

Ausrichtung von Subventionen an Altersorganisationen gestützt auf Art. 101^{bis} AHVG

Steuerung von Subventionsverträgen des Bundes mit Organisationen der Altershilfe nach Grundsätzen des Public Managements

Projektarbeit ohne Intervention eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive
Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Thomas Vollmer**
aus Wetzikon / Winterthur (ZH)
Markusstr. 11
8006 Zürich

Zürich, 1. November 2018

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Vorwort

Subventionen des Bundes an Kantone, Gemeinden und private Organisationen nehmen einen wichtigen Stellenwert ein. Sie machen ein grosses Volumen des Finanzhaushaltes des Bundes aus¹ und sind deshalb häufig Gegenstand von politischen Debatten sowie Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK. Subventionen sind Ausdruck des von Föderalismus, Subsidiarität und Korporatismus geprägten Gesellschafts- und Wohlfahrtssystems in der Schweiz. Dies spiegelt sich darin, dass beispielsweise in der Sozialpolitik nicht der Bund selbst, sondern Kantone, Gemeinden und private Organisationen die zentralen Erbringer von sozialen Dienstleistungen sind. Der Bund beteiligt sich je nach verfassungsrechtlichen Kompetenzen an der Finanzierung dieser Dienstleistungen. Vergleicht man die Durchführungspraxis in unterschiedlichen Bereichen, stösst man auf Unterschiede. Zwar setzt das Subventionsgesetz des Bundes klare Leitplanken, die Präzisierungen der jeweiligen Subventionspraxis erfolgt jedoch in den spezialgesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und Weisungen des jeweiligen Politikfeldes. Bei der Ausrichtung von Subventionen stellen sich dennoch ähnliche Steuerungsfragen in Bezug auf die Sicherstellung von Effizienz und Wirkung der subventionierten Leistungen.

Der Verfasser war bereits in verschiedenen Funktionen in der Bundesverwaltung für die Ausrichtung von Subventionen verantwortlich sowie in die Verhandlung von Subventionsverträgen und Begutachtung und Bewilligung von Projektvorhaben involviert. Gleichzeitig begleitete er Revisionen von gesetzlichen Grundlagen sowie die Erarbeitung von Ausführungsverordnungen und Richtlinien. Seit 2015 verantwortet er mit seinem Team die Ausrichtung von Subventionen an private Organisationen der Altershilfe.

Das Studium an der Universität Bern im Rahmen des MPA und die vorliegende Projektarbeit bot dem Autor eine willkommene Gelegenheit, sein Erfahrungswissen durch theoretisches Wissen zu erweitern und an einem konkreten Fallbeispiel Herausforderungen und Probleme der Steuerung von Subventionen zu untersuchen. Ein besonderer Dank geht an alle, die zur Realisierung der Arbeit beigetragen haben: Prof. Dr. Ritz, die interviewten Personen, die Kollegen und Kolleginnen im Bundesamt für Sozialversicherungen sowie meine Familie.

¹ Vgl. Subventionsdatenbank des Bundes unter <https://www.efv.admin.ch> > Themen > Finanzpolitik, Grundlagen > Subventionen, Subventionsüberprüfung > Datenbank der Bundessubventionen, 16.10.2018.

Zusammenfassung

Die vorliegende Projektarbeit untersucht am Beispiel der Subventionen für Organisationen der Altershilfe die Steuerungsherausforderungen, die sich bei der Ausrichtung von Finanzhilfen an private gemeinnützige Organisationen stellen. Die Untersuchung fokussiert dabei auf die Umsetzungsorganisation und das Kontraktmanagement und nimmt einen Vergleich vor, zwischen den theoretischen Erkenntnissen aus der einschlägigen Literatur des New Public Managements und den mittels leitfadengestützten Interviews erhobenen Einschätzungen aus der Praxis (vgl. Kapitel 1).

Der Bund richtet gestützt auf Art. 101^{bis} AHVG Subventionen in Höhe von rund 72 Mio. Fr. jährlich an gemeinnützige und gesamtschweizerisch tätige private Altersorganisationen aus. Unterstützt werden Massnahmen der Koordination und Entwicklung, Beratungs- und Unterstützungsleistungen für ältere Menschen und deren Angehörigen. Ziel der Finanzhilfen ist die Förderung von Autonomie und Selbstständigkeit, damit ältere Menschen möglichst lange zu Hause verbleiben können. Die Umsetzungsorganisation und das Kontraktmanagement war zwischen 2012 und 2015 Gegenstand mehrerer Prüfungen durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Leistungsvereinbarungen sowie des Kontraktmanagements formulierte. Das BSV nahm die Empfehlungen zum Anlass, sein Kontraktmanagement einer Revision zu unterziehen, Richtlinien zu erarbeiten und auf dieser Grundlage die Subventionsverträge neu zu gestalten (vgl. Kapitel 2).

Die Ergebnisse des Reviews der relevanten wissenschaftlichen Literatur sind im Theorieteil zusammengefasst. Der Autor verfolgte das Ziel, eine Auslegeordnung der relevanten Steuerungsherausforderungen zu erstellen, wobei nicht alle Aspekte vertieft behandelt werden konnten. Die Projektarbeit fokussiert deshalb auf das Kontraktmanagement und die Kontraktbeziehungen zwischen Verwaltung und den unterstützten Non-Profit-Organisationen. Zentrale Elemente des Kontraktmanagements sind die Leistungsvereinbarungen. Sie beinhalten idealerweise wirkungsorientierte Zielsetzungen, eine Beschreibung der zu erbringenden Dienstleistungen (Produkte) und der damit verbundenen Subventionen in Form von Globalbudgets sowie Form, Inhalt und Ablauf des Controllings. Steuerungsprobleme können durch die Unter- und Übersteuerung, Mängel in der Ziel- und Produktdefinition sowie Mängel im Controlling entstehen, zu Fehlanreizen, unwirtschaftlichem Verhalten und fehlender Innovationsbereitschaft führen. Potenzielle Problemfelder können auch im Bereich des Corporate Governance der unterstützten Organisationen oder in der engen Verflechtung der Organisationen mit der Politik liegen, da dadurch der Handlungsspielraum der Verwaltung tendenziell eingeschränkt wird (vgl. Kapitel 3).

Im Praxisteil werden die Einschätzungen in Bezug auf den konkreten Fall aus drei verschiedenen Blickwinkeln eingeholt: aus Sicht von Verantwortlichen der unterstützten Organisationen, aus der Perspektive einer kantonalen Fachperson sowie aus Sicht der zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden des Bundes. Es wird deutlich, dass die Subventionsverträge eine hohe Bedeutung für die Organisationen haben und auch auf der kantonalen Ebene wahrge-

nommen werden. Die auf Basis der EFK-Empfehlungen vorgenommenen Änderungen des Kontraktmanagements werden von allen Seiten grundsätzlich begrüsst und das Verhältnis zwischen BSV und den Organisationen als partnerschaftlich bewertet. Der zunehmende Aufwand zum Management der Verträge ist aber deutlich spürbar. Auch wenn die subventionierten Organisationen von einem grossen Einfluss der Verträge sprechen und deren Erfüllung eine hohe Bedeutung zumessen, erachten sie ihre Handlungsfreiheit und Autonomie als gegeben. Da die Organisationen in einem dynamischen Umfeld agieren, befassen sie sich mit strategischen Fragestellungen, verhalten sich jedoch gleichzeitig eher vorsichtig und abwartend. Im subventionierten Bereich suchen sie nur zurückhaltend nach Innovationen und halten an bewährten Leistungen fest, wohl auch aus Furcht, Beiträge zu verlieren oder zu hohe Risiken einzugehen (vgl. Kapitel 4).

Soweit dies bereits bewertet werden kann, erweist sich der von Seiten des BSV eingeschlagene Weg zur Verbesserung der Effizienz- und Wirkungsorientierung der Subventionsverträge mit Altersorganisationen als zielführend. Es bleibt abzuwarten, ob sich die neuen Instrumente in der Praxis bewähren, Optimierungspotenzial wird im Bereich der Berichterstattung geortet. Ein noch nicht ausgeschöpftes Potenzial hinsichtlich der Steuerung der Finanzhilfen besteht in der Vernetzung der verschiedenen involvierten Akteure und einer besseren Abstimmung mit den Kantonen (vgl. Kapitel 5).

