimmung im Mehrebenen-System. Sie hält in Bezug auf die föderale Koordination fest: „(…) der Bund definiert für sich und gemeinsam mit der nationalen *Gerias*, was für Leistungen in der Altersarbeit notwendig sind und was die relevanten Indikatoren und Kosten sind. Will die Gemeinde sich nicht noch mehr Arbeit auferlegen, übernimmt sie diese Definitionen. Damit erreicht sie auch, dass ihre kommunale Kontraktpartnerin (…) nicht doppelte Rechnungsarbeit, Berichterstattung und statistische Erhebungen durchführen muss. Dies macht die eingekaufte Leistung (…) wenigstens nicht noch teurer. Der Preis, der für diese Einsparung bezahlt wird, ist die mangelnde Mitsprache in der Definition der Altersarbeit, auch wenn diese im Alltag kommunal vor Ort und nicht national erbracht wird (…)" (*Ruflin* 2006, S. 183). In Österreich erfolgt eine Koordinationsarbeit über föderale Ebenen hinweg bislang offenbar nur eingeschränkt und punktuell. Die meisten Akteure des politisch-administrativen Systems haben – auf allen föderalen Ebenen – primär sich selbst im Fokus. Und jede Ebene scheint eine eigene Programmierung entwickelt zu haben, die auf externe Leistungserbringer übertragen wird, ohne die Auswirkungen insgesamt zu betrachten. Eine (strategische) Gesamtsteuerung ist aktuell nicht feststellbar.

Insgesamt ist eine kennzahlenlastige Steuerung kooperativer Leistungserbringung in Österreich mittlerweile auf allen Ebenen (v.a. auf Bundes- und Landesebene) verbreitet. Dies dürfte einerseits an den NPM-Reformen und andererseits an dem generell

beobachtbaren Trend steigender Transparenz- und Rechenschaftsansprüche liegen. Auch für öffentliche Akteure hat sich der Legitimitätsdruck deutlich erhöht. Jedoch scheint es z.T. zu einer aufwändigen Generierung von nicht immer (schon) entscheidungsrelevanten Informationen zu kommen. Insofern ist bisweilen eine Übersteuerung (vgl. *Rechberger* 2013) zu vermuten, wobei viele öffentliche Financiers diese an ihre Kooperationspartner delegieren, also nicht nur die Leistungserstellung, sondern teils auch administrative Belange auslagern.

Die vermeintlichen Gegensätze Ökonomisierung und Bürokratisierung scheinen sich paradoxerweise gegenseitig zu bedingen. Betriebswirtschaftliche Instrumente sind in öffentlichen Institutionen und NPO mittlerweile gängig; nur vereinzelt wurde ihre Passung und Übertragbarkeit kritisch hinterfragt. Naturgemäß bedarf es für die Aufrechterhaltung dieser Technostruktur Ressourcen, was nur dann gerechtfertigt sein wird, wenn ihr Nutzen die Kosten langfristig übersteigt. Offenbar werden die Nutzenpotentiale, speziell was eine strategische (Gesamt-)Steuerung – auch innerhalb der föderalen Ebenen – anbelangt, bislang nicht (voll) ausgeschöpft. Insofern ist der Forderung von *Meyer/Simsa* (vgl. 2013b) nach einem reflektierten Umgang mit Management-Instrumenten und -Denkweisen beizupflichten, denn oft würden „betriebswirtschaftliche Methoden nicht zur Rationalisierung, sondern zu Legitimierung eingeführt, und der Kennzahlenfetischismus trägt nicht zu einer Rationalisierung von Entscheidungen bei, sondern generiert bloß Erhebungsaufwand“ (*Meyer/Simsa* 2013b, S. 154).

