

NPO-Management

RESEARCH

Martina Rechberger

Wirkungsorientiertes Kontraktmanagement



 Springer Gabler

NPO-Management



Herausgegeben von

D. Witt, München, Deutschland

D. Greiling, Linz, Österreich

Das Management von Non-Profit-Organisationen (NPO), insbesondere des Dritten Sektors – neben Staat und Privatwirtschaft – wird zunehmend von der betriebswirtschaftlichen Forschung untersucht. In dieser Schriftenreihe werden wichtige Forschungs- und Diskussionsbeiträge zu diesen gemein- oder bedarfswirtschaftlichen Betrieben präsentiert, die von Verbänden, Vereinen, Stiftungen, öffentlichen Betrieben bis zu Großhaushalten reichen. Die Veröffentlichungen wenden sich gleichermaßen an Theoretiker und Praktiker.

Herausgegeben von

Professor Dr. Dieter Witt
Technische Universität München,
Dienstleistungsökonomik
mit Seminar für Vereins- und
Verbandsforschung (SVV)

Professor Dr. Dorothea Greiling
Johannes Kepler Universität Linz,
Institut für Management Accounting

Martina Rechberger

Wirkungsorientiertes Kontraktmanagement

Konstitutive Rahmenbedingungen für
die Festlegung von Wirkungszielen
im Rahmen von Leistungskontrakten
mit Nonprofit-Organisationen

Mit einem Geleitwort
von em.o.Univ.Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer

 Springer Gabler

Martina Rechberger
Johannes Kepler Universität
Linz, Österreich

Dissertation Universität Linz, 2012

Die Veröffentlichung erfolgt mit freundlicher Unterstützung von:
Linzener Hochschulfonds
Wissenschaftshilfe der Wirtschaftskammer OÖ

ISBN 978-3-658-01854-2

ISBN 978-3-658-01855-9 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-01855-9

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Gabler ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.springer-gabler.de

Geleitwort

Der Staat wandelt sich vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat, indem er sich aus der Eigenerstellung von Leistungen im Bereich der Leistungsverwaltung zurückzieht und demokratisch legitimierte Bereitstellungsentscheidungen moderiert und eine Aufgabenwahrnehmung durch Nonprofit-Organisationen und/oder erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Unternehmen anregt und absichert. Alle Public Management-Ansätze vertrauen dabei auf die Steuerungskompetenz des Wettbewerbs und auf die Anreizwirkungen, die eine klare Aufgabenzuordnung mit Ergebnisverantwortlichkeit auslösen. Dies setzt eine Dezentralisierung und damit die Aufgabenübertragung auf kleinere, überschaubare Organisationseinheiten voraus, deren Leitung für die Erreichung eines konkreten, messbaren Outputs verantwortlich gemacht wird. Diese Organisationseinheiten werden von außen über Leistungskontrakte gesteuert. Die politischen Verantwortungsträger vergeben sachpolitische Aufträge und materielle Ressourcen, erwarten dafür die Erreichung vorher vereinbarter Ergebnisse und verlangen Rechenschaft über die Zielerreichung bzw. allenfalls Zielverfehlung. Auch die mit staatlichen Aufgaben zu betrauenden Nonprofit-Organisationen sind auf Grund ihrer selbst gewählten Mission an der Erfüllung vorgegebener Leistungen orientiert und damit in ihrem Handeln ebenfalls wirkungsorientiert.

Zwischen den Systemen Politik, Verwaltung und Nonprofit-Organisation bestehen durchaus Analogien in der Vorgehensweise zur Wirkungserzielung, es sind aber auch unterschiedliche Interpretationen von politischer Rationalität, verwaltungsspezifischer Management-Rationalität, NPO-spezifischer Management-Rationalität und der missionsorientierten NPO-politischen Rationalität und damit auch entsprechende Zielkonflikte zu erwarten.

Frau Mag. Dr. Martina Rechberger geht in der vorliegenden Dissertation der Frage nach, welchen zentralen Stellenwert und Einfluss die Gestaltung der Wirkungsziele auf die Handlungen und Kooperationsbeziehungen zwischen sozialen Nonprofit-Organisationen und dem korporatistisch geprägten politisch-administrativen System in Österreich haben. Mit dieser systemorientierten Analyse betritt die Verfasserin wissenschaftliches Neuland, weil zu dieser Frage im deutschsprachigen Raum nur Einzelanalysen vorliegen, eine gesamthafte Betrachtung bislang jedoch fehlt.

Die zentrale Zielsetzung der Dissertation ist die systemgerechte Transformation von Zielen, angestrebten Wirkungen und Handlungsvorgaben an den Systemgrenzen von Politik, Verwaltung und Nonprofit-Organisation. Angesichts der zunehmenden Relevanz der ergebnisorientierten Steuerung und der oft sehr vage formulierten strategischen Zielsetzungen im Politik- und in der Folge im Verwaltungsbereich einerseits und im NPO-Bereich andererseits gilt es, der Kommunikation von Wirkungszielen innerhalb dieser drei Systeme und an der Systemgrenze zwischen den Akteuren im Rahmen der Kontraktbeziehungen eine besondere Beachtung zu schenken.

Zum ersten Mal wird in theoretisch wie empirisch anspruchsvoller Weise ein mehrdimensionales Konzept eines wirkungsorientierten Kontraktmanagementsystems für die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben im sozialen Bereich durch (private) Nonprofit-Organisationen vorgelegt. Die Zusammenschau unterschiedlicher Perspektiven und Wirkungsdimensionen in Bezug auf differente Wirkungsobjekte ermöglicht den Kontraktpartnern einerseits eine Positionierung ihrer organisationsinternen Wirkungsziele. Andererseits verdeutlicht die Untersuchung im Zuge einer „embedded Multiple Case Study“, dass sich in Abhängigkeit von den intendierten Wirkungszielen unterschiedliche Verantwortungsbereiche an den Systemschnittstellen ergeben. Durch diese Form der Kooperationsbetrachtung werden gemeinsame Verhandlungspositionen aufgezeigt, die eine wirkungsorientierte Kooperationsgestaltung ermöglichen bzw. verbessern lassen.

Die Arbeit vermag einen wichtigen, zukunftsweisenden Impuls für eine wissenschaftlich fundierte Ausgestaltung des Kontraktmanagements zwischen staatlichen Institutionen und sozialen Nonprofit-Organisationen zu liefern. Ihr ist eine gute Aufnahme in der Fachwelt und eine Anerkennung in der Praxis zu wünschen.

*em.o.Univ.Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer
Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftslehre
der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen (1979-2012)
Johannes Kepler Universität Linz*

Vorwort

In der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Einrichtungen und privaten Nonprofit-Organisationen (NPO) etablieren sich Kontrakte zunehmend als zentrales ergebnisorientiertes Steuerungsinstrument. Den inhaltlichen Kern von Leistungsvereinbarungen bilden die mit der Kooperation angestrebten Wirkungen. Die Wirkungsorientierung hat sowohl im politisch-administrativen System (PAS) als auch im NPO-Bereich einen speziellen Stellenwert, weshalb etwaige Überschneidungen im Bereich der Wirkungsziele ebenfalls in der Kooperationsbeziehung zu thematisieren sind. Hierfür ist es erforderlich, die gemeinsamen Voraussetzungen der Akteurssysteme sowie die relevanten Schnittstellen zu identifizieren, innerhalb derer sich eine wirkungsorientierte Kontraktgestaltung vollziehen kann. Zudem ist es von Interesse, auf welche Weise eine derartige Erweiterung des Zielvereinbarungsprozesses die Gestaltung der organisationsübergreifenden Kontraktbeziehung determiniert.