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Einführung	1
1.1 Ziel und Fragestellung	1
1.2 Untersuchungsgegenstand und Abgrenzung	1
1.3 Methodisches Vorgehen	1
1.4 Aufbau der Arbeit.....	2
2 Finanzhilfen des Bundes an Organisationen der Altershilfe	3
2.1 Rechtliche Grundlagen und Überblick aktuelle Situation.....	3
2.2 Wirkungsmodell der Finanzhilfen.....	4
2.3 Beschreibung der Umsetzungsorganisation	6
2.4 Veränderungen im Bereich der Umsetzungsorganisation und des Kontraktmanagements.....	7
2.4.1 Einführung von Leistungsverträgen	7
2.4.2 Empfehlungen und Hinweise der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK.....	7
2.4.3 Erlass von Richtlinien und Neugestaltung der Verträge	8
2.4.4 Koordination mit den Kantonen	9
3 Wirkungsorientiertes Kontraktmanagement: Erkenntnisse aus der Theorie	10
3.1 New Public Management	10
3.1.1 Strategische Ziele des New Public Managements.....	10
3.1.2 Einführung des New Public Managements und damit verbundene Probleme	10
3.1.3 Integration der unterschiedlichen Rationalitäten von Politik und Management	11
3.2 Kontraktmanagement und Leistungsvereinbarungen	12
3.2.1 Begriffsbestimmung und Kernelemente.....	12

3.2.2	Kontraktmanagement-Prozess.....	14
3.2.3	Erforderliche Kompetenzen	15
3.2.4	Controlling der Vertragsumsetzung	15
3.2.5	Transaktionskosten.....	16
3.3	Leistungserbringung durch Non-Profit-Organisationen.....	16
3.3.1	Zentrale Rolle der NPO und damit verbundene Herausforderungen	16
3.3.2	Corporate Governance von NPO.....	17
3.4	Zusammenfassung und vorläufiges Fazit	18
3.4.1	Steuerungskreislauf für Finanzhilfen an Altersorganisationen	18
3.4.2	Steuerungsprobleme und damit verbundene Gefahren	19
3.4.3	Lösungsansätze und damit verbundene Anreize	22
4	Beurteilung der Umsetzungsorganisation und des Kontraktmanagements aus Sicht der Praxis	25
4.1	Bedeutung der Subventionsverträge.....	25
4.2	Steuerung und Kontraktmanagement durch das BSV.....	25
4.2.1	Kooperationsverhältnis zwischen dem BSV und den Organisationen.....	25
4.2.2	Neugestaltung der Verträge.....	26
4.2.3	Kompetenzen auf Seiten Verwaltung.....	27
4.2.4	Autonomie der Organisationen	27
4.2.5	Verbesserungsvorschläge und Anliegen an das BSV.....	27
4.3	Steuerung und Management innerhalb der Organisationen	28
4.3.1	Organisationsinterne Steuerung	28
4.3.2	Strategische Arbeiten	28
4.3.3	Strategie- und Managementkompetenzen in den Organisationen.....	29
4.3.4	Innovation und Veränderungen	29
4.4	Gesamtsteuerung der Verträge	31
4.4.1	Bedarfsabdeckung durch die Leistungsverträge.....	31
4.4.2	Aktualität des Politikkonzeptes	31
4.4.3	Vernetzung und Koordination mit den Kantonen	32
5	Schlussfolgerungen	33
	Literaturverzeichnis	X

Anhang XIII

Anhang 1: Interviewleitfaden subventionierte Organisationen XIII

Anhang 2: Interviewleitfaden BSV-Mitarbeitende XV

Anhang 3: Interviewleitfaden kantonale Fachperson.....XVII

Selbstständigkeitserklärung **XVIII**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsetzungsorganisation und Austauschbeziehungen der involvierten Akteure	6
Abbildung 2: Wirkungsobjekte der Kontraktbeziehung im direkten und indirekten Einfluss der Systempartner	12
Abbildung 3: Basismodell eines wirkungsorientierten Kontraktsystems.....	14
Abbildung 4: Der politisch-administrative Steuerungskreislauf	19

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wirkungsmodell der Finanzhilfen gestützt auf Art. 101 ^{bis} AHVG	5
Tabelle 2: Übersicht über Steuerungsprobleme und damit verbundene Gefahren	21
Tabelle 3: Übersicht über die Lösungsansätze und damit verbundene Anreize	24

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EL	Ergänzungsleistungen
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren
NFA	Nationaler Finanzausgleich
NPM	New Public Management
NPO	Non-Profit-Organisation/en
PS CH	Stiftung Pro Senectute Schweiz
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz)
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

1 Einführung

1.1 Ziel und Fragestellung

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, unter dem Blickwinkel ausgewählter Theorien des Public Managements die Steuerungsfragen auf Ebene der Umsetzungsorganisation zu untersuchen, die sich bei der Ausrichtung von öffentlich-rechtlichen Subventionen an private gemeinnützige Organisationen und im konkreten Fall an Organisationen im Bereich der Altershilfe stellen. Der Fokus liegt dabei auf der Ausrichtung von Subventionen mittels Leistungsverträge² und das damit verbundene Kontraktmanagement. Konkret sollen die in der Public-Management-Literatur beschriebenen Herausforderungen mit der Praxis verglichen sowie Lösungsansätze für allfällige Steuerungsherausforderungen formuliert werden. Dabei werden die folgenden Fragen untersucht:

- (1) Was ist das Politikkonzept des Artikels 101^{bis} AHVG? Wie ist die Umsetzungsorganisation? Welche Leistungen werden erbracht und welche Wirkungen sollen erzielt werden?
- (2) Welche Veränderungen sind in den letzten Jahren in Bezug auf die Ausrichtungen der Finanzhilfen zu beobachten? Durch welche Ereignisse wurden diese Entwicklungen ausgelöst?
- (3) Welche Steuerungsherausforderungen und -probleme stellen sich bei der Ausrichtung von staatlichen Finanzhilfen an private Organisationen im Allgemeinen sowie im konkreten Fall?
- (4) Was sind mögliche Lösungsansätze, um die identifizierten Steuerungsprobleme zu bearbeiten? Welche Strategien und Ansätze sind im konkreten Fall geeignet?

1.2 Untersuchungsgegenstand und Abgrenzung

Die vorliegende Arbeit fokussiert auf die Umsetzungsorganisation und das Kontraktmanagement zur Ausrichtung von Finanzhilfen an Altersorganisationen. Bei der Konzeption der Arbeit hat sich der Autor dafür entschieden, eine Auslegeordnung hinsichtlich der relevanten Steuerungsprobleme vorzunehmen. Dies führt zwangsläufig dazu, dass einzelne Aspekte zwar andiskutiert aber nicht vertieft behandelt werden. Eine Alternative wäre gewesen, einzelne Aspekte gezielter zu untersuchen. Dann wäre aber der notwendige Gesamtüberblick verloren gegangen. Die Arbeit schafft somit eine Grundlage für weitere Untersuchungen zu einzelnen Steuerungsfragen.

1.3 Methodisches Vorgehen

Die Bearbeitung der oben genannten Fragestellung erfolgte in Form eines Literaturreviews sowie mit Hilfe von leitfadengestützten Interviews. Für die Fallbeschreibung wurde auf publizierte Schriften des Bundes wie Forschungsberichte, Evaluationen und Botschaften zurückge-

² Das BSV bezeichnet die Verträge seit 2017 neu als Subventionsverträge oder Verträge zur Ausrichtung von Finanzhilfen. Die Verträge haben aber weiterhin den Charakter von Leistungsverträgen bzw. Leistungsvereinbarungen (vgl. Ziffer 2.4.3).

griffen. Relevante Erklärungsansätze des Public Managements wurden im Rahmen eines Literaturreviews identifiziert. Hierbei erfolgte eine Fokussierung auf die Literaturstränge zum Kontraktmanagement und Contracting-Out von sozialen Dienstleistungen sowie zum Non-Profit-Management.

Um die Erkenntnisse aus der Literatur mit der Praxis zu vergleichen, wurden in Anlehnung an die Methoden der qualitativen Sozialforschung (Flick 2016, S. 194-210) halbstandardisierte Leitfadeninterviews mit zwei Personen aus der Geschäftsleitungsebene der subventionierten Organisationen³, mit verantwortlichen Personen der zuständigen Verwaltungseinheit im BSV sowie mit einer für Altersfragen zuständigen Person aus einer kantonalen Verwaltung geführt. Die Interviewleitfäden (vgl. Anhang) wurden den interviewten Personen einige Tage vorab zugestellt. Da dem Autor alle Gesprächspartner bereits persönlich bekannt waren, konnte jeweils rasch eine vertrauensvolle Atmosphäre hergestellt werden. Die halbstrukturierten Interviews gewährleisteten die nötige Offenheit, um je nach Gesprächsverlauf bestimmte Themen zu vertiefen. Der Autor war stark darauf bedacht, eine neutrale und beobachtende Rolle einzunehmen und seine Forschungsrolle möglichst klar von seinen sonstigen beruflichen Funktionen zu trennen. Er ist sich aber bewusst, dass Verzerrungen der Interviewaussagen aufgrund seiner Doppelrolle als Forscher und BSV-Vertreter nicht auszuschliessen sind. Allen Beteiligten wurden der Anlass der Interviews und der Verwendungszweck offen und transparent erläutert. Um sich auf die Gespräche zu konzentrieren, zeichnete der Autor diese auf und erstellte im Anschluss anonymisierte Protokolle.