5 Fazit und Ausblick

Wenngleich die Reformen im Sinne des NPM und die damit verknüpfte, ökonomisch orientierte Steuerung positive Veränderungen im öffentlichen Sektor angestoßen haben, verweisen die Literaturanalyse sowie die Interviews auch auf problembehaftete Folgen bzw. Dysfunktionalitäten; dies insofern, als die beobachteten Entwicklungen der Praxis kooperativer Leistungserbringung den intendierten Funktionen bzw. Wirkungen bisweilen abträglich, also unzweckmäßig zu sein scheinen. So ist etwa die wahrgenommene und vielfach bestätigte Zunahme bürokratischen Aufwands der Effizienz abträglich.

Die Literaturanalyse verweist auf Ökonomisierung, Bürokratisierung sowie negative Auswirkungen auf die Leistungsqualität und Innovationsbereitschaft als Problemfelder im Kontext kontraktbasierter Leistungserstellung. Die Ergebnisse der beiden Untersuchungen unterstreichen insgesamt das Problemfeld Bürokratisierung (v.a. Generierung von Parallelsystemen, keine Rücksicht auf kleine NPO) und verdeutlichen, dass betriebswirtschaftliche Steuerungslogiken mittlerweile in Österreich verbreitet sind. Zudem bestehen, abseits von Sparzwängen, Anzeichen für eine potentielle Innovationsgefährdung.

Betrachtet man die Äußerungen in Bezug auf Qualität, Innovationen und Dienstleistungsorientierung als zunehmend dominant wahrgenommener Funktion, so drängt sich der Eindruck auf, dass sich der (im Kontext von Management by Objectives und daran gekoppelten Gehaltssystemen bekannte) Spruch „Leistungsorientierte Bezahlung führt zu bezahlungsorientierter Leistung“ auf ökonomisch orientierte Steuerungslogiken und die Wirkung von LV umlegen lässt: Leistungsorientierte (Kontrakt-) Abgeltung führt zu kontrakt- bzw. abgeltungsorientierter Leistung. Die Frage, ob dies wirk-

lich alles ist, was man sich seitens der öffentlichen Hand bzw. der Gesellschaft erwartet, erwarten kann und soll, bleibt offen.

Mit Blick auf das Problemfeld Bürokratisierung und speziell der Parallelsysteme zeigt sich deutlich eine mangelhafte Abstimmung im Mehrebenen-System. Es fehlt ein durchdachtes und mehrere Institutionen bzw. föderale Ebenen integrierendes Gesamtkonzept im Sinne einer kooperativen Governance. Zwar werden viele Leistungen im öffentlichen Dienstleistungsnetzwerk erstellt, aber die Steuerung erfolgt noch überwiegend in den alten, binnenorientierten Kategorien, wobei der Fokus primär auf dem eigenen Verwaltungsvollzug liegt und die zunehmende Vernetzung sowie das Erfordernis einer Gesamtsteuerung der kollaborativen Aufgabenerbringung bislang nicht bzw. nur rudimentär berücksichtigt wird. Dies konterkariert die regelmäßig postulierten Ziele der Effizienz, Effektivität und Sparsamkeit. Es ist stark anzuzweifeln, wie zielführend ein „Überwälzen" von Dokumentations- und Rechenschaftspflichten auf Kontraktpartner und andere Akteure gesamtheitlich betrachtet ist, wenn die aufoktroyierte administrative Belastung mit der Anzahl der Ressourcengeber und der föderalen Ebenen zu multiplizieren ist. Steht der dadurch generierte Aufwand noch in Relation mit dem Nutzen und wird hier insgesamt betrachtet noch eine Effizienzsteigerung erzielt? Und dient die Dezentralisierung bzw. Übertragung administrativer Lasten auf externe Leistungserbringer ggf. auch einer „Verschleierung" eines insgesamt steigenden Bürokratieausmaßes?