Konzeptionell orientiert sich das Vorgehen dieser Arbeit an der Systemtheorie sowie an der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie. In einem ersten Schritt wird ein theoretisches Modell konzipiert, welches die Akteure im Rahmen einer Kooperationsbeziehung zu einem transparenten wirkungsorientierten Kontraktssystem (WKS) zusammenführt. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Konkretisierung des Modells mittels einer embedded Multiple Case Study. Hierzu wurden zwei Fälle einer Kooperationsbeziehung zwischen dem PAS und einer NPO in Österreich (Bundes- und Landesebene) ausgewählt und hinsichtlich ihrer Systemstruktur und ihres Wirkungsverständnisses untersucht.

Mit dem Modell des wirkungsorientierten Kontraktsystems wird die Kooperationsbeziehung als Gesamtsystem unter Berücksichtigung der umfassenden externen und internen Schnittstellen erfasst. Das mehrdimensionale Wirkungskonzept des WKS dient im Zuge dessen als Verbindungselement zwischen den einzelnen Akteurs- und Rationalitätsebenen. Es setzt an multiplen Objekten, Betrachtungsebenen und zeitlichen Dimensionen – einschließlich der Betrachtung möglicher Ursache-Wirkungszusammenhänge – an und führt die vielfältigen Dimensionen des Wirkungsbegriffs zusammen. Gleichzeitig bleiben die inhaltliche Definition der Wirkungsziele und deren situativer Handlungskontext unberührt. Den einzelnen Akteuren eröffnet sich damit auf den jeweiligen zielsetzenden oder realisierenden Handlungsebenen eine Grundlage für eine analytische und diskursive Verortung der angestrebten Wirkungsziele. Die Verbindung des mehrdimensionalen Wirkungskonzepts mit den Systemebenen des

WKS ermöglicht es abschließend, die Wirkungsziele als systemadäquate Diskussionsgrundlage im Rahmen der Kontraktgestaltung heranzuziehen. Aufbauend auf den theoretischen Erkenntnissen und den Ergebnissen der Fallstudie werden Gestaltungsempfehlungen sowohl für den theoretischen Diskurs als auch konkrete Handlungsempfehlungen für die praxisbezogene Implementierung des WKS, verbunden mit einem Ausblick für diesen interdisziplinären Forschungsbereich, angeführt.

Die Arbeit wurde im Rahmen der Forschungstätigkeit als Universitätsassistentin am Institut für Betriebswirtschaftslehre der gewerkschaftlichen Unternehmen, nunmehr Institut für Public und Nonprofit Management, erstellt und in einer ersten Fassung im Jahr 2012 als Dissertation an der Johannes Kepler Universität Linz angenommen. Eine Reihe von Personen hat den Entstehungsprozess dieser Arbeit wohlwollend und kritisch begleitet. Meinem „Doktorvater“ em.o.Univ.Prof. Dkfm. Dr. Reinbert Schauer danke ich für den fachlichen Nährboden, den erforderlichen Freiraum und seine wiederholt zum Ausdruck gebrachte Aufforderung, meine Gedanken zu Papier zu bringen. A.Univ.Prof. Dr. René Clemens Andeßner erklärte sich bereit, die Zweitbegutachtung dieser Arbeit zu übernehmen. Er eröffnete den Zugang für die fallbezogenen Netzwerke und half in diversen Diskussionen zentrale Ergebnisse zu schärfen. Prof. Dr. Dieter Witt und Univ.-Prof. Dr. Dorothea Greiling sei gedankt für die freundliche Aufnahme dieser Publikation in die NPO-Management Reihe. Der Druck wurde durch die Wissenschaftshilfe der Wirtschaftskammer Oberösterreich sowie den Linzer Hochschulfonds unterstützt, wofür ich mich ebenfalls bedanke.

Mag. Marietta Hainzer, PMBA verfolgte meine Überlegungen zum wirkungsorientierten Kontraktmanagement nicht nur als interessierte Kollegin, sondern bildete auch als Freundin das emotionale Basislager meines Dissertationsprojekts. Ich danke ihr für die intensiven Gespräche sowie die ausdauernde Unterstützung beim formalen Feinschliff. Ein Dankeschön geht auch an meine Kollegin Dr. Sandra Stötzer sowie an Doris Holzmann, welche auf so manches PC-technisches Fragezeichen eine Antwort parat hatte. Nicht zu vergessen sind die Studienassistenten und –assistentinnen, als „Heinzelmännchen“ eines jeden Instituts. Der abschließende Dank gilt meiner Familie und ganz besonders meiner Tochter Marie-Christin, ohne ihre unterstützende Rücksichtnahme und die viele Zeit bei der Oma wäre diese Arbeit als Resultat eines intensiven Multitasking-Prozesses nicht zu Stande gekommen.

Martina Rechberger

Inhaltsübersicht

- A Einleitung
- B Theoretische Ausgangsbasis
- C Akteure im System des wirkungsorientierten Kontraktmanagements
- D Die Kooperation zwischen dem politisch-administrativen System und NPO
- E Das wirkungsorientierte Kontraktsystem
- F Fallstudien zum wirkungsorientierten Kontraktmanagement in Österreich
- G Gestaltungs- und Handlungsempfehlungen
- H Zusammenfassung und Ausblick

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XIX
Tabellenverzeichnis	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
A Einleitung	1
1 Problemstellung	2
2 Zentrale Fragestellung und Zielsetzung	6
3 Methodische Vorgehensweise	8
4 Aufbau der Arbeit	12
B Theoretische Ausgangsbasis	15
1 Die systemorientierte Perspektive als Basis für die Strukturierung des wirkungsorientierten Kontraktsystems	15
1.1 Systeme zwischen Autonomie und Integration	17
1.2 Das kybernetische Regelkreismodell	19
2 Das Kooperationssystem als organisationales Feld im Lichte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie	21
2.1 Das organisationale Feld	22
2.2 Das Akteursverständnis	23
2.3 Zentrale Konzepte der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie	25
2.3.1 Institutionen	25
2.3.2 Legitimität	28
2.4 Der institutionelle Wandel	31
2.4.1 Formen des institutionellen Wandels	32
2.4.2 Stadienmodell des institutionellen Wandels	34
2.4.3 Akteurspezifische Aktivitäten im Zuge des institutionellen Wandels vor dem Hintergrund lokalstruktureller und kultureller Ausgangssituationen	34
2.4.3.1 Die Schaffung von Institutionen	36
2.4.3.2 Aufrechterhaltung bestehender Institutionen	37
2.4.3.3 Aufbrechen von Institutionen	38
C Akteure im System des wirkungsorientierten Kontraktmanagements	41
1 Das System der Nonprofit-Organisation	41
1.1 Institutionelle und typologische Grundlagen	41
1.1.1 Merkmale von Nonprofit-Organisationen	42
1.1.2 Besonderheiten von Nonprofit-Organisationen	45
1.1.3 Soziale Nonprofit-Organisationen	48
1.2 Steuerungskreislauf einer Nonprofit-Organisation	50
1.2.1 Steuerungsinstanzen in ideellen Vereinen	51