Die Auswertung des Interviewmaterials erfolgte in Anlehnung an die Methoden der qualitativen Inhaltsanalyse (Flick 2012, S. 409-421 sowie Mayring 2010). Unter Beachtung der im Theorieteil identifizierten Steuerungsfragen wurden die relevanten Interviewaussagen in einem ersten Schritt systematisch gruppiert und einander gegenübergestellt. In einem zweiten Schritt wurden die Interviewaussagen weiter verdichtet und in die Projektarbeit eingearbeitet.

1.4 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Projektarbeit gliedert sich in fünf Hauptkapitel. Nach der Einführung (Kapitel 1) zu Ziel, Fragestellung, Untersuchungsgegenstand und methodischem Vorgehen, wird in Kapitel 2 der konkrete Fall, nämlich die Ausrichtung von Subventionen an private Altersorganisationen durch das Bundesamt für Sozialversicherungen beschrieben. Unter Kapitel 3 erfolgt die Darstellung der Erkenntnisse aus der Literatur zu Steuerungsfragen und Lösungsansätzen. Kapitel 4 fasst die Ergebnisse der durchgeführten Interviews zusammen. Unter Kapitel 5 werden Schlussfolgerungen gezogen.

³ Bei der Auswahl der Interviewpartner wurde darauf geachtet, dass diese ein möglichst breites Spektrum der subventionierten Organisationen abbilden (Grösse, Tätigkeitsbereiche) und dass diese in den subventionierten Organisationen sowohl in strategische wie auch operative Arbeiten involviert sind. Gleichzeitig wurde darauf geachtet, dass ein grösserer zeitlicher Abstand zu bereits abgeschlossenen oder zukünftigen Vertragsverhandlungen besteht.

2 Finanzhilfen des Bundes an Organisationen der Altershilfe

2.1 Rechtliche Grundlagen und Überblick aktuelle Situation

Gemäss Art. 112c der Bundesverfassung BV sorgen die Kantone für die Hilfe und Pflege von Betagten zu Hause. Der Bund richtet in Ergänzung dazu gestützt auf Art. 101^{bis} des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sowie gestützt auf die Art. 222-225 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) jährlich Finanzhilfen in Höhe von rund 72 Mio. Fr. an gemeinnützige, gesamtschweizerisch tätige Altersorganisationen aus. Damit sollen Massnahmen unterstützt werden, die dem Erhalt und der Förderung von Autonomie und Selbstständigkeit von älteren Menschen im Rentenalter dienen. Die Stiftung Pro Senectute Schweiz und das Schweizerische Rote Kreuz sind dabei die grössten Leistungserbringer. Sie verfügen über kantonale Unterorganisationen, die direkte Unterstützungsleistungen für ältere Menschen und ihre Angehörigen in Form von Beratung, Kursen und Freiwilligeneinsätzen zur Alltagsbegleitung anbieten. Alzheimer Schweiz und Parkinson Schweiz bieten ebenfalls Beratungs- und Unterstützungsleistungen an. Diese vier Organisationen übernehmen ebenfalls Koordinations- und Entwicklungsaufgaben auf nationaler Ebene. Vier weitere Organisationen sind nur im Bereich «Koordination und Entwicklung» tätig.⁴ Die Angebote der subventionierten Organisationen geniessen in der Bevölkerung eine hohe Wertschätzung. Drei der acht subventionierten Organisationen werden im Gemeinwohlatlas der Universität St. Gallen auf den ersten Plätzen geführt.⁵

Die Beiträge zur Altershilfe wurden 1979 im Zug der 9. AHV-Reform eingeführt. In der damaligen Botschaft wird die Einführung damit begründet, dass eine moderne Ausrichtung der AHV den Blick verstärkt darauflegen muss, Betagte nicht nur mit Geld-, sondern auch mit Sachleistungen zu unterstützen, um deren Autonomie und Selbstständigkeit zu fördern und damit den Eintritt in ein stationäres Alters- und Pflegeheim zu verzögern (Bundesrat 1976, S. 36-40). Gleichzeitig wurde es für notwendig gehalten, mit gezielten Finanzhilfen die Tätigkeit der privaten Institutionen anzuregen, auf die Koordination der Aktivitäten hinzuwirken sowie die Zusammenarbeit mit den Kantonen zu regeln. Im Jahr 2008 mit Inkrafttreten des nationalen Finanzausgleichs (NFA) und der damit beabsichtigten Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen wurden die Finanzhilfen stark eingeschränkt (Bundesrat 2001, S. 2444, siehe auch Bundesrat 2015). Vor dem NFA richtete der Bund auch Finanzhilfen an örtliche und kantonale Spitex-Organisation in Höhe von 157 Millionen Franken jährlich aus (Bundesrat 2001, S. 2442-2444). Der in diesem Zusammenhang revi-

⁴ Dabei werden rund 80% der Subventionsausgaben für konkrete Unterstützungsleistungen für ältere Menschen und ihre Angehörigen eingesetzt, rund 20% für Koordinations- und Entwicklungsarbeiten. Eine Übersicht über die Leistungsverträge ist unter <https://www.bsv.admin.ch> > Finanzhilfen > Organisationen der Altershilfe verfügbar, 16.10.2018.

⁵ <https://www.gemeinwohl.ch>, 16.10.2018.

dierte Art. 112c der Bundesverfassung betont den subsidiären Charakter der Tätigkeiten des Bundes und die Hauptzuständigkeit der Kantone in der Pflege und Betreuung von Betagten.

2.2 Wirkungsmodell der Finanzhilfen

Um einen raschen Überblick über die Konzeption und Wirkungszusammenhänge der Finanzhilfen zu geben, sollen in Anlehnung an das von Sager und Hinterleitner (2014) entwickelte Modell für Politikevaluationen die Konzeption, Umsetzungsorganisation, Leistungserbringung sowie die Adressaten und Begünstigten der Finanzhilfen im Bereich der Altershilfe beschrieben und dargestellt werden (eigene Darstellung):

<i>Elemente des Wirkungsmodells</i>	<i>Beschreibung</i>
Gesellschaftliches Problem	Ältere Menschen sind mit zunehmenden Lebensalter auf Unterstützung, Betreuung und Pflege angewiesen.
Politikkonzept	Gemäss Art. 112c BV sorgen Kantone für die Hilfe und Pflege von Betagten zu Hause. Der Bund erbringt subsidiäre Unterstützungsleistungen indem er gemäss Art. 101 ^{bis} AHVG gesamtschweizerische Bestrebungen zu Gunsten Betagter mittels Finanzhilfen unterstützt. Dabei sind die Bestimmungen des Subventionsgesetzes SuG zu beachten, welche die wirtschaftliche, wirkungsvolle und zweckmässige Verwendung der Finanzhilfen vorschreibt (Art. 6-7 SuG).
Umsetzungsorganisation	Die Umsetzung der politischen Vorgaben erfolgt durch das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), welches auf Basis der rechtlichen Grundlagen 2017 «Richtlinien zur Beurteilung von Finanzhilfen zur Förderung der Altershilfe gestützt auf Art. 101 ^{bis} AHVG» erliess. Die Richtlinien präzisieren die rechtlichen Vorgaben und regeln insbesondere die Beitragsvoraussetzungen, die Gewährung und Bemessung der Finanzhilfen, Verfahrensbestimmungen, Aufsicht und Controlling sowie Zahlungen und Sanktionen. Mit den Richtlinien räumt sich das BSV gleichzeitig die Möglichkeit ein, inhaltliche Schwerpunkte und Prioritäten zu definieren. Die Richtlinien beschreiben somit das Kontraktmanagement durch das BSV und sind die Grundlage für die Verhandlung und den Abschluss von Subventionsverträgen mit nationalen Organisationen der gemeinnützigen privaten Altershilfe. Diese sind ebenfalls Teil der Umsetzungsorganisation, da sie unter Beizug ihrer kantonalen Unterorganisationen für die Leistungserbringung im Bereich Koordination und Entwicklung (Leistungsbe- reich 1) sowie im Bereich der konkreten Unterstützungsleis-