Ritz (vgl. 2003) betont, dass NPM an sich sehr „förderalismusverträglich" sei, wenn seine Prinzipien und Steuerungsinstrumente innerhalb einer Ebene oder bei vollständiger Zentralisierung oder Dezentralisierung angewendet werden. Er verweist jedoch im Schweizer Kontext darauf, dass die „Ausgestaltung von zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden verflochtenen Aufgabenfeldern und deren Steuerungsmechanismen nach NPM (…) grössere Schwierigkeiten mit sich [bringe]" (*Ritz* 2003, S. 170). Dies lässt sich auf Basis der hier vorgestellten Ergebnisse für Österreich bestätigen, und dies dürfte auch für den deutschen Föderalismus (mit Bundesebene, Ländern, Landkreisen und Kommunen) zutreffen, wo angesichts des ausgeprägten Exekutivföderalismus' „(…) die bürokratiesparende Umsetzung neuer gesetzlicher Vorgaben in Verwaltungshandeln (…) besonders schwer" sei (*Brüggemeier/Lenk* 2011b, S. 255).

Insgesamt ist *Reichard* nach wie vor beizupflichten, dass die öffentliche Hand im Kontext der Steuerung externer Leistungsersteller, deren Finanzierung und Kontrolle durch diverse Rechenschaftspflichten noch (immer) keine „wirksame Balance zwischen dezentraler Selbststeuerung und zentraler Gesamtsteuerung" (*Reichard* 1994, S. 55) gefunden hat. Es bedarf definitiv in föderal strukturierten Systemen mit historisch gewachsenen, komplexen institutionellen Strukturen einer intensiveren Koordination zwischen staatlichen Institutionen und Ebenen, um bürokratische Lasten zu reduzieren.

Praxisorientierte Empfehlungen betreffen erstens einen Abbau der in Österreich verbreiteten Mehrfachförderungen (was politisch wenig aussichtsreich sein dürfte) und zweitens eine Entflechtung der sich vielfach überlappenden Zuständigkeiten bzw. eine deutliche Reduktion von Mehrfachzuständigkeiten im Zuge einer Verwaltungsreform. Drittens wären standardisierte Rechenschafts-Anforderungen wünschenswert. Da dies aufgrund der Heterogenität der Leistungsfelder kaum einheitlich möglich sein wird, braucht es zumindest innerhalb einzelner Aufgabenbereiche mehr Abstimmung bzgl. gemeinsamer Standards bzw. steuerungsrelevanter Kenngrößen als Mindest-Anforderung, die bei allen Geldgebern eines Aufgabenbereichs gleich wären. Gerade in föderal strukturierten Staaten könnte Interessenvertretungen eine wichtige Rolle dabei zu-

kommen, einheitliche (Basis-)PM- bzw. Berichtssysteme zu vereinbaren. Dies könnte dazu beitragen, eine Vereinheitlichung der Anforderungen zu erzielen, Parallelsysteme abzubauen und so den beklagten Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Ferner könnte eine solcherart verbesserte Abstimmung zwischen den Ebenen und Institutionen des politisch-administrativen Systems die Einnahme einer Netzwerk-Perspektive und eine integrierte Steuerung befördern. Die rasante Entwicklung der Informations-und Kommunikationstechnologien und IT-Lösungen für bürokratiesparenden Verwaltungsvollzug könnten dazu beitragen, die zahlreichen Interaktionen an diversen Schnittstellen zu vernetzen, um überflüssige administrative Lasten zurückzudrängen (vgl. *Brüggemeier/Lenk* 2011a, S. 11ff., 2011b, S. 251ff.).

NPO ist zu empfehlen, vermehrt den Dialog mit öffentlichen Geldgebern zu suchen, Rückmeldungen bzgl. bürokratischer Belastungen und etwaiger „unrealistischer" Forderungen zu geben und umgekehrt Feedback einzufordern. Ferner könnten sie die oft bestehenden politischen Naheverhältnisse sowie Interessenvertretungen nutzen, um Innovationsaufschläge in der Leistungskalkulation durchzusetzen und eine vermehrte Abstimmung und Vereinheitlichung von Rechenschaftspflichten voranzutreiben.