1.2.1.1	Zielsetzendes System des ideellen Vereins	52
1.2.1.1.1	Die Mitgliederversammlung	53
1.2.1.1.2	Das Leitungsorgan	54
1.2.1.2	Realisierungssystem des ideellen Vereins	56
1.2.2	Steuerungsinstanzen in einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung	57
1.3	Schnittstellenproblematik des zielsetzenden und realisierenden Systems einer Nonprofit-Organisation	59
2	Das politisch-administrative System	62
2.1	Die Politik als zielsetzende Instanz im politisch-administrativen System	63
2.1.1	Dimensionen des Politikbegriffs	64
2.1.2	Das Parlament als Volksvertretung	66
2.1.2.1	Funktionen des Parlaments	67
2.1.2.2	Die Abgeordneten als Basis der Willensbildung	68
2.1.3	Die Regierung	69
2.1.3.1	Positionierung der Regierung im politisch-administrativen System	69
2.1.3.2	Funktionen der Regierung	71
2.1.3.2.1	Entscheidungsvorbereitung	71
2.1.3.2.2	Steuerungsfunktion innerhalb des politisch-administrativen Systems	74
2.1.3.2.3	Koordinations- und Kontrollfunktion	75
2.2	Die Verwaltung als Realisationsebene im politisch-administrativen System	78
2.2.1	Die Verwaltungsorganisation zwischen verfassungsrechtlichen Grundsätzen und informellen Arrangements	81
2.2.1.1	Die Struktur des Realisationssystems	81
2.2.1.2	Die Spitzen des Verwaltungsapparates und deren Schnittstellen zur Politik	83
2.2.2	Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Zuge des Gewährleistungsstaates	85
3	Zusammenfassung Kapitel C	89
D	Die Kooperation zwischen dem politisch-administrativen System und NPO.....	91
1	Der Kooperationsbegriff	91
2	Gestaltungshintergrund für eine wirkungsorientierte Kooperation	94
2.1	Tradition der Kooperation	94
2.2	Komponenten des Zielsystems der Sozialpolitik	95
2.3	Typologie der Wohlfahrtsstaaten	97
2.4	Anreize der öffentlichen Hand für eine Kooperation mit NPO	100
3	Einflüsse des New Public Management auf die Kooperationsgestaltung	104
3.1	Zentrale Ansatzpunkte des New Public Management	104
3.2	Der Public Governance-Ansatz als Voraussetzung der Kontraktbeziehung zwischen politisch-administrativem System und NPO	106
3.2.1	Ursachen für die Dominanz der Markt-Hierarchiekonstellation	107
3.2.2	Aufgabenkritik auf Basis strategischer Ziele	111

3.3	Der Kontrakt als zentrales Instrument der Ergebnisorientierung.....	115
3.3.1	Kontrakt und Kontraktmanagement.....	116
3.3.2	Ebenen des Kontraktmanagements.....	117
3.3.3	Vom Produkt zum Kontrakt.....	119
3.3.3.1	Die Produktdefinition.....	120
3.3.3.2	Das Produkt als Basis für die Outputorientierung.....	123
3.3.4	Produktbudgetierung und Globalbudget.....	124
3.3.5	Kontraktschließung.....	125
3.3.6	Kontraktbezogene Veränderungen in der Kooperationsgestaltung.....	127
4	Zusammenfassung Kapitel D.....	131
E	Das wirkungsorientierte Kontraktssystem.....	133
1	Produktbedingte Herausforderungen eines wirkungsorientierten Kontraktsystems ..	135
1.1	Die personenbezogene Dienstleistung als Produkt der Kooperations- beziehung.....	135
1.2	Die personenbezogene Dienstleistung im Lichte des Vergaberechts.....	140
1.2.1	Nicht-Prioritäre Dienstleistungen.....	141
1.2.2	Standardisierung als Reaktion auf die Vielfalt der Gestaltungs- möglichkeiten.....	142
1.3	Problematik einer potential- und regelorientierten Ergebnissteuerung.....	144
2	Definitions- und Gestaltungsrahmen auf Basis der Wirkungsebene.....	148
3	Rationalitätsverständnisse innerhalb des wirkungsorientierten Kontraktsystems	151
3.1	Ziele als Ansatzpunkt verschiedener Rationalitätsverständnisse.....	151
3.2	Divergierende Rationalitätsausrichtungen zwischen zielsetzendem und realisierendem System.....	153
3.3	Perspektiven der politischen Rationalität.....	154
3.4	Managementrationalität.....	159
4	Das gemeinsame Wirkungsverständnis des wirkungsorientierten Kontraktsystems ..	161
4.1	Konzepte der Wirkungsbetrachtung.....	161
4.1.1	Wirkung im politisch-administrativen System.....	161
4.1.1.1	Das 3-E-Konzept (Budäus/Buchholtz, 1997).....	162
4.1.1.2	Das Input/Output Modell (Pollitt/Bouckaert, 2004).....	163
4.1.1.3	Der Steuerungsprozess im politisch-administrativen System (Mäder/Schedler, 1994).....	165
4.1.1.4	Der politisch-administrative Steuerungskreislauf (Thom/Ritz, 2008)	168
4.1.2	Wirkung in Nonprofit-Organisationen.....	169
4.1.2.1	Wirkung = Effect + Impact + Outcome (Schröder/Kettiger, 2001)	170
4.1.2.2	Der Wirkungsbegriff im Freiburger Management-Modell.....	172
4.2	Das Wirkungsobjekt als Orientierungspunkt.....	174
4.2.1	Individuelle Wirkungsobjekte.....	176
4.2.1.1	Leistung.....	176

4.2.1.2	Leistungsadressat.....	177
4.2.2	Kollektive Wirkungsobjekte	178
4.2.2.1	Zielgruppe.....	178
4.2.2.2	Gesellschaft	179
4.3	Das mehrdimensionale Wirkungskonzept des WKS	182
4.3.1	Die Ursache-Wirkungsbeziehung	183
4.3.2	Der Zeitfaktor als dynamische Komponente.....	188
4.3.3	Multiple Betrachtungs- und Zielebenen der Wirkungsobjekte	188
4.4	Verortung der mehrdimensionalen Wirkungsobjekte im wirkungsorientierten Kontraktsystem.....	190
5	Zusammenfassung Kapitel E.....	196
F	Fallstudien zum wirkungsorientierten Kontraktmanagement in Österreich.....	199
1	Methoden.....	199
1.1	Der Fallstudienansatz	200
1.2	Forschungsdesign und Fallauswahl.....	201
1.3	Erhebungsinstrumente	205
1.3.1	Dokumentenanalyse	206
1.3.2	Gruppendiskussion	207
1.3.3	Problemzentriertes Interview	209
1.3.3.1	Gestaltung des problemzentrierten Interviews	210
1.3.3.2	Auswertung der problemzentrierten Interviews	213
1.4	Zusammenfassende Darstellung des Forschungsablaufs	214
2	Fallstudie A: Wirkungsorientierung in der Kooperation zwischen dem politisch-administrativen System des Bundes und einer Nonprofit-Organisation	217
2.1	Das politisch-administrative System der Fallstudie A	217
2.1.1	Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.....	217
2.1.1.1	Struktur und Aufgabenbereiche des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	218
2.1.1.2	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung auf der Bundesebene	220
2.1.1.3	Die arbeitspolitischen Zielsetzungen des Bundesministeriums aus der Perspektive der Wirkungsorientierung	225
2.1.1.3.1	Regierungsprogramm 2008 – 2013	226
2.1.1.3.2	Arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben 2010	232
2.1.2	Das Arbeitsmarktservice Österreich als Realisationseinheit des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.....	239
2.1.2.1	Struktur und Aufgabenbereiche des Arbeitsmarktservice	239
2.1.2.2	Die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und ihre Kommunikationsmittel im Rahmen des AMS	244
2.1.2.2.1	Bundesgesetz über das Arbeitsmarktservice	244
2.1.2.2.1.1	Gesetzliche Regelungen zum Steuerungs- und Kontrollkreislauf	245

