

# Die Beziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und Nonprofit-Organisationen - die Abnahme von Subventionen und die Zunahme von konkreten Leistungsverträgen

Mag. (FH) Karoline Mitterer

Nonprofit-Organisationen (NPOs) werden im Rahmen von Dezentralisierungs- und Deregulierungskonzepten des Staates immer öfter mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben außerhalb des engeren staatlichen Bereiches beauftragt. Sie bilden damit einen festen Bestandteil innerhalb des öffentlichen Sozialsystems. Dabei werden sehr unterschiedliche Leistungen erbracht - von der Jugendberatung über die Flüchtlingsunterbringung bis zu Forschungsaufgaben und dem Katastrophenhilfsdienst. Ein guter Teil der von den NPOs erbrachten Leistungen fällt hierbei in den Bereich des Gewährleistungsstaates - der Staat muss daher gewisse Leistungen gewährleisten. Sollten diese nicht von NPOs oder anderen Anbietern erbracht werden, muss der Staat diese selbst erfüllen.

Es besteht daher ein sehr enges und vielfältiges Verhältnis zwischen NPOs und der öffentlichen Verwaltung. Dies kann für die NPOs als Subventionsnehmer jedoch problematisch sein. Durch die mangelnde Leistungsdefinition durch die öffentliche Verwaltung entsteht keine Notwendigkeit, ergebnisorientiert vorzugehen. Die mangelnde Transparenz der Leistungen führt ebenfalls zu einem Legitimitätsproblem,<sup>(1)</sup> denn es kann nicht eindeutig geklärt werden, ob sich das Verhalten der NPOs mit den Erwartungen der öffentlichen Verwaltung sowie der Öffentlichkeit selbst deckt. Dies kann dazu führen, dass die Subventionsvergabe durch objektiv nicht nachvollziehbare Kriterien erfolgt.

Das traditionelle Verhältnis (Subventionensystem) zwischen öffentlicher Verwaltung

und NPOs wird daher immer kritischer gesehen und immer mehr von einem neuen Verhältnis abgelöst: Die öffentliche Verwaltung agiert als Auftraggeber und die NPOs als Auftragnehmer. Subventionen werden von Leistungsverträgen abgelöst. Doch auch hier kann die ungleiche Informationsverteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sowie die unterschiedliche Interessenslage problematisch werden. Je mehr Informationsasymmetrien und Interessensdifferenzen es gibt, desto höher ist auch das Risiko (mangelnde Auftragserfüllung, erhöhte Kosten etc.) für den Auftraggeber, weshalb er versuchen wird, das Risiko einzudämmen.

Im konkreten Fall des Verhältnisses zwischen öffentlicher Verwaltung und NPOs bedeutet dies, dass auf Seiten der Verwaltung die Subventions- und Leistungsvergabe anhand von objektiven Kriterien erschwert ist, wenn die Transparenz der Leistungen auf Seiten der NPOs mangelhaft ist. Gleichzeitig erhöht dies jedoch den Legitimitätsdruck auf Seiten der NPOs, da diese aufgrund von fehlender Ergebnisorientierung ihre Leistungen nur schwer nachweisen können.

Eine Möglichkeit, dieses Problem zu entschärfen ist die Einführung der Outputsteuerung. Bei dieser erfolgt die Steuerung in erster Linie über Ziele und Leistungen (meist als Produkte definiert - Outputs) - und erst in zweiter Linie über die zur Verfügung stehenden Mittel (Inputs). Die Outputs (Produkte) werden mit Kennzahlen und Indikatoren messbar gemacht und stellen damit die zentrale Steuerungsgröße dar. Sie sollen die Transparenz erhöhen und zu einer klaren



KAROLINE MITTERER

**Mag. (FH) Karoline Mitterer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen: Verwaltungsökonomie, Verwaltungsreorganisation und Finanzwirtschaft.**

**Kontakt:**  
[mitterer@kdz.or.at](mailto:mitterer@kdz.or.at)

Diskussion und Entscheidung führen. Weiters sind sie Basis für ein produktbezogenes Controlling, Gegenstand für die Kalkulation und die mittelfristige Planung.