Wenngleich die Literatur zur intersektoralen, kontraktbasierten Leistungserstellung einige Herausforderungen erwähnt, lag nach Kenntnis der Verfasserin bislang keine Arbeit vor, welche derartige Problemfelder aus mehreren Perspektiven in einer Gesamtschau beleuchtet. Natürlich sind die Ergebnisse im Lichte einiger Limitationen zu betrachten. Da der empirische Fokus auf (Ober-)Österreich liegt, sind die Erkenntnisse nur mit Vorsicht auf andere Länder und ihre spezifischen nationalen Rahmenbedingungen übertragbar. Bereits erwähnt wurden zudem social desirability issues. Weiterführend wären eine geografische Ausweitung denkbar, ebenso wie eine quantitative Befragung (von NPO und öffentlichen Geldgebern) zu den identifizierten Problemfeldern und wie man diesen im Sinne einer kooperativen Governance konkret begegnen könnte. Dabei könnten neben kontraktbezogenen Rechenschaftspflichten auch andere Aspekte betrachtet werden, welche zu Bürokratisierung, Ökonomisierung, Innovationshemmnissen und Qualitätseinbußen führen (können), da es sich hierbei um komplexe, multifaktoriell beeinflusste Phänomene handelt. Ungeachtet dessen dürften Kontrakte einer von mehreren Einflüssen sein, die diese Trends beschleunigen, denn LV sind ein zentrales Instrument bei der Finanzierung und performance-orientierten Steuerung von NPO durch öffentliche Auftraggeber und werden hier somit als Kristallisationspunkt der beobachteten Entwicklungen erachtet. Es obliegt den verantwortlichen Akteuren in Politik, Verwaltung und NPO, diese Entwicklungen kritisch zu reflektieren und ggf. gemeinsam in eine andere Richtung zu lenken.

Anmerkungen

1 Die Verfasserin dankt zwei anonymen Referees für hilfreiche und konstruktive Verbesserungsvorschläge. Dank gebührt auch *Julia Schwarz*, *Sigrid Fröschl*, *Angelika Holme*, *Thomas Huemer* und *Andrea Rois* für ihre Unterstützung bei der Datenerhebung und Transkription. Die hier präsentierten Ergebnisse sind Teil zweier übergeordneter Forschungsprojekte, an denen Prof. *Dorothea Greiling* maßgeblich mitgewirkt hat. Auch ihr sei hiermit herzlich gedankt.

2 Studien über den deutschsprachigen Raum hinaus wurden nicht einbezogen, da nationale Nonprofit Sektoren bzw. NPO in einzelnen Tätigkeitsfeldern (wie den sozialen Diensten) in ihr wohlfahrtsstaatliches Arrangement und den jeweiligen nationalen (politischen, ökonomischen und sozialen) Kontext eingebettet sind (vgl. *Evers/Laville* 2004, S. 2, *Ruflin* 2006, S. 91, *Wijkström* 2011, S. 42, *Zimmer*

1997, S. 75ff.). Insofern ist bereits ein Vergleich der DACH-Länder, deren Nonprofit Sektoren zwar vielfach Gemeinsamkeiten, aber auch spezifische Charakteristika und Unterschiede aufweisen, nur mit Einschränkungen zulässig. Daher wurde in der Empirie der Fokus auf ein Land (Österreich) gelegt. Ebenso wurden keine Arbeiten einbezogen, welche Problemfelder nur im Kontext eines Sektors thematisieren und die Schnittstelle kontraktbezogener Leistungserbringung nicht explizit behandeln.

3 *Ruflin* bezeichnet Innovation als „die Beschäftigung mit veränderten, weiterentwickelten oder neuen Ideen, welche zu materiellen oder immateriellen Erfindungen führen, z.B. zu Gegenständen, Projekten, Arbeitsprozessen, Methoden und Instrumenten, Darstellungsformen oder Organisationsstrukturen" (*Ruflin* 2006, S. 255f.). Laut *Thom/Ritz* (vgl. 2008, S. 82ff.) sind die Entwicklung neuartiger Produkte und Prozesse sowie das Aufzeigen von Problemlösungsoptionen eng verknüpft mit der individuellen bzw. institutionellen Veränderungsfähigkeit. Staatliche Innovationstätigkeit beziehe sich auf die Leistungserbringer- bzw. -bestellerfunktion sowie auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen als Regulator und Koordinator.