2.1.2.2.1.2	Zielsetzung des Arbeitsmarktservice laut § 29 Arbeitsmarktser- vicegesetz aus der Perspektive der Wirkungsorientierung.....	247
2.1.2.2.2	Richtlinien des Arbeitsmarktservice.....	250
2.1.2.2.2.1	Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen (BM 1).....	253
2.1.2.2.2.1.1	Regelung der Vergabeverfahren in der Richtlinie BM 1....	254
2.1.2.2.2.1.2	Zuschlagskriterien, Maßnahmenziele und Bewertungs- kriterien der Richtlinie BM 1.....	256
2.1.2.2.2.2	Bundesrichtlinie Arbeitsmarktbezogener Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE).....	267
2.1.2.2.2.2.1	Regelung der Vergabeverfahren in der Richtlinie BBE.....	268
2.1.2.2.2.2.2	Fördervoraussetzungen, Zieldimensionen und Bewertungskriterien.....	270
2.2	Ergebnisse der Datenanalyse des politisch-administrativen Systems der Fallstudie A.....	276
2.3	Das NPO-System der Fallstudie A.....	281
2.3.1	Die gemeinsame Interessenvertretung als bundesweites Bindeglied der einzelnen Leistungsersteller im NPO-System.....	281
2.3.1.1	Struktur und Aufgabenbereich der bundesweiten Interessenvertretung..	282
2.3.1.2	Informations- und Kommunikationsschnittstellen auf der Bundesebene der Leistungsersteller.....	283
2.3.1.3	Wirkungsziele und Wirkungsorientierung aus der Perspektive der bundesweiten Interessenvertretung.....	285
2.3.2	Der Verein Alpha als zentraler Kooperationspartner und Leistungsersteller	288
2.3.2.1	Struktur und Aufgabenbereich des Vereins Alpha.....	289
2.3.2.1.1	Die zielsetzende Ebene des Vereins Alpha.....	290
2.3.2.1.2	Die Realisationsebene des Vereins Alpha.....	292
2.3.2.2	Die Ziel- und Wirkungsorientierung des Vereins Alpha.....	295
2.3.2.2.1	Die Ziele des Vereins Alpha aus der Perspektive der Vorstandsebene.....	295
2.3.2.2.2	Die Ziele des Vereins Alpha aus der Perspektive der Realisationsebene.....	299
2.3.2.2.3	Der Zielgestaltung des Vereins Alpha anhand aktueller Reformprozesse.....	301
2.4	Ergebnisse der Datenanalyse des NPO-Systems der Fallstudie A.....	304
2.5	Das Kooperationssystem der Fallstudie A.....	308
2.5.1	Die Fördervereinbarung der Fallstudie A.....	308
2.5.1.1	Leistungs- und Wirkungsorientierung im Rahmen der Fördervereinbarung.....	309
2.5.1.2	Finanzierung, Reporting und Kontrolle im Rahmen der Fördervereinbarung.....	312
2.5.2	Die Systemstruktur der Fallstudie A und seine aktorsübergreifenden Schnittstellen.....	315

2.5.3	Wirkungsziele und Wirkungsorientierung aus der Perspektive des Gesamtsystems	319
2.6	Ergebnis der Fallstudie A	322
3	Fallstudie B: Wirkungsorientierung in der Kooperation zwischen dem politisch-administrativen System des Landes Oberösterreich und einer Nonprofit-Organisation	324
3.1	Das politisch-administrative System der Fallstudie B	324
3.1.1	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der oberösterreichischen Landesverwaltung	325
3.1.2	Struktur und Aufgabenbereiche des Landes Oberösterreich	328
3.1.2.1	Die zielsetzende Ebenen des politisch-administrativen Systems des Landes Oberösterreich	328
3.1.2.2	Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung als Realisationsebene	330
3.1.3	Kontraktbezogene Zielsetzungen und ihre Kommunikationsmittel im Rahmen des politisch-administrativen Systems des Falles B	333
3.1.3.1	Das Landesgesetz betreffend die Chancengleichheit von Menschen mit Beeinträchtigungen	334
3.1.3.1.1	Zielsetzung des Oö. Chancengleichheitsgesetzes aus der Perspektive der Wirkungsorientierung	334
3.1.3.1.2	Planungs- und Prozessstruktur im Oö. Chancengleichheitsgesetz	335
3.1.3.2	Rahmenrichtlinie Leistungs- und Qualitätsstandards Geschützte Arbeit	340
3.1.3.2.1	Die dienstleistungsorientierten Inhaltspunkte der Rahmenrichtlinie Geschützte Arbeit	341
3.1.3.2.2	Die Zielsetzungen der Rahmenrichtlinie Geschützte Arbeit aus der Perspektive der Wirkungsorientierung	344
3.1.3.3	Kostenrechnungs- und Controlling-Richtlinie	346
3.1.3.3.1	Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung nach der Kostenrechnungs- und Controlling-Richtlinie	347
3.1.3.3.2	Ausgestaltung des Controllings und Berichtswesens im Rahmen der Kostenrechnungs- und Controlling-Richtlinie	348
3.1.3.4	Die Normkostenrichtlinie	349
3.1.3.4.1	Kalkulationsschema „Geschützte Werkstätte“	350
3.1.3.4.2	Kalkulationsschema „Supported Employment“	351
3.2	Ergebnisse der Datenanalyse des politisch-administrativen Akteurs der Fallstudie B	352
3.3	Das NPO-System der Fallstudie B	354
3.3.1	Struktur und Aufgabenbereich der Beta gGmbH	354
3.3.2	Die Ziel- und Wirkungsorientierung der Beta gGmbH	357
3.4	Ergebnisse der Datenanalyse des NPO-Systems der Fallstudie B	360
3.5	Das Kooperationssystem der Fallstudie B	361
3.5.1	Die Leistungsvereinbarung der Fallstudie B	362

3.5.2	Die Systemstruktur der Fallstudie B und seine akteursübergreifenden Schnittstellen	369
3.5.3	Wirkungsziele und Wirkungsorientierung aus der Perspektive des Gesamtsystems	372
3.6	Ergebnis der Fallstudie B	374
4	Fallübergreifende System- und Wirkungsbetrachtung.....	377
4.1	Systemstruktur der politisch-administrativen Systeme im Vergleich.....	377
4.2	Wirkungsorientierung der politisch-administrativen Systeme im Vergleich.....	379
4.3	Systemstruktur der NPO-Systeme im Vergleich.....	381
4.4	Wirkungsorientierung der NPO-Systeme im Vergleich.....	382
4.5	Systemstruktur der Kooperationssysteme im Vergleich	383
4.6	Wirkungsorientierung der Kooperationssysteme im Vergleich	385
5	Implikationen für das Modell des wirkungsorientierten Kontraktsystems	389
G	Gestaltungs- und Handlungsempfehlungen.....	395
1	Gestaltungsempfehlungen für den theoretischen Diskurs	395
2	Handlungsempfehlungen für die Praxis	398
H	Zusammenfassung und Ausblick	403
	Literatur.....	411
	Anhang I.....	437
	Anhang II.....	453