	tungen (Leistungsbereich 2) verantwortlich sind.	
Leistungserbringung ⁶	Im Leistungsbereich 1 erbringen die Organisationen Massnahmen der Koordination und Entwicklung wie Vernetzung, Koordination, Qualitätssicherung, Pilotprojekte, Evaluationen, Berichterstattung.	Zum Leistungsbereich 2 zählen die konkreten Unterstützungsleistungen wie Beratung, Kurse, Unterstützung im Alltag, Weiterbildungen von Hilfspersonal.
Adressat 1	Adressaten der Koordinations- und Entwicklungsaktivitäten sind die jeweiligen kantonalen Unterorganisationen eines Leistungserbringers (interne Koordination). Sie zielen auf die Abstimmung, Qualität und Bedarfsgerechtigkeit der Leistungen.	Die Unterstützungsleistungen adressieren sich direkt an ältere Menschen. Sie sollen Zugang zu den Leistungen haben, diese wahrnehmen und somit Unterstützung bei der Alltagsbewältigung erhalten.
Adressat 2	Die Koordinations- und Entwicklungsaktivitäten zielen gleichzeitig auch auf andere Leistungserbringer, die Kantone und Gemeinden (Koordination mit externen Partnern) ebenfalls mit der Absicht, die Abstimmung, Qualität und Bedarfsgerechtigkeit der Leistungen zu fördern.	Die Unterstützungsleistungen adressieren sich gleichzeitig an Angehörige, die ältere Menschen betreuen und pflegen sowie an Hilfspersonal (Weiterbildungen). Sie sollen befähigt werden, ihre Betreuungsaufgaben wahrzunehmen und Zugang zu Unterstützungsangeboten erhalten.
Begünstigte	Angehörige und ältere Menschen profitieren von einem koordinierten und bedarfsgerechten Unterstützungsangebot.	Die Autonomie und Selbstständigkeit von älteren Menschen ist erhalten / verbessert. Angehörige und Hilfspersonal sind entlastet / unterstützt.

Tabelle 1: Wirkungsmodell der Finanzhilfen gestützt auf Art. 101^{bis} AHVG

⁶ Gemäss dem Modell von Sager und Hinterleitner (2014) sollen die erbrachten sozialen Dienstleistungen auf der Ebene der Adressaten zu Verhaltensänderungen führen (Outcome). Dies hat wiederum Auswirkungen auf der Ebene der Begünstigten und soll zu den intendierten Wirkungen führen (Impact). Adressaten können gleichzeitig Begünstigte sein.

2.3 Beschreibung der Umsetzungsorganisation

Das BSV bildet gemeinsam mit den subventionierten Altersorganisationen, die aus nationalen Organisationen und kantonalen Unterorganisationen bestehen, den Kern der Umsetzungsorganisation. Das BSV gewährt den Organisationen mittels eines zeitlich befristeten vierjährigen Subventionsvertrags Finanzhilfen für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen. Es nimmt eine Aufsichts- und Kontrollfunktion gegenüber den subventionierten Organisationen wahr und berät diese gleichzeitig hinsichtlich einer effizienten und wirkungsvollen Aufgabenerfüllung. Zur Wahrnehmung seiner Durchführungsaufgaben kann das BSV Experten oder Interessensvertreter beratend beiziehen und sich gleichzeitig mit anderen staatlichen Stellen (Bundesämter, Kantone) austauschen und abstimmen. Die subventionierten Organisationen gewährleisten ihrerseits die vereinbarte Leistungserbringung und stellen dem BSV Informationen über die Leistungserbringung, die Inanspruchnahme der Leistungen durch die Adressaten, die damit verbundenen Kosten, die Finanzierung der Leistungen und über die erzielten Wirkungen zur Verfügung. Innerhalb der subventionierten Organisationen sind die nationalen Dachorganisationen einerseits Leistungserbringer, sie leiten gleichzeitig einen Teil der Finanzhilfen an ihre Unterorganisationen weiter und übernehmen analog zum BSV Kontroll- und Unterstützungsfunktionen. Sie sind im Gegenzug ebenfalls auf den Erhalt von Informationen durch ihre jeweiligen Unterorganisationen angewiesen, die in die Berichterstattung an das BSV einfließen. Die Rechenschaftslegung gegenüber den politischen Stellen (Bundesrat, Parlament) ist Sache des BSV.

Die im Rahmen der Umsetzungsorganisation involvierten Akteure und deren Austauschbeziehungen können in einem Schaubild visualisiert werden (eigene Darstellung):

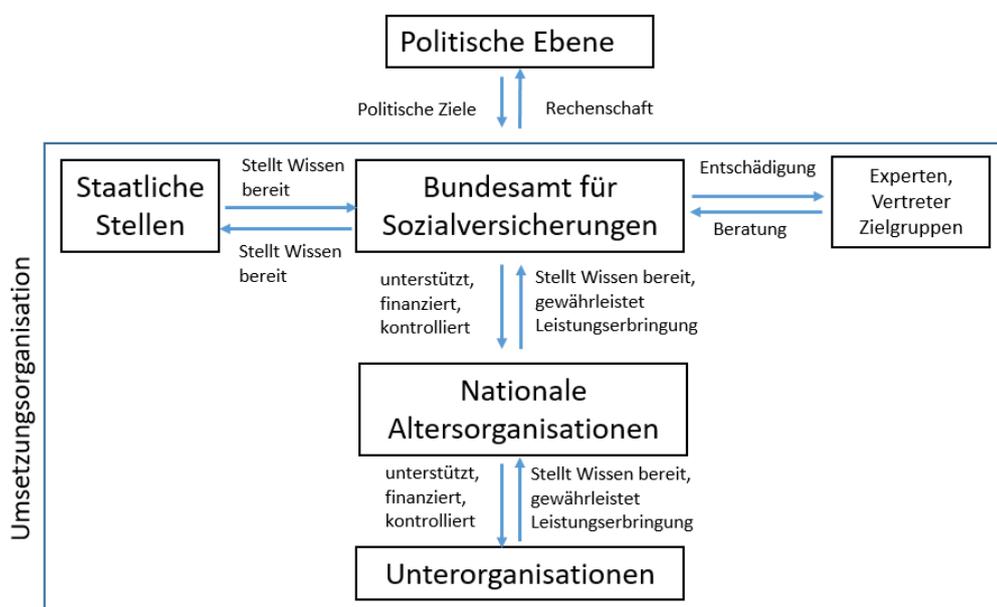


Abbildung 1: Umsetzungsorganisation und Austauschbeziehungen der involvierten Akteure

2.4 Veränderungen im Bereich der Umsetzungsorganisation und des Kontraktmanagements

2.4.1 Einführung von Leistungsverträgen

In Bezug auf die Steuerung und Ausrichtung der Finanzhilfen durch das BSV kam es in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts zu wesentlichen Veränderungen. Im Zuge der Einführung des New Public Managements wurde auch im BSV das Instrument der Leistungsvereinbarungen eingeführt. So richtet das BSV Subventionen an Pro Senectute erstmals 1997 mittels eines Leistungsvertrags aus (EFK 2016). Rund zehn Jahre später im Zuge des NFA war eine grundlegende Anpassung der Verträge erforderlich. Orientierung inhaltlicher Art bot zum damaligen Zeitpunkt ein Bericht des Bundesrates «Strategie für eine schweizerische Alterspolitik». Der Bundesrat (2007) legte dabei den Fokus auf die Förderung von Autonomie, Selbstversorgung und Selbstbestimmung sowie die wirtschaftliche und gesellschaftliche Partizipation älterer Menschen. Gleichzeitig nahm das BSV angesichts des steigenden Anteils der älteren Bevölkerung bei gleichbleibenden Subventionsmitteln eine Schwerpunktsetzung auf vulnerable ältere Menschen vor, die vorrangig von den Finanzhilfen des Bundes profitieren sollten (Huegli & Krafft 2012, S. 5).

2.4.2 Empfehlungen und Hinweise der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK

Zwischen 2012 und 2015 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) verschiedene Prüfungen der Leistungsverträge durch. Eine erste Prüfung im Jahr 2012, initiiert vom BSV, fokussierte auf den Leistungsvertrag mit Pro Senectute und überprüfte die Transparenz der Beitragsverwendung und die Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen (EFK 2012). 2015 nahm die EFK eine Nachprüfung vor, um die Umsetzung der formulierten Empfehlungen zu kontrollieren (EFK 2016). Zudem prüfte die EFK 2013 die Durchführungspraxis des BSV in Bezug auf alle übrigen Leistungsverträge. Die EFK formulierte im ersten Bericht verschiedene Empfehlungen, die von der Verbesserung der Überwachung der Beitragsverwendung durch das BSV mittels geeigneter Wirkungsziele, Indikatoren und Besuchen vor Ort sowie die konzeptionelle Planung der Ausrichtung von Leistungen auf vulnerable Zielgruppen durch Pro Senectute reichten (EFK 2012). Der zweite Bericht forderte das BSV auf, die Praxis bei der Vergabe von Finanzhilfen an Altersorganisationen transparent und einheitlich in einer Richtlinie zu regeln. Gleichzeitig wurde dem BSV nahegelegt, bei den subventionierten Organisationen regelmässig ein Audit und Prüfungen vor Ort durchzuführen (EFK 2013). Im dritten Bericht kam die EFK zum Schluss, dass der damals aktuelle Leistungsvertrag zwischen dem BSV und Pro Senectute nicht geeignet war, um eine jährliche Finanzhilfe von 54 Mio. zu steuern, da zu umfangreich und nicht auf das Wesentliche fokussiert. Stossend war aus Sicht der EFK auch, dass Pro Senectute Gewinne erzielen und hohe Reserven aufbauen konnte. Weiter stellte die EFK die Subventionierung eines breit gefächerten Angebotsspektrums in Frage. Die EFK empfahl, den Leistungsvertrag vollständig zu überarbeiten, Reporting, Controlling und Leistungserfassung zu verbessern (EFK 2016).