4 Drei Interviews wurden mit je zwei Vertretern der öffentlichen Hand geführt. Da sich diese bei ihren Einschätzungen alle auf einen Wert einigten, wurden insgesamt zehn (statt 13) Antworten gewonnen.

Literatur

Arvidson, Malin/Lyon, Fergus, 2014: Social Impact Measurement and Non-profit Organisations: Compliance, Resistance, and Promotion, in: Voluntas, Vol. 25, S. 869-886.

Benz, Arthur, 2010: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: *Benz, Arthur/ Dose, Nicolai* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, S. 111-135.

Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus, 2011a: Einführung: Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug, in: *Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus* (Hrsg.), Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug, Berlin: Edition sigma, S. 11-24.

Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus, 2011b: Verwaltungspolitische Leitlinien für den Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug durch E-Government, in: *Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus* (Hrsg.), Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug, Berlin: Edition sigma, S. 247-258.

Buchinger, Clemens/Trukeschitz, Birgit/Schneider, Ulrike, 2008: Leistungsbezogene öffentliche Finanzierung von Nonprofit Organisationen im österreichischen Sozialwesen, Forschungsbericht 01/2008, Institut für Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien, Online verfügbar unter: http://www.wu.ac.at/sozialpolitik/pub/fb12008, Stand: 13.11.2014.

Budäus, Dietrich, 2005: Governance – Versuch einer begrifflichen und inhaltlichen Abgrenzung, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, S. 1-13.

Dose, Nicolai, 2008: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, in: der moderne staat (dms), Heft 1/2008, S. 99-120.

Droß, Patrick J., 2013: Ökonomisierungstrends im Dritten Sektor, WZB Discussion Paper, No. SP V 2013-301, Berlin: Social Science Research Center.

Droß, Patrick J./Priller, Eckhard, 2013: Ökonomisierung und organisationaler Wandel im Dritten Sektor in Deutschland, in: *Gmür, Markus/Schauer, Reinbert/Theuvsen, Ludwig* (Hrsg.), Performance Management in Nonprofit-Organisationen, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag, S. 366-376.

Dvorak, Andreas/Ruflin, Regula, 2012: Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfaden, 2. Aufl., Bern/ Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.

Evers, Adalbert/Laville, Jean-Louis, 2004: Introduction, in: *Evers, Adalbert/Laville, Jean-Louis* (Eds.), The Third Sector in Europe, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, S. 1-7.

Greiling, Dorothea, 2009: Performance Measurement in NPO, Wiesbaden: Gabler Verlag.

Greiling, Dorothea/Stötzer, Sandra, 2015: Performance Accountability as a Driver for Changes in Nonprofit-Government Relationships, in: Voluntas, 26, S. 1690-1717.

Grohs, Stephan, 2010: Lokale Wohlfahrtsarrangements zwischen Beharrung und Wandel: Die widersprüchlichen Effekte von Ökonomisierung und Kontraktmanagement, in: der moderne staat (dms), Heft 2/2010, S. 413-432.

Hood, Christopher, 1991: A Public management for all Seasons?, in: Public Administration, 69, S. 3-19.

Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2010: Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte, in: *Benz, Arthur/Dose, Nicolai* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, S. 175-200.

Knorr, Friedhelm/Scheppach, Maria, 1999: Kontraktmanagement: Finanzierungsformen, Leistungsverträge, Regensburg/Bonn: Walhalla Fachverlag.

Lechner, Karl/Egger, Anton/Schauer, Reinbert, 2016: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 27. Aufl., Wien: Linde.

Lichtsteiner, Hans/Gmür, Markus/Giroud, Charles/Schauer, Reinbert, 2015: Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen, 8. Aufl., Bern: Haupt Verlag.