Abbildungsverzeichnis

Abb. A-1:	Rationalitätenmodell: Politik – Management – NPO.....	3
Abb. A-2:	Aufbau der Arbeit.....	12
Abb. B-1:	Integration und Autonomie als gegenläufige Handlungstendenzen in offenen Systemen.....	18
Abb. B-2:	Das kybernetische Regelkreismodell einer Nonprofit-Organisation.....	20
Abb. B-3:	Der mehrdimensionale Institutionenbegriff als Subjekt des institutionellen Wandels.....	26
Abb. C-1:	Merkmale und Besonderheiten einer NPO als Kontextfaktoren.....	47
Abb. C-2:	Der Verein als kontinuierliche Steuerungs- und Kontrollkette.....	51
Abb. C-3:	Systemstruktur einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung.....	58
Abb. C-4:	„Gegenstromprinzip“ der Willensbildung und Willensdurchsetzung in Verbänden (mit Analogien zum Staat).....	60
Abb. C-5:	Das politisch-administrative System als funktionales Gesamtsystem.....	62
Abb. C-6:	Potentielle Einflussfaktoren auf die politischen Entscheidungsgrundlagen.....	72
Abb. C-7:	Das Zielbildungssystem eines öffentlichen Verwaltungsbetriebs.....	80
Abb. C-8:	Abgrenzung zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung.....	87
Abb. C-9:	Parallelen der zentralen Akteure.....	89
Abb. D-1:	Integration und Autonomie innerhalb der Kooperationsbeziehung.....	93
Abb. D-2:	Handlungsprämissen und Instrumente des NPM.....	105
Abb. D-3:	Differente wohlfahrtsstaatlich geprägte Koordinationsformen als Ausgangspunkt für die Governancediskussion und die Entwicklung zum Gewährleistungsstaat.....	109
Abb. D-4:	Zusammenhang zwischen Spezifität, strategischer Bedeutung und Leistungstiefenentscheidung.....	113
Abb. D-5:	Konzept des Kontraktmanagements.....	117
Abb. D-6:	Ebenen des Kontraktmanagements.....	118
Abb. D-7:	Kontraktprozess.....	120
Abb. D-8:	Prozesse und Produkte einer Verwaltungseinheit.....	121
Abb. D-9:	Neues Steuerungsmodell das „Produkt“.....	123
Abb. E-1:	Basismodell eines wirkungsorientierten Kontraktsystems.....	134
Abb. E-2:	Das WKS aus der Perspektive eines „nicht-schlüssigen“ Tauschverhältnisses.....	136
Abb. E-3:	Perspektiven des „Produkts“ Dienstleistung in einer systemübergreifenden Kontraktbeziehung.....	138
Abb. E-4:	Das Zusammenwirken von Leistungsauftrag und Globalbudget.....	145
Abb. E-5:	Das wirkungsorientierte Kontraktsystem.....	149
Abb. E-6:	Rationalitätenmodell: Integration von Politik und Management.....	153
Abb. E-7:	Rationalitätssphären der politischen Ebene im zielsetzenden System.....	157
Abb. E-8:	Gemeinsame Rationalitätsbasis auf der Ebene des Zielsystems in der Kontraktbeziehung.....	158
Abb. E-9:	Das 3-Ebenenkonzept nach Budäus, D./Buchholtz, K. (1997).....	162
Abb. E-10:	Das Input/Output Modell nach Pollitt, C./Bouckaert, G. (2004).....	164
Abb. E-11:	Der Produktionsprozess im politisch-administrativen System nach Mäder, H./Schedler, K. (1994).....	165
Abb. E-12:	Rationalitätengrenze zwischen Bürger und Kunde.....	167

Abb. E-13: Der politisch-administrative Steuerungskreislauf nach Thom, N./Ritz, A. (2008)	168
Abb. E-14: Wirkungskette nach Schröder, J./Kettiger, D. (2001)	171
Abb. E-15: Vom Output zum Outcome nach Bono, M. L. (2006)	172
Abb. E-16: Das mehrdimensionale Wirkungskonzept des WKS	182
Abb. E-17: Vereinfachte Ursache-Wirkungsrelation einer Leistungsvereinbarung	184
Abb. E-18: Ursache-Wirkungsrelation in Bezug auf die individuelle und kollektive Ebene der Wirkungsobjekte im Rahmen des WKS	185
Abb. E-19: Komplexität der Ursachenvielfalt im Rahmen des WKS	186
Abb. E-20: Intendierte Wirkungen – unbeabsichtigte Wirkungen – Folgewirkungen	187
Abb. E-21: Objektive und subjektive Betrachtungs- und Zielebenen der Wirkungsobjekte 189	
Abb. E-22: Wirkungsobjekte der Kontraktbeziehung im direkten und indirekten Einfluss der Systempartner	191
Abb. E-23: Verortung der mehrdimensionalen Wirkungsobjekte im wirkungsorientierten Kontraktssystem	192
Abb. E-24: Das WKS aus der Perspektive des Legitimitätsmodells	194
Abb. F-1: Embedded Multiple Case Design der wirkungsorientierten Kooperation	202
Abb. F-2: Zusammenfassende Darstellung des empirischen Forschungsablaufs	215
Abb. F-3: Organigramm des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	219
Abb. F-4: Vergleich Budget- und Zielstruktur in der Bundesverwaltung	222
Abb. F-5: Zusammensetzung und Mitgliedschaft des Verwaltungsrats des AMS	240
Abb. F-6: Der Verwaltungsrat als Schnittstelle zwischen politischem und administrativem System	242
Abb. F-7: Aufbauorganisation des AMS	243
Abb. F-8: Das politisch-administrative System der Fallstudie A im Überblick	277
Abb. F-9: Die mehrstufige Verbands- und Vereinsstruktur der bundesweiten Interessenvertretung	283
Abb. F-10: Aufbauorganisation des Vereins Alpha	294
Abb. F-11: Das NPO-System der Fallstudie A im Überblick	305
Abb. F-12: Das Gesamtsystem der Fallstudie A und seine aktorsübergreifenden Schnittstellen	317
Abb. F-13: Bezugsrahmen für unternehmens- und lebensbereichsbezogene Steuerung	327
Abb. F-14: Das politisch-administrative System der Fallstudie B im Überblick	332
Abb. F-15: Das politisch-administrative System des Falles B als zentrale Koordinations- und Planungsstelle innerhalb der asymmetrischen Austauschbeziehung	337
Abb. F-16: Zusammensetzung des Planungsbeirats	338
Abb. F-17: An den Dienstleistungsperspektiven systematisierte Inhaltspunkte der Rahmenrichtlinie Leistungs- und Qualitätsstandards Geschützte Arbeit	342
Abb. F-18: Steuerungsinstanzen der Beta gGmbH	356
Abb. F-19: Das Gesamtsystem der Fallstudie B und seine zentralen aktors übergreifenden Schnittstellen	370
Abb. F-20: Differente Systemstrukturen der Kooperationsbeziehung	391
Abb. F-21: Das mehrdimensionale Wirkungskonzept des WKS	393

Tabellenverzeichnis

Tab. A-1:	Funktionen und Inhalte gedanklicher Bezugsrahmen	10
Tab. A-2:	Strategien und Ziele eines gedanklichen Bezugsrahmens.....	10
Tab. B-1:	Das Dreisäulenmodell der Institutionen nach Scott	27
Tab. C-1:	Ressourcenzusammensetzung einer NPO	46
Tab. C-2:	Dimensionen des Politikbegriffs	64
Tab. C-3:	Schematische Darstellung der mehrdimensionalen Parlamentsfunktionen	67
Tab. C-4:	Faktoren für die Steigerung der Verwaltungsmacht gegenüber der Politik	79
Tab. D-1:	Komponenten des Zielsystems der Sozialpolitik	95
Tab. D-2:	Beispiel Produktplan eines Jugendamtes	122
Tab. D-3:	Inhaltspunkte eines Leistungskontrakts	126
Tab. D-4:	Differenzierung von Zuwendungen und Leistungsverträgen	129
Tab. E-1:	Auszug aus dem BVergG 2006, Anhang IV Nicht-Prioritäre Dienstleistungen	141
Tab. E-2:	Grundschemata strategischer Perspektiven der Politik	155
Tab. E-3:	Systematisierung der Wirkungsbegriffe mittels der Wirkungsobjekte	175
Tab. E-4:	Individuelle und kollektive Wirkungsobjekte eines wirkungsorientierten Kontraktsystems	180
Tab. F-1:	Die Art der Befragung.....	211
Tab. F-2:	Politische Zielsetzung für den Bereich Arbeit im Regierungsprogramm 2008 – 2013	228
Tab. F-3:	Wirkungsorientierte Zielsetzungen der Realisationsebene AMS auf Basis der Informationen aus dem Regierungsprogramm 2008 – 2013	231
Tab. F-4:	Wirkungsorientierte Zielsetzungen des AMS auf Basis der Informationen aus den arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben 2010	235
Tab. F-5:	Die Leitungsorgane in der föderal ausgerichteten Struktur des AMS Österreich	239
Tab. F-6:	Übersicht über die arbeitsmarktpolitischen Ziele 2010.....	249
Tab. F-7:	Verfahrensschritte der Richtlinie BM 1 für Wettbewerbsverfahren	255
Tab. F-8:	Haupt- und Unterkriterien der Nutzwertanalyse	257
Tab. F-9:	Gegenüberstellung der Zielsetzungen und Bewertungskriterien des AMS der Richtlinie BM 1 anhand der Wirkungsobjekte.....	264
Tab. F-10:	Verfahrensschritte im Rahmen der Richtlinie BBE bezugnehmend auf die unterschiedlichen Vergabeverfahren	269
Tab. F-11:	Zielsetzungen der Vorstandsebene für den Verein Alpha.....	297
Tab. F-12:	Wirkungsorientierte Zielsetzungen der Fördervereinbarung	320
Tab. F-13:	Wirkungsorientierte Zielsetzungen des Oö. Chancengleichheitsgesetzes	335
Tab. F-14:	Wirkungsziele innerhalb der Leitprinzipien der Rahmenrichtlinie Leistungs- und Qualitätsstandards Geschützte Arbeit	343
Tab. F-15:	Kalkulationsschemata „Hilfe durch Geschützte Arbeit“	350
Tab. F-16:	Wirkungsziele der Beta gGmbH	358
Tab. F-17:	Inhaltspunkte einer Leistungsvereinbarung nach § 30 (1) Oö.ChG und deren Standardisierungsinstrumente	363
Tab. F-18:	Gegenüberstellung der Wirkungsziele aus der Fallstudie B	372