Des Weiteren hat die EFK 2017 einen Leitfaden «Hinweise für den Umgang mit Subventionen» publiziert. Dieser thematisiert Steuerungsfragen, die immer wieder Anlass zur Diskus-

sion geben (EFK 2017, S. 3). U.a. schlägt die EFK vor, Anreizmechanismen zu schaffen, damit die Subventionsempfänger ein Eigeninteresse an einer kostengünstigen, sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung entwickeln (EFK 2017, S. 10). Das Monitoring und die Kontrollen der Finanzhilfen sollten in einem vernünftigen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen und nur diejenigen Unterlagen eingefordert werden, die tatsächlich ausgewertet werden. Benchmark-Möglichkeiten für Kosten- und Leistungsvergleiche mit vergleichbaren Subventionsempfängern sollten genutzt sowie Standards festgelegt werden (EFK 2017, S. 12-15). Regelungen zum Umgang mit Gewinnen und Reserven müssen getroffen werden. Schliesslich erachtet die EFK es als wichtig, die Wirkung der Subventionen beurteilen zu können (EFK 2017, S. 18-19).

2.4.3 Erlass von Richtlinien und Neugestaltung der Verträge

Die Empfehlungen der EFK führten auf Seiten des BSV zu umfangreichen konzeptionellen Arbeiten. Diese resultierten in einer neuen Amtsrichtlinie, die per 1.1.2017 in Kraft trat (BSV 2017). In der Folge nahm das BSV im Zuge der anstehenden Neuverhandlungen der Leistungsverträge eine vollständige Überarbeitung aller bestehenden Leistungsverträge vor. Mit den neuen Richtlinien und Verträgen wurde der Subventionsanteil für subventionsberechtigte Leistungen auf max. 50% der anrechenbaren Aufwendungen begrenzt, Obergrenzen für Reserven zur Deckung der laufenden Betriebsausgaben in Anlehnung an die Standards der Stiftung ZEWO (2016)⁷ festgelegt, globale Kostendächer pro Leistungsbe- reich definiert. Gleichzeitig wurden Berechnungstools zur Erfassung von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen sowie zur besseren Abgrenzung und Zuordnung von Aufwänden und Erlösen eingeführt, die Gesuchs-, Verhandlungs-, Reporting- und Controllingprozesse angepasst sowie risikobasierte Audits und Besuche vor Ort eingeführt. Neben den finanztechnischen Veränderungen wurden die Verträge auch in Bezug auf die definierten Wirkungs- und Leistungsziele, die damit verbundenen Aktivitäten und Indikatoren vollständig überarbeitet. Um zukünftig über bessere Planungsgrundlagen zu verfügen, verlangt das BSV von den unterstützten Organisationen neuerdings die Erarbeitung und regelmässige Anpassung von strategischen und konzeptionellen Grundlagen, eine regelmässige Bedarfsüberprüfung sowie die Entwicklung von Wirkungsmodellen und die Durchführung von Wirkungsevaluati- onen. Schliesslich hat sich das BSV entschieden, die Verträge neu als «Subventionsverträge» zu bezeichnen. Damit soll verdeutlicht werden, dass es sich im konkreten Fall nicht um Leistungsaufträge durch den Bund, sondern um Subventionsbeiträge an selbst gewählte Aufgaben der Organisationen handelt.

⁷ Die ZEWO-Stiftung setzt sich dafür ein, dass Non-Profit-Organisationen, die Spendengelder sammeln, diese zweckbestimmt, wirksam und wirtschaftlich einsetzen. Dafür hat die ZEWO Standards formuliert. Hilfswerke, die sich von der Zewo prüfen lassen und die strengen Anforderungen erfüllen, erhalten das Zewo-Gütesiegel, verschiedene Altersorganisationen wie Pro Senectute und das Schweizerische Rote Kreuz sind durch ZEWO zertifiziert. Siehe unter <https://www.zewo.ch>, 17.10.2018.

Der Vertrags- bzw. Vereinbarungscharakter ist aber unverändert, weshalb im Rahmen der vorliegenden Arbeit auch die Begriffe «Leistungsvertrag» bzw. «Leistungsvereinbarung» verwendet werden.⁸

2.4.4 Koordination mit den Kantonen

Mit dem Wegfall der Finanzhilfen an lokale und kantonale Spitexdienste im Zuge des NFA wurden auch die etablierten Koordinationsstrukturen mit den Kantonen aufgegeben (vgl. Ziffer 2.1). Seither verfügt der Bund über keine institutionalisierten Kontakte, um seine Finanzhilfen mit den Massnahmen der Kantone abzustimmen. Um in Erfahrung zu bringen, ob die Subventionen, welche in die kantonalen Sektionen der unterstützten Organisationen fliessen, einem Bedarf der Kantone entsprechen, gab das BSV 2012 eine entsprechende wissenschaftliche Untersuchung in Auftrag. Die Studie kam zum Schluss, dass die vom Bund subventionierten Leistungen grundsätzlich einem Bedarf der Kantone entsprechen, weil das Vermeiden bzw. Hinauszögern von Heimeintritten sowie eine Stärkung der Autonomie und Selbstständigkeit von älteren Menschen auch zentrale Anliegen der kantonalen Alterspolitiken bilden. Die Studie stellte gleichzeitig eine grosse Heterogenität zwischen den Kantonen bezüglich der Zuständigkeiten in der Altershilfe fest, die jeweils auf mehrere kantonale und kommunale Stellen sowie private Akteure verteilt sind, wobei nur in einem Teil der Kantone eine Koordination oder ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen erfolgt (Huegli & Krafft 2012, S. 59). Das BSV bereitet aktuell eine erneute Befragung der Kantone hinsichtlich ihrer Angebote und Steuerungsaktivitäten sowie in Bezug auf aktuelle Herausforderungen und die Zusammenarbeit mit dem Bund vor. In der Projektausschreibung begründet das BSV (2018, S. 2) das Vorhaben wie folgt:

Bei der Aushandlung der Leistungsverträge steht das BSV vor der Herausforderung, Art und Umfang der subventionierten Leistungen möglichst gut auf die Bedürfnisse vor Ort und auf die Massnahmen der Kantone und Gemeinden abzustimmen. Auch stellt sich die Herausforderung, dass sich die Bedürfnisse von Betroffenen und Angehörigen (...) laufend wandeln. Das BSV ist deshalb stark daran interessiert, dass die Kantone in der Entwicklung der Subventionsverträge aktiv mitwirken und ihre Anliegen einbringen. Dies setzt tendenziell voraus, dass die Kantone in der Gestaltung der Altershilfe eine aktive Rolle einnehmen und ihre Planungsgrundlagen mit dem BSV austauschen.

Das ausgeschriebene Projektvorhaben macht deutlich, dass aus Sicht des BSV die heutige Situation in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen nicht befriedigend gelöst ist und entsprechende Verbesserungen angestrebt werden.

⁸ Siehe dazu die aktuell laufenden Subventionsverträge, welche unter «<https://www.bsv.admin.ch> > Finanzhilfen > Organisationen der Altershilfe» online verfügbar sind, 16.10.2018.

3 Wirkungsorientiertes Kontraktmanagement: Erkenntnisse aus der Theorie

3.1 New Public Management

3.1.1 Strategische Ziele des New Public Managements

Verschiedene Autoren und Autorinnen in der Schweiz (Baumgartner 2009; Bolliger et al. 2016; Dvorak 2004; Ruflin 2006; Schiess 2010), in Deutschland (Dahme et al. 2005; Knorr & Scheppach 1999; Weber 2014; Zauner 2006) und in Österreich (Rechberger 2012; Schneider 2016) haben sich in den letzten 20 Jahren mit dem Contracting-Out von sozialen Dienstleistungen und Fragen des Kontraktmanagements sowie mit den Kontraktbeziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Organisationen beschäftigt. Die theoretische Basis bildet jeweils der von Schedler und Proeller (2011) beschriebene Ansatz des New Public Managements, welcher in den verschiedenen Schriften prominent behandelt und rezipiert wird.