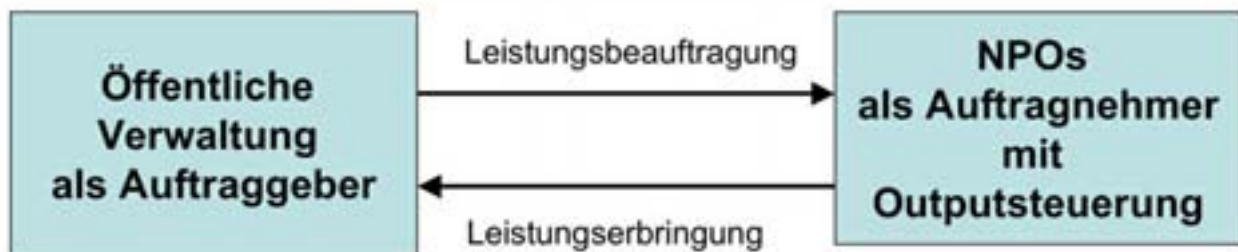
Als Produkt gilt hierbei nur eine Leistung, welche die Organisation in abgeschlossener Form verlässt und zu einer funktionslogischen Einheit zusammengefasst werden kann. Ein Produkt wird daher von einem Leistungszentrum produziert (eine einzige Stelle hat die Verantwortung für das Produkt), es deckt den Bedarf von Dritten (meist BürgerInnen) ab, es wird auch tatsächlich an Dritte abgegeben (es verlässt also das Leistungszentrum) und das Produkt ist über einen Preis berechenbar. Produkte werden daher häufig als Kostenträger definiert, was die Bedeutung einer vollen Kostentransparenz noch zusätzlich unterstreicht.

Durch eine Outputorientierung kann das Informationssystem verbessert, die Transparenz erhöht und eine Leistungssteuerung ermöglicht werden. Eine Neudefinition der Zusammenarbeit im Sinne einer definierten Leistungsbeziehung ist anzustreben. Durch eine Outputsteuerung kann dies erreicht werden. Mit Hilfe der Definition von Outputs ist eine direkte Verhaltenssteuerung über vertraglich vereinbarte Leistungen möglich, da eine Verletzung der vereinbarten Leistungen zu negativen Sanktionen führen kann. Auch um das Informationssystem zu verbessern, bietet die Definition von Outputs die Möglichkeit, die Transparenz zu erhöhen.

auch die interne Steuerung und trägt zu einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit bei.

Des Weiteren wird die Subventions- und Auftragsvergabe an NPOs immer mehr von bestimmten Leistungen oder Qualitätskriterien abhängen. Dies wird insbesondere auch deshalb an Bedeutung gewinnen, da sich die Verwaltung in Zeiten knapper Ressourcen verstärkt gegenüber der Politik rechtfertigen muss. Die Subventionsvergaben werden in Zukunft daher unter dem Motto „Transparenz und Leistungsorientierung“ erfolgen. Die öffentliche Verwaltung bezweckt hiermit jedoch nicht nur eine Legitimität gegenüber der Politik, sondern verspricht sich dadurch auch Kosteneinsparungen aufgrund eines höheren Wettbewerbs zwischen den NPOs. Auch bietet die Leistungsdefinition die Möglichkeit von Sanktionen (z.B. das Kürzen oder Streichen von Subventionen), wenn die vereinbarten Leistungen nicht erbracht werden.

Im Zuge dieser Ausführungen darf jedoch nicht vergessen werden, dass sich nicht alle Leistungen einfach messen lassen. So stellt sich die Frage, wie beispielsweise Katastrophenhilfeleistungen oder die Forschung bewertet werden können. Vor allem Sozialleistungen können oftmals nur qualitativ beurteilt werden. Auch darf nicht vergessen werden, dass im NPO-Bereich eine Vielzahl an Freiwilligen tätig ist, welche mit ihrem



- klare Leistungsdefinition
- höhere Leistungs- und Kostentransparenz
- Sanktionsmöglichkeiten
- höherer Kostendruck bei den NPOs durch verstärkten Wettbewerb

- Verbesserte interne Steuerung
- Erhöhung der Wirtschaftlichkeit
- erleichterte Rechenschaftslegung
- Legitimitätserhöhung durch erhöhte Leistungstransparenz

### Abbildung 1: die Verflechtung zwischen öffentlicher Verwaltung und NPOs bei der Outputsteuerung

Die Outputsteuerung ist ein Beispiel, wie die Leistungserbringung einer NPO transparent dargestellt und nach außen kommuniziert werden kann. Dadurch kann die Legitimität der einzelnen NPOs erhöht werden, da die jeweiligen Leistungen definiert werden können. Diejenigen NPOs, die zukünftig nicht in der Lage sein werden, ihre Leistungen klar zu definieren, werden dem steigenden Legitimitätsdruck nicht gewachsen sein. Die Outputsteuerung verbessert jedoch

Engagement zur Förderung des Gemeinwohls beitragen. Dies zeigt, dass sich NPOs häufig nicht in der freien Marktwirtschaft bewegen, sondern dass vielmehr die öffentliche Verwaltung im Rahmen des Gewährleistungsstaates die Verantwortung für die Erbringung bestimmter Leistungen trägt und daher für die Erfüllung zu sorgen hat. NPOs wird daher auch in Zukunft eine wichtige Rolle zukommen, wenn gleich sich auch das Verhältnis zwischen öffentlicher Verwaltung und NPOs verändern wird. ■