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AIVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977
AMF	Arbeitsmarktförderung
AMFG	Arbeitsmarktförderungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
AMV	Arbeitsmarktverwaltung
ANKÖ	Auftragnehmerkataster Österreich
APF-Team	Analyse-, Prognose- und Forschungsteam der Sektion Arbeitsmarkt
AusIBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz
BAK	Bundesarbeitskammer
BAO	Bundesabgabenordnung
BBE	Arbeitsmarktbezogene Beratungs- und Betreuungsleistungen
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGS	Bundesgeschäftsstelle
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BM 1	Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen
BM 2	Bundesrichtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministeriengesetz
BSC	Balanced Scorecard
BVergG 2006	Bundesvergabegesetz 2006
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
CPC	Central Product Classification
DBW	Die Betriebswirtschaft
dms	der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management
DSG	Datenschutzgesetz 2000
EU	Europäische Union
FA	Förderausschuss

GesBRÄG 2007	Gesundheitsberufe-Rechtsänderungsgesetz 2007
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
idgF	in der geltenden Fassung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KRCL	Kostenrechnungs- und Controlling-Richtlinie
KStG	Körperschaftsteuergesetz
LD	Landesdirektion
LGBl.	Landesgesetzblatt
LGS	Landesgeschäftsstelle
LK	Landwirtschaftskammer
LV	Leistungsvereinbarung
Mbe	Management by exceptions
Mbo	Management by objectives
NGO	Nichtregierungsorganisation
NPM	New Public Management
NPO	Nonprofit-Organisation
NRP	Nationale Reformprogramme
OÖ	Oberösterreich
Oö.	Oberösterreichisch
Oö. ChG	Oö. Chancengleichheitsgesetz
Oö. LRHG	Oö. Landesrechnungshofgesetz
Oö. L-VG	Oö. Landes-Verfassungsgesetz
Oö. SHG 1998	Oö. Sozialhilfegesetz 1998
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖHW	Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
PM	Public Management
PO	Profitorganisation
RGS	regionale Geschäftsstelle
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie
RZL-Plan	Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan

SFA/SfA	Service für Arbeitskräfte
SGD	Direktion für Soziales und Gesundheit
SHV	Sozialhilfeverband
SIU	Soziale Integrationsunternehmen
SJM	Scandinavian Journal of Management
So	Abteilung Soziales
Tab.	Tabelle
UGB	Unternehmensgesetzbuch
V	Verordnung
VerG	Vereinsgesetz 2002
VM	Verbands-Management
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
WKS	Wirkungsorientiertes Kontraktsystem
WZ	Wirkungsziele
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

A Einleitung

Der Grundsatz der Wirkungsorientierung bildet einen zentralen Punkt des New Public Management (NPM). Er bedingt eine Verlagerung der Steuerung von Mitteln und Ressourcen hin zu einer **produkt- und wirkungsorientierten Führung**.¹ Allgemein besteht in der Literatur ein Konsens darüber, dass eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung sinnvoll erscheint.² Es wird davon ausgegangen, dass die Politik die strategischen Ziele, also das „Was“ vorgibt, während die Verwaltung die Umsetzung der Ziele, also das „Wie“, bestimmt.³ Eine weitere Differenzierung wird in der Trennung von Leistungsfinanzierer,⁴ Leistungskäufer und Leistungserbringer vorgenommen. Mit dieser Denk- und Gliederungsweise soll eine klare Abkehr von der traditionellen inputorientierten Verwaltungsorganisation erfolgen,⁵ in welcher jegliche Kompetenz an der Spitze gebündelt wird und in vielen Fällen sehr detaillierte Entscheidungen getroffen werden.⁶ In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass die Grenzen zwischen dem politisch-strategischen und dem administrativ-operativen Bereich von Fall zu Fall neu zu definieren sind. Dabei handelt es sich um politische Prozesse, bei denen nach wie vor die Definitionsmacht in den Händen der demokratisch legitimierten Vertretung verbleibt.⁷

Die **Dezentralisierung der Verantwortung** führt zu Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Einheiten und Ebenen, die eine spezielle und anforderungsgerechte Koordination bedingen, sodass – trotz des angestrebten Managementfreiraums der einzelnen Einheiten und der teilweise unterschiedlichen Rationalitäten – ein geregelter und vor allem gezielter Informationsfluss in beide Richtungen zu erreichen ist. Die Leistungsvereinbarung, auch Kontrakt, Leistungsvertrag oder Leistungsauftrag genannt,⁸ wird in der NPM-Diskussion als jenes ergebnisorientierte Steuerungsinstrument dargestellt, welches in seiner Funktion als Verbindungsglied diesen Anforderungen gerecht werden soll.⁹ Die Verwendung von Kontrakten

¹ Schedler, K. (1996), S. 13, Schedler, K./Proeller, I. (2009), S. 71 f.

² Buschor, E. (1998), S. 58

³ Schedler, K./Proeller, I. (2009), S. 63 f., Buschor, E. (1998), S. 58

⁴ Zugunsten einer besseren Lesbarkeit wird auf die grammatikalisch weibliche Form bzw. die Kombination von männlicher und weiblicher Form verzichtet. Selbstverständlich sind stets Männer und Frauen gleichberechtigt angesprochen.

⁵ Schedler, K. (1996), S. 98 ff.

⁶ Bauer, H. (2003), S. 19

⁷ KGSt (1996), S. 23

⁸ Ruffin, R. (2006), S. 8

⁹ KGSt, (1996), S. 20, Schedler, K./Proeller, I. (2009), S. 159, Thom, N./Ritz, A. (2008), S. 248

bedingt im Gegensatz zu der zuvor dominierenden Regelungskultur eine **Forcierung der Verhandlungskultur** (Kontraktkultur).¹⁰ Der Steuerungsradius und somit das potentielle Einsatzgebiet von Kontrakten dehnt sich mit dem Wandel von der Vollzugsverwaltung hin zu einer Gewährleistungsverwaltung enorm aus. Die öffentliche Verwaltung trägt in diesem Zusammenhang die Verantwortung für die Sicherstellung der Leistungserbringung, kann aber den Leistungsvollzug von Dritten – Profitorganisationen (PO) oder Nonprofit-Organisationen (NPO) – erbringen lassen.¹¹

1. Problemstellung

Die Kooperation zwischen dem politisch-administrativen System und den Nonprofit-Organisationen blickt im konservativ-korporatistisch geprägten wohlfahrtsstaatlichen System Österreichs auf eine lange Tradition zurück. Der Staat gestaltet die Sozialpolitik, indem er reguliert und Finanzierungsstrukturen schafft oder selbst Angebote für Sachleistungen bereitstellt.¹² Es ist von hierarchisch bis netzwerkartigen Kooperationsformen auszugehen, in deren Steuerungsverständnis zusehends die Ergebnisorientierung an Bedeutung gewinnt. Die Einführung von ergebnisorientierten Zielsetzungen in Fördervereinbarungen oder der Abschluss von Leistungsvereinbarungen könnten die Existenz unterschiedlicher Rationalitäten innerhalb der Akteurssysteme verdeutlichen.