Das New Public Management verbreitete sich seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts in der entwickelten Welt als Antwort auf den Reformbedarf und die Akzeptanzprobleme der öffentlichen Verwaltung (Schedler & Proeller 2011, S. 40). Auch im deutschsprachigen Raum stand die öffentliche Verwaltung zu Beginn der 90er Jahre unter starkem Druck: Hohe Kosten, Bürokratisierung, ineffizientes Management, fehlende Eigenverantwortung wurden als zentrale Defizite ausgemacht (Ruflin 2006, S. 5-6; Weber 2014, S. 51). Als ineffizient wurde jedoch nicht nur die öffentliche Verwaltung kritisiert, sondern auch die ihr nahestehenden gemeinnützigen Wohlfahrtsorganisationen (Weber 2014, S. 52). Mit der Einführung des New Public Managements wurden die Kundenorientierung, die Leistungs- und Wirkungsorientierung, die Qualitätsorientierung sowie die Wettbewerbsorientierung als die zentralen Merkmale einer modernen Verwaltung und der ihr nahestehenden Organisationen propagiert (Schedler & Proeller 2011, S. 65-67). Die staatliche Aufgabenerfüllung sollte sich stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientieren, das Personal zu Leistungssteigerungen motiviert werden, die Aufgabenerfüllung wirksamer und kostengünstiger zugleich erfolgen (Lienhard et al. 2005, S. 9). Damit verbunden war die Propagierung von mehr Eigenverantwortung, die Betonung von Sparsamkeit und Disziplin im Ressourceneinsatz sowie die Steuerung der Verwaltung durch die Festlegung von Zielen und Kontrakten mit der Politik (Schedler & Proeller 2011, S. 40-41). Nach Einführung innerhalb der öffentlichen Verwaltung wurde das Kontraktmanagement auch auf die Aussenbeziehungen übertragen (Weber 2014, S. 51).

3.1.2 Einführung des New Public Managements und damit verbundene Probleme

Der Ansatz des New Public Managements stiess in der Folge auch in der Schweiz auf grosse Resonanz und hatte grundlegende Verwaltungsreformen auf allen Staatsebenen zur Folge (Lienhard et al. 2005 S. 9-15; Ruflin 2006, S. 5-7). Gleichzeitig setzte die öffentliche Hand

immer öfters auf das Kontraktmanagement zur Regelung der Zusammenarbeit mit privaten Leistungserbringern (Rufin 2006, S. 118).

Die Einführung der neuen Finanzierungssysteme war mit verschiedenen Problemen behaftet. Sie löste auf Seiten der subventionierten Non-Profit-Organisationen erhebliche Ängste und Widerstände aus (Backhaus-Maul 2009; Rufin 2006; Weber 2014). Weitgehende Eingriffe in die Autonomie der NPO, die Standardisierung, Vereinnahmung und Ökonomisierung der sozialen Arbeit wurden kritisiert (Weber 2014, 59-64). Gleichzeitig verlief die Einführung von Leistungsvereinbarungen gemäss verschiedenen Untersuchungen vielerorts mangelhaft: Leistungsbeschreibungen und Qualitätsanforderungen waren ungenügend, Controllings fehlten und effektive Kostensteuerungen scheiterten an den mangelnden betriebswirtschaftlichen Kompetenzen der zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden (Weber 2014, S. 60-61). Schneider (2016, S. 22) stellt fest, dass sowohl eine Untersteuerung wie auch eine Übersteuerung problematisch sein kann, z.B., wenn die Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Organisationen unklar sind oder ein zu enges Korsett an Zielen und Vorgaben besteht und damit Innovationsmöglichkeiten eingeschränkt werden.

Diese Ausführungen zeigen, dass die Umsetzung des New Public Managements mit verschiedenen potenziellen Problemen behaftet ist und die mit dem NPM anvisierten Verbesserungen, Wirkung, Effizienz, Qualität und Bedarfsorientierung von sozialen Dienstleistungen, nur bei einer sorgfältigen Implementierung erreicht werden.

3.1.3 Integration der unterschiedlichen Rationalitäten von Politik und Management

Verwaltungshandeln und im konkreten Fall, die Ausrichtung von Subventionen an private Organisationen basiert auf politischen Beschlüssen und Zielvorgaben. Es muss deshalb eine Verbindung geschaffen werden zwischen der mit dem New Public Management eingeführten Management-Orientierung sowie den politischen Rationalitäten. In der einschlägigen Literatur wird hierfür häufig das sogenannte Rationalitäten-Modell der Integration von Politik und Management verwendet. Das Modell geht davon aus, dass Politik und Verwaltung nach unterschiedlichen Rationalitäten des Denkens und Handelns funktionieren und deshalb eine Übersetzung bzw. Verbindung zwischen den beiden Rationalitäten gefunden werden muss. Hierzu ist es notwendig, die von der Politik formulierten Ziele zu konkretisieren, konkrete Leistungen und Adressaten zu definieren, diese Ziele umzusetzen sowie die Zielerreichung zu überwachen und die Ergebnisse wiederum für die Politik zu übersetzen (Lienhard et al. 2005, S. 115; Schedler & Proeller 2011, S. 68; Thom & Ritz 2017, S. 30).

Im Falle des Contracting-Out werden diese Kreisläufe gemäss Rechberger (2012, S. 153-154) um die spezifischen Kreisläufe der subventionierten Non-Profit-Organisation erweitert. Es entstehen nicht nur zwischen Politik und Verwaltung, sondern auch zwischen Verwaltung und NPO sowie NPO-intern Schnittstellen. In jedem dieser Subsysteme existiert eine zielsetzende sowie eine realisierende Ebene.

Rechberger (2012, S. 190-192) führt diese Überlegungen weiter und diskutiert die unterschiedliche Fokussierung der einzelnen Systempartner auf verschiedene Wirkungsobjekte.

So definiert die Politik ihre Wirkungsziele auf einer übergeordneten Ebene in Bezug auf die gesamte Gesellschaft und fokussiert in einzelnen Politikfeldern auf bestimmte Zielgruppen. Die zielsetzende Ebene der NPO fokussiert gemäss ihrer Mission auf bestimmte Zielgruppen, die realisierenden Ebenen (Verwaltung und NPO) auf bestimmte Leistungsadressaten sowie die Erbringung konkreter Leistungen. Aufgrund der unterschiedlichen Perspektiven und Ebenen ist es wichtig, über die Definition von Wirkungszielen eine gemeinsame Sprache zu finden. In einem Leistungskontrakt ist dies entsprechend abzubilden. Rechberger (2012, S. 191) visualisiert ihre Ausführungen wie folgt:

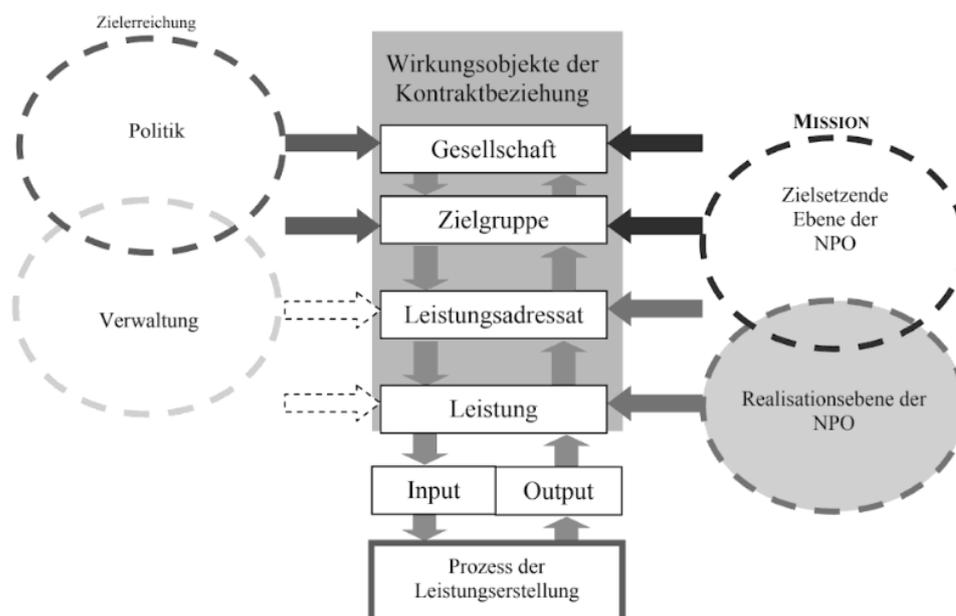


Abbildung 2: Wirkungsobjekte der Kontraktbeziehung im direkten und indirekten Einfluss der Systempartner

3.2 Kontraktmanagement und Leistungsvereinbarungen

3.2.1 Begriffsbestimmung und Kernelemente

Leistungsverträge mit Globalbudgets gelten als die zentralen Elemente des NPM (Schedler & Proeller 2011, S. 166; Lienhard et al. 2005, S. 9). Verschiedene Autoren messen dabei der Outcome-Orientierung einen zentralen Stellenwert bei, teils mit konkreten Anleitungen zur Formulierung von Zielen und Indikatoren (Rechberger 2012; Schedler & Proeller 2010).