Löffler, Elke, 2000: Ansätze zur Erfassung und Dokumentation von Leistungen öffentlicher Verwaltungen im internationalen Vergleich, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Leistungserfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen, Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 49-58.

Maier, Florentine/Leitner, Johannes/Meyer, Michael/Millner, Reinhard, 2009: Managerialismus in Nonprofit Organisationen, in: Kurswechsel, Heft 4/2009, S. 94-101.

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse, 11. Aufl., Weinheim u.a.: Beltz.

Meyer, John W./Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, Vol. 83 (2), S. 340-363.

Meyer, Michael/Simsa, Ruth, 2013a: NPOs: Abgrenzungen, Definitionen, Forschungszugänge, in: *Simsa, Ruth/Meyer, Michael/Badelt, Christoph* (Hrsg.), Handbuch der Nonprofit-Organisation, 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 3-14.

Meyer, Michael/Simsa, Ruth, 2013b: Besonderheiten des Managements von NPOs, in: *Simsa, Ruth/ Meyer, Michael/Badelt, Christoph* (Hrsg.), Handbuch der Nonprofit-Organisation, 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 145-157.

Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot, Arnold/ Reichard, Christoph/Schanze, Erich/Simon, Nikolaus, 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin: Edition sigma.

Osborne, David/Gaebler, Ted, 1997: Der innovative Staat, Übersetzung der Originalausgabe von 1992: „Reinventing Government“, Wiesbaden: Gabler.

Rechberger, Martina, 2013: Wirkungsorientiertes Kontraktmanagement, Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Reichard, Christoph, 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 3. Aufl., Berlin: Edition sigma.

Reichard, Christoph, 2002: Governance öffentlicher Dienstleistungen, in: *Budäus, Dietrich/Schauer, Reinbert/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder, Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, S. 25-42.

Ritz, Adrian, 2003: Evaluation von New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.

Roschmann, Christian, 1999: Bürokratie. Zwischen Produktionsauftrag und Machtlogik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Ruflin, Regula, 2006: Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.

Schedler, Kuno, 1996: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2011: New Public Management, 5. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.

Simsa, Ruth, 2015: Ökonomisierung und die Entwicklung öffentlicher Finanzierung im NPO-Sektor, in: WISO Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift, 38. Jg., Heft 4, S. 131-146.

Simsa, Ruth, 2016: Ökonomisierungsdruck im NPO-Sektor, in: Verbands-Management, Heft 1/2016, S. 33-36.

Smith, Steven R./Lipsky, Michael, 1993: Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Thom, Norbert/Ritz, Adrian, 2008, Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Aufl., Wiesbaden: Gabler Verlag.

Walgenbach, Peter/Meyer, Renate, 2008: Neoinstitutionalistische Organisationstheorie, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Wijkström, Filip, 2011: „Charity Speak and Business Talk". The On-Going (Re)hybridization of Civil Society, in: *Wijkström, Filip/Zimmer, Annette* (Eds.), Nordic Civil Society at a Cross-Roads, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 27-54.

Zauner, Alfred/Heimerl, Peter/Mayrhofer, Wolfgang/Meyer, Michael/Nachbagauer, Andreas/Praschak, Susanne, 2006: Von der Subvention zum Leistungsvertrag, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.

Zimmer, Annette, 1997: Public-Private Partnerships: Staat und Dritter Sektor in Deutschland, in: Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette, (Hrsg.), Der Dritte Sektor in Deutschland, Berlin: Edition sigma, S. 75-98.

Zimmer, Annette, 2012: Die Zivilgesellschaft zwischen Ökonomisierung und Verbetriebswirtschaftlichung, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Heft 02/2012, S. 189-202.

Anschrift der Autorin:

Dr. Sandra Stötzer, Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Public und Nonprofit Management, Altenberger Straße 69, A-4040 Linz
E-Mail: sandra.stoetzer@jku.at