Im Rationalitätenmodell von Schedler wird das Zusammenspiel von politischer und Management-Rationalität in der Steuerung des politisch-administrativen Systems aufgezeigt. Hierbei geht er davon aus, dass sich der politische Kreislauf und der Management-Kreislauf in einem überlappenden Feld treffen. Auf Grund der differenten Rationalitäten und der daraus resultierenden Unterschiede in den Begriffen und Konzepten sind diese Kreisläufe jedoch nicht in der Lage miteinander zu kommunizieren, sie benötigen laut Schedler eine „Übersetzung“, also eine **systemgerechte Transformation der Inhalte**.¹³ Werden nun diese Kreisläufe um die spezifischen Kreisläufe der Nonprofit-Organisation erweitert, wie dies bei einer Leistungsvereinbarung der Fall ist, so ergibt sich nicht nur innerhalb des politisch-administrativen Systems

¹⁰ Döhler, M. (2007a), S. 27, Schedler, K./Proeller, I. (2009), S. 236 f.

¹¹ Reichard, C. (2002), S. 32

¹² Badelt, C./Österle, A. (1998), 48 f.

¹³ Schedler, K. (2001), S. 21 ff.

die Notwendigkeit zur transformationsgerechten Gestaltung der Inhalte, sondern auch an der Systemgrenze Verwaltung-NPO sowie an NPO-internen Schnittstellen.

Durch den Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen den unterschiedlichen Ebenen ist es unabdingbar, in den Verhandlungen den inhaltlichen Kern einer jeden Kooperation – die WIRKUNG – nicht aus den Augen zu verlieren. Versteht man **Wirkung als eine systemübergreifende Zieldimension**, welche eine „gemeinsame Sprache“ zwischen den Beteiligten fördert, wie dies Reichard für die Schnittstelle Verwaltung und Politik sieht,¹⁴ so könnte diese ebenfalls als Basis für die Schnittstelle mit Nonprofit-Organisationen gelten. Auch diese sind, wie Abbildung (Abb.) A-1 verdeutlichen soll, auf Grund ihrer Missionsorientierung,¹⁵ ähnlich wie die Politik, tendenziell an der Wirkung interessiert. Aus der Perspektive der ergebnisorientierten Steuerung bestehen durchaus Analogien in der Vorgehensweise zur Wirkungserzielung.

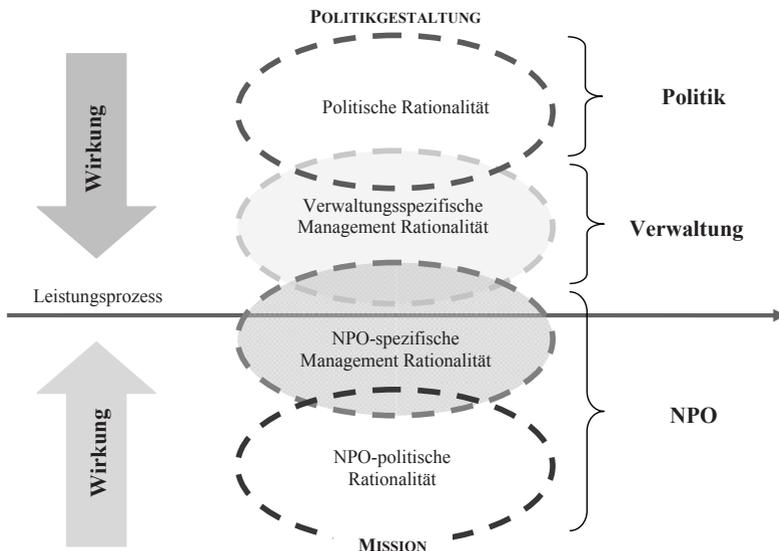


Abb. A-1: Rationalitätenmodell: Politik – Management – NPO¹⁶

¹⁴ Reichard, C. (2007), S. 7

¹⁵ Aneßner, R. C. (2004), S. 31

¹⁶ Eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler, K./Proeller, I. (2009), S. 64

Würden beide Systeme, das politisch-administrative System und das NPO-System, über klar definierte Wirkungsziele und Strategien verfügen, so könnten diese als konkretes Element in die Kontraktverhandlungen miteinbezogen werden, damit würde sich die Kooperationsgestaltung, ausgehend von der vorherrschenden Potential- und Kostenorientierung, um das Spektrum der Wirkungsorientierung erweitern. Sowohl in NPO als auch in der Politik besteht aber die Problematik, dass politische und strategische Zielsetzungen in der Regel nur vage definiert sind.¹⁷

In Anbetracht der zunehmenden Relevanz ergebnisorientierter Steuerung, der damit verbundenen Institutionalisierung und den oft sehr vage definierten strategischen Zielsetzungen im NPO- und Politikbereich¹⁸ ist es von Interesse, die Vermittlung bzw. Vermittlungsmöglichkeiten von Wirkungszielen innerhalb der Systeme und im Speziellen an der Systemgrenze zwischen den beiden Akteuren zu untersuchen. Hier ist vor allem auf die potentielle **Gefahr der Über- bzw. Untersteuerung** der Kontraktbeziehung hinzuweisen. Erhöhter Kostendruck und nicht ausreichend definierte und kommunizierte Wirkungsziele könnten die Entstehung detaillierter Leistungsverträge in Verbindung mit detaillierten Budgets forcieren. Die leistungserbringende Einheit hätte nur sehr wenig Handlungs- und Entscheidungsspielraum. Unter diesen Bedingungen würde die Verwaltung in einer Kontraktbeziehung mit einer NPO nicht nur gegenüber der politischen Ebene,¹⁹ sondern auch gegenüber den leistungserbringenden Dritten eine erhebliche Gestaltungsmacht erhalten.²⁰

Nachdem die besondere Relevanz der Wirkungsorientierung an den Schnittstellen verdeutlicht wurde, wird in der Folge die bisherige Darstellung der Schnittstelle zwischen der Öffentlichen Hand und den Nonprofit-Organisationen mittels Leistungskontrakten in der deutschsprachigen Fachliteratur erläutert. Diese Eingrenzung lässt sich damit begründen, dass die Nonprofit-Organisationen im deutschsprachigen Europa zum einen über eine andere Tradition als jene im angelsächsischen Bereich verfügen. Zum anderen besteht in vielen Fällen eine größere Nähe zum Staat als dies etwa in den USA der Fall ist.²¹ Die unterschiedliche Bedeutung der Nonprofit-Organisationen steht hierbei eng im Zusammenhang mit der Ausprägung des jewei-

¹⁷ Schwarz, P. et al. (2009), S. 124, Jann, W. (1996), S. 57

¹⁸ Jann, W. (1996), S. 57, Schwarz, P. et al. (2009), S. 124

¹⁹ Mastronardi, P. (2001), S. 138

²⁰ Ruffin, R. (2006), S. 264 f.