Schedler und Proeller (2011, S. 166) beschreiben das Kontraktmanagement als Steuerungsmechanismus, der zwischen Politik und Verwaltung aber auch zwischen Verwaltung und Dritten eingesetzt werden kann. Zwischen den Kontraktpartnern werden Leistungsvereinbarungen für einen bestimmten Zeitraum getroffen. «Als Leistungsvereinbarungen werden sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen bezeichnet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Die Leistungsvereinbarungen konkretisieren die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbrin-

genden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel (...)» (Schedler & Proeller 2011, S. 167).

Das Kontraktmanagement führt zu einer Rollenklärung: auf der einen Seite der Leistungssteller bzw. Leistungserbringer, auf der anderen Seite der Leistungserbringer. An einen Vertrag sind sehr klare Anforderungen zu stellen, insbesondere in Bezug auf die Klarheit des Instrumenteneinsatzes, Klarheit der Ziele und Vollständigkeit der Aufgabenbeschreibung (Knorr & Scheppach 1999, S. 117). Knorr und Scheppach (1999, S. 37) betonen ebenfalls das Produkt als Kernelement des Kontraktmanagements und die Produktdefinition als zentralen Schritt beim Aufbau eines Kontraktmanagements. Das Produkt ist die zentrale Basis für die Zielformulierung, die Budgetierung, die Kosten- und Leistungsrechnung, das Controlling und Berichtswesen (Knorr & Scheppach, 1999, S. 37-38). Verschiedene ähnliche Produkte werden in einer Produktgruppe zusammengefasst, für welche wiederum ein Globalbudget bestimmt wird. Dies eröffnet dem Leistungserbringer Handlungsspielräume in der Verwendung der Mittel (Knorr & Scheppach 1999, S. 99-100).

Auch andere Autoren greifen den Stellenwert des Produkts auf und führen die Produktdefinition als den zentralen Schnittpunkt zwischen der ausführenden Verwaltung und der Realisationsebene der NPO auf. Rechberger (2012, S. 133) warnt dabei vor einer zu detaillierten Produktbeschreibung und einer einseitigen Fokussierung auf die Effizienzverbesserung:

« (...) Damit darf sich der Fokus in der Kontraktgestaltung und der damit verbundenen Konkretisierungen nicht nur auf die Frage ‘Tun wir die Dinge richtig?’ (Effizienz) beziehen. Zu Beginn einer ergebnisorientierten Kooperationsbeziehung, aber auch in bestehenden Kooperationen, ist vor allem die Frage zu stellen ‘Tun wir die richtigen Dinge?’ (Effektivität).»

Die Auseinandersetzung mit diesen Fragen beeinflusst die Gestaltung der Kontraktbeziehungen. Ein einheitliches Wirkungsverständnis ist neben dem notwendigen Instrumentarium für das Management die Voraussetzung für ein wirkungsorientiertes Kontraktsystem, wobei die Wirkungsziele an den verschiedenen Schnittstellen klar kommuniziert werden müssen. Das von Rechberger (2012, S. 134) entwickelte «Basismodell eines wirkungsorientierten Kontraktsystems» soll hier in leicht adaptierter Form dargestellt werden:

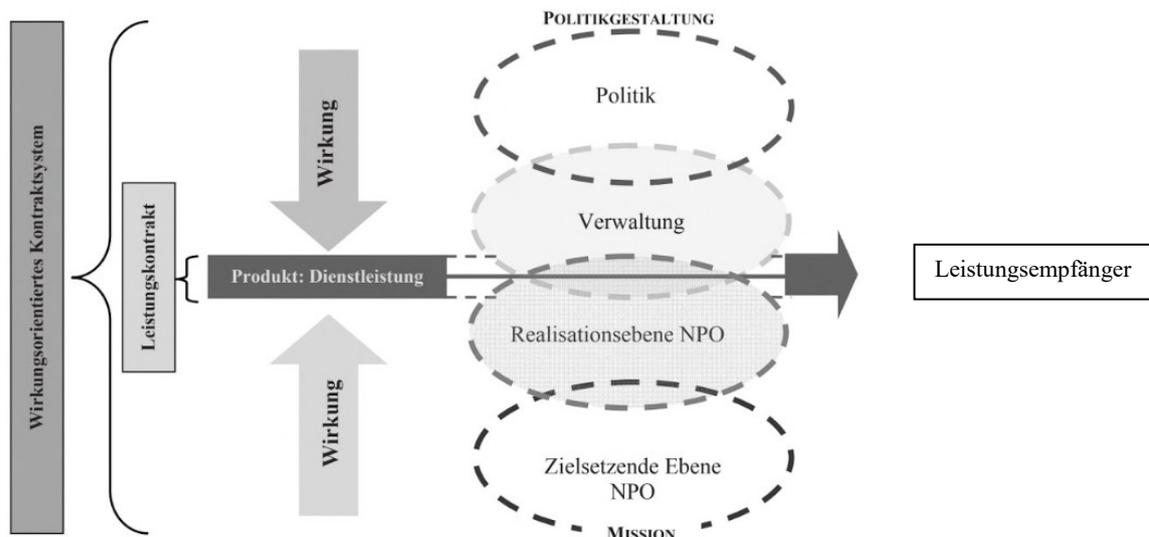


Abbildung 3: Basismodell eines wirkungsorientierten Kontraktsystems

Rechberger (2012, S. 148-149) plädiert damit für eine strategische und wirkungsorientierte Nutzung von öffentlichen Mitteln und stellt klar: «Beide Systeme, das politisch-administrative System und das NPO-System, haben auf Grund ihrer demokratischen Legitimation und ihrer multiplen Sachzielorientierung klare Anreize zur Definition von übergeordneten Wirkungszielen und Strategien».

3.2.2 Kontraktmanagement-Prozess

Schritte zur Verhandlung wie zur Umsetzung der Verträge sind von hoher Bedeutung und müssen gemäss Ruflin (2006, S. 163-238) in einen Gesamtprozess des Kontraktmanagements eingebettet sein. Knorr und Scheppach (1999, S. 92) sowie Ruflin (2006, S. 164) stellen einen idealen Kontraktmanagementprozess dar. Am Anfang stehen die Definition der Zielvorgaben und die zur Verfügung stehenden Subventionen. Mittels einer Ausschreibung erfolgt sodann eine Vorselektion der potenziellen Leistungsanbieter. Sofern der Kreis der Leistungserbringer bereits bekannt ist oder bereits Leistungsverträge bestehen, kann dieser Schritt auch entfallen. Es folgt der Verhandlungsprozess mit den ausgewählten Anbietern und am Ende der Vertragsabschluss. Während der Vertragsumsetzung muss die Überprüfung der Vertragserfüllung erfolgen. Ruflin (2006, S. 165) weist darauf hin, dass in der Schweiz Ausschreibungen eher die Ausnahme sind und oftmals die Zusammenarbeit nach der Einführung von Leistungsvereinbarungen mit den bereits früher subventionierten Organisationen weitergeführt wird. Ein Wettbewerb findet damit nur eingeschränkt statt, neue Anbieter haben es schwer, Finanzhilfen zu erhalten.

Ruflin (2006, S. 168-176) kommt aufgrund ihrer Forschungsarbeiten ebenfalls zum Schluss, dass in der Praxis das Kontraktmanagement mit zahlreichen Herausforderungen behaftet ist. Insbesondere die Verhandlungsprozesse können komplex sein und auf Seiten der Involvierten viel Aufwand und Kompetenzen erfordern. Es müssen aber nicht nur die rein fachlichen und technischen Herausforderungen gemeistert werden, die mit der Erarbeitung eines komplexen Kontrakts verbunden sind. Je nach Kontext müssen die Verhandlungsergebnisse

auch von den zuständigen politischen Gremien der Vertragspartner gutgeheissen werden. In der Schweiz besteht zudem eine sehr enge Verflechtung zwischen dem privaten Sektor und der Politik. Grosse NPO werden häufig von ehemaligen oder noch amtierenden Politikern oder Politikerinnen präsiert und haben damit Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen.