²¹ Badelt, C./Meyer, M./Simsa, R. (2007a), S. 620.

ligen wohlfahrtsstaatlichen Systems,²² welche sich in der Verteilung der Güter und Dienstleistungen für die Deckung des grundlegenden Bedarfs der Menschen wesentlich unterscheiden.²³

In der **Schweiz**, als Vorreiter der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, setzte sich Regula Ruffin in ihrer Dissertation mit der Thematik des wohlfahrtsstaatlichen Kontraktmanagements auseinander. Sie untersuchte mittels einer multiplen Fallstudie die Veränderungen an der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung, welche durch Leistungsverträge hervorgerufen werden.²⁴ Hierfür wählte sie einen interdisziplinären Ansatz, der den Untersuchungsgegenstand aus vier unterschiedlichen Perspektiven (Public Management, Politikwissenschaften, Soziale Arbeit, Organisationssoziologie) beleuchtet.²⁵ Damit wurde ein aufschlussreicher Überblick über die Thematik in der Schweiz gegeben, welcher als Anregung für eine vertiefende Forschung in den einzelnen Teilbereichen gelten kann.²⁶ In Bezug auf die spezielle Rolle der Wirkungsorientierung und deren Möglichkeiten zur Implementierung in die Gestaltung der Kontraktbeziehung wurde jedoch keine konkrete Stellungnahme abgegeben. Lediglich in einem Praxisleitfaden²⁷ wurde darauf hingewiesen, dass es für Nonprofit-Organisationen relevant sein könnte, sich ihrer Wirkungsziele bewusst zu sein. Andreas Dvorak setzte sich im Rahmen seiner Masterthesis mit dem Kontraktverhältnis zwischen strategischer und operativer Ebene innerhalb des politisch-administrativen Systems in der Schweiz auseinander. Dabei entschied er sich ebenfalls für einen interdisziplinären Ansatz (Kontext: philosophisch-politisch, soziologisch, psychologisch/ethisch) zur Klärung seiner Forschungsfragen.²⁸ Diese Arbeit setzt sich jedoch nicht mit der Schnittstelle zum Nonprofit-Bereich auseinander und vernachlässigt einen konkreten Bezug zur Betriebswirtschaftslehre.

Stellvertretend für **Deutschland** sind Friedhelm Knorr und Maria Scheppach zum Thema Kontraktmanagement zu erwähnen. Sie fassen aus der praxisspezifischen Perspektive einer Unternehmensberatung die relevanten Punkte zusammen und geben in Anlehnung an die Berichte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) eine Anleitung zur Realisierung des Kontraktmanagements.²⁹ Hierbei wird der operative Bereich des Kontraktmanagements zwischen der Verwaltung und externen Anbietern fokussiert. Die Stel-

²² Die Differenzierung der Wohlfahrtsregime beruht laut Esping-Andersen auf dem Nexus von Markt, Staat und Familie. Aus dem Stellenwert der drei Versorgungsinstitutionen ergibt sich der regimespezifische Charakter des Wohlfahrtsstaates. Siehe dazu Esping-Andersen, G. (1990), S. 26

²³ Baek, R. (2010), S. 57 f.

²⁴ Ruffin, R. (2006), S. 8 ff.

²⁵ Ruffin, R. (2006), S. 17 ff.

²⁶ Ruffin, R. (2006), S. 246

²⁷ Dvorak, A./Ruffin, R. (2007), S. 111 ff.

²⁸ Dvorak, A. (2004), S. 7 ff.

²⁹ Knorr, F./Scheppach, M. (1999)

lung der strategischen Ebene im Zusammenhang mit dem Kontraktmanagement findet aber in dieser sehr praxisorientierten Arbeit keine Beachtung. Im Vergleich zu den Arbeiten aus der Schweiz wird jedoch im Besonderen der Wettbewerbsorientierung verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt.

Auch in **Österreich** gewinnt die Auseinandersetzung mit Leistungsverträgen zunehmend an Bedeutung. Eine interdisziplinäre Forschergruppe des NPO-Instituts an der Wirtschaftsuniversität Wien setzt sich verstärkt mit der Frage nach den Herausforderungen für überwiegend aus Mitteln der öffentlichen Hand finanzierte Nonprofit-Organisationen auseinander. Das Erkenntnisinteresse liegt hier in der unterschiedlichen Koordinations- und Steuerungslogik der NPO, welche in Zusammenhang mit der Finanzierungsform (Subvention oder Leistungsvertrag) hervorgerufen wird. Zur Analyse der Problematik auf organisationssoziologischer Basis wurde der systemtheoretische Ansatz von Niklas Luhmann gewählt.³⁰ Damit werden Veränderungen in der Steuerungslogik (Macht, Vertrauen und Geld) der Nonprofit-Organisationen aufgezeigt, aber keine konkreten Maßnahmen und Instrumente bereitgestellt, mit denen die Akteurssysteme diesen Veränderungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht begegnen kann.

2. Zentrale Fragestellung und Zielsetzung

In Bezug auf die spezielle Rolle der Wirkungsorientierung und deren Möglichkeiten zur Implementierung in die Gestaltung einer Kontraktbeziehung konnten keine konkrete Stellungnahmen oder Handlungsempfehlungen identifiziert werden. Aus der Perspektive der Zielsetzungen des NPM – Wirkungs- und Bürgerorientierung sowie Wettbewerbs- und Qualitätsorientierung³¹ – sollte die Wirkungsorientierung als Pendant zur zunehmenden Wettbewerbsorientierung an dieser Schnittstelle eine besondere Beachtung erfahren. Dies ist vor allem in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) auf Grund der geforderten Wettbewerbsorientierung von Relevanz.³²

³⁰ Zauner, A. et al. (2006)

³¹ Schedler, K./Proeller, I. (2009), S. 66 ff.

³² Die diesbezügliche Grundlage bildet der Vertrag von Rom. Die Kooperationsbeziehung zwischen NPO und den politisch-administrativen Systemen fallen gegenwärtig weitestgehend unter Ausnahmebestimmungen, dennoch ist durch diese Regelungen von einem erhöhten Legitimationsdruck auszugehen. Siehe dazu Europäische Union (2010), www, S. 88 ff., 09.11.2012

Im Rahmen der Problemstellung wurde verdeutlicht, welchen zentralen Stellenwert und Einfluss die Gestaltung der Wirkungsziele auf die Handlungen in beiden Systemen hat. Auf Grund dessen scheint eine Beachtung der **Wirkungsziele im Zuge der Gestaltung einer Kontraktbeziehung unumgänglich**. Somit stellen sich folgende Fragen:

1. Welche Voraussetzungen braucht eine wirkungsorientierte Kontraktgestaltung?

- a. Welche Voraussetzungen müssen für die Planung und Kontrolle von Wirkungszielen aus theoretischer Sicht gegeben sein? Welche Probleme können bei der Festlegung von Wirkungszielen entstehen?
- b. Welche Voraussetzungen wurden bereits in den einzelnen Bereichen der Praxis geschaffen? Welche Probleme werden in der Praxis wahrgenommen?

2. Wie gelangen die Wirkungsziele in die Kontrakte?

- a. Auf welcher Planungsebene werden Wirkungsziele zwischen der NPO und dem politisch-administrativen System kommuniziert?
- b. Wie werden Wirkungsziele an der Schnittstelle zwischen der NPO und dem politisch-administrativen System kommuniziert?

3. Beeinflussen Wirkungsziele die Gestaltung organisationsübergreifender Kontraktbeziehungen und entsteht dabei eine Rückwirkung auf diese?

Theoretische Zielsetzung

- Erarbeitung des erforderlichen begrifflichen Systems
- Analyse der Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Kontraktbeziehung
- Darstellung der Zusammenhänge in einem Konzeptionsrahmen und Identifikation von wesentlichen Bedingungen und Aktionsparametern
- Konkretisierung des Bezugsrahmens mittels empirischer Untersuchungen

Pragmatische Zielsetzung

Ableitung von Gestaltungsempfehlungen für eine wirkungsorientierte Kontraktbeziehung, mit Bezugnahme auf die Kooperationsbeziehung zwischen sozialen Nonprofit-Organisationen und dem politisch-administrativen System in Österreich