Ruflin (2006, S. 240) betont die zentrale Rolle der Kontraktverhandlungen und des engen Zusammenhangs zwischen dem Verhandlungsprozess, also der Art und Weise, wie ein Kontrakt zu Stande kommen, sowie der anschliessenden Umsetzung: Verhandlungen Raum schaffen für notwendige Grundsatzdebatten sowie zur Klärung von strategischen und operativen Fragen beitragen.

3.2.3 Erforderliche Kompetenzen

Schedler und Proeller (2010, S. 125) sowie Knorr und Scheppach (1999, S. 109-112) betonen, dass es für das Kontraktmanagement sowohl auf Seiten der Verwaltung wie auch auf Seiten der unterstützten Organisationen Spezialisten und Spezialistinnen mit Schlüsselqualifikationen braucht, die in der Lage sind eine Leistungsvereinbarung zu erstellen, umzusetzen bzw. deren Umsetzung zu überwachen. Dies wird auch von Balanoff und Master (2010, S. 160) in Bezug auf das Management von Kontraktbeziehungen bestätigt: «A variety of skills are necessary to manage contract relationships (...) including interpersonal skills, knowledge of the contract document and its requirements, knowledge of the service being delivered, organizational management and financial management». Da nicht erwartet werden kann, dass ein Sachbearbeiter oder eine Sachbearbeiterin alle erforderlichen Kompetenzen in sich vereint, muss der Zugang zu weiteren Experten und Expertinnen gewährleistet sein.

3.2.4 Controlling der Vertragsumsetzung

Das Controlling der Vertragsumsetzung und Leistungserbringung ist nicht nur eine zentrale Aufgabe der leistungsfinanzierenden staatlichen Stelle, sondern ist auch für das Management der subventionierten Organisationen zentral. Knorr und Scheppach (1999, S. 72-73, zit. nach Horvarth, 1992, S. 71-72) führen aus: « (...) Controlling stellt damit eine Unterstützung der Führung dar. Es ermöglicht ihr, das Gesamtsystem ergebnisorientiert an Umweltveränderungen anzupassen und die Koordinationsaufgaben hinsichtlich des operativen Systems wahrzunehmen. (...)». Als Instrumentarium wird in der Literatur ein Kennzahlensystem postuliert. Für Schedler und Proeller (2011, 194-201) umfasst ein Kennzahlensystem betriebswirtschaftliche Kennzahlen der Finanzlage sowie Informationen aus der Leistungs-, Wirkungs- und Nutzenebene. Es sollte in der Lage sein, diese Informationen aktuell aufzubereiten und in verdichteter Form zu präsentieren. Verschiedene Instrumente wie die Balanced Scorecard stehen hierfür zur Verfügung (Haldemann et al. 2011). Gemäss Schedler und Proeller (2011, S. 194-197) gehören solche Führungsinstrumente zum wichtigsten Potenzial des NPM. Sie gestehen jedoch ein, dass die Initialisierung eines solchen Systems viel Zeit in Anspruch nimmt und eine regelmässige Überprüfung und Optimierung der Messsysteme erforderlich ist. Dabei sollte eine bestimmte Anzahl von Indikatoren nicht überschritten

werden, um eine Überflutung mit Informationen zu verhindern. Für Knorr und Scheppach (1999, S. 76-77) beinhaltet ein umfassendes Controlling nebst der Leistungs-, Qualitäts-, Effizienz- und Effektivitätsmessung auch die regelmässige Erfassung von sozialen Bedarfslagen (Bedarfsevaluation).

3.2.5 Transaktionskosten

Auf Seiten der Umsetzungsorganisation entstehen für das Management der Verträge Transaktionskosten, also Kosten für Informations-, Entscheidungsfindungs-, Verhandlungs-, Begleit-, Kommunikations- und Kontrollmassnahmen, wofür gemäss Ruflin (2006, S. 63) der Transaktionskostenansatz herangezogen werden kann. Die Thematik kann an dieser Stelle nicht vertieft werden. Es soll aber darauf hingewiesen werden, dass die Transaktionstheorie hilfreich ist, um die Vorteilhaftigkeit verschiedener institutioneller Arrangements zur Erbringung sozialer Dienstleistungen zu bewerten (Thom & Ritz 2017, S. 20-21).

3.3 Leistungserbringung durch Non-Profit-Organisationen

3.3.1 Zentrale Rolle der NPO und damit verbundene Herausforderungen

Bei der Ausrichtung von Finanzhilfen, wie dies am Beispiel der Subventionen nach Art. 101^{bis} AVHG der Fall ist, unterstützt der Staat selbst gewählte Tätigkeiten von gemeinnützigen Organisationen, sofern sie im öffentlichen Interesse sind und die spezifischen formalen und inhaltlichen Fördervoraussetzungen erfüllen. Dies impliziert für die subventionierten Organisationen einen hohen Gestaltungsspielraum aber auch eine hohe Verantwortung bei der Definition von Leistungen, da diese im Gegensatz zur staatlichen Leistungsbestellung nicht von staatlicher Seite im Einzelnen festgelegt und definiert werden. Es bleibt also den Organisationen überlassen, den Bedarf zu erheben, soziale Dienstleistungen zu planen, umzusetzen und weiterzuentwickeln.

Guggisberg und Maurer (2010, S. 35-37) weisen auf die hohe Bedeutung der Non-Profit-Organisationen in der Schweiz hin, die durch ein dichtes Netz gekennzeichnet sind und die staatliche Aufgabenerfüllung mittragen. Die Abgrenzung zwischen staatlichen Organisationen und privaten Organisationen verschwimmt dabei teilweise, da die Organisationen in politischen Strukturen mitwirken, öffentlich bestellte Leistungen erbringen, eigene Produkte verkaufen sowie Interessen Dritter vertreten und damit verschiedene Funktionen wahrnehmen und Rationalitäten in sich vereinen (Ruflin 2006, S. 139-140). Daraus können sich für die Verwaltung verschiedene Steuerungsprobleme ergeben, insbesondere dann, wenn eine Organisation über das Fachwissen und die Gestaltungsmacht zur Definition sowie Umsetzung der Leistungen verfügt und sich Verwaltung und Politik danach richten (Ruflin 2006, S. 141).

In der Literatur wird dieses Problem mittels der Principle Agent Theorie erklärt. Diese adressiert das Problem der asymmetrischen Information zwischen einem Auftraggebendem, dem Principle und einem Auftragnehmenden, dem Agenten. Thom und Ritz (2017, S. 20) sowie Ruflin (2006, S. 64-65) weisen darauf hin, dass es für den Principle zwar von Vorteil ist, wenn er das Wissen des Agenten für seine Zwecke einsetzen kann. Gleichzeitig besteht

aber die Gefahr, dass dieser seinen Informationsvorsprung dazu nutzt, eigene Interessen zu verfolgen, anstatt die vereinbarten Aufgaben zu erfüllen. Der Auftraggeber muss deshalb mittels Überwachungs- und Kontrollmechanismen sowie Anreizmechanismen sicherstellen, dass der Agent im Sinne des Principle handelt.

Dabei besteht ein enger Grad zwischen Unter- und Übersteuerung. Ruffin (2006, S. 244) befürchtet, dass Leistungsverträge den Organisationen ein zu enges Korsett auferlegen und damit Innovation gefährden, da für ein « (...) flexibles, neugieriges und vorausschauendes Handeln auch Ressourcen notwendig sind». Ausserdem schöpfen NPO ihre Gestaltungs- und Innovationskraft aus Mitarbeitenden und ehrenamtlichen Kräften, die sich mit Idealismus und Engagement für die Ziele einer Organisation einsetzen.

Hohe Qualitätsanforderungen, standardisierte Verfahren und administrative Vorgaben könnten sich negativ auf deren Engagement und Motivation auswirken. Schliesslich besteht die Gefahr, ehrenamtlich tätige Führungspersonen zu überfordern. Sind diese « (...) durch Finanzverhandlungen und Administrativarbeiten absorbiert, bleibt wenig Raum, Zeit und letztendlich auch Energie und Freude sich mit zukunftsweisenden Inhalten zu beschäftigen» (Ruffin 2006, S. 245).

3.3.2 Corporate Governance von NPO

Die Ausführungen zeigen, dass ein angemessenes Kontraktmanagement durch den Staat zentral ist. Ebenso zentral ist das sogenannte «Corporate Governance», also die Führung und das Management der NPO. Verschuere und Beddeleem (in Gnan et al. 2013, S. 40) führen aus, dass die Frage des Governance von NPO in den letzten Jahren intensiv untersucht wurde. Gemäss ihnen ist ein steigendes Bewusstsein festzustellen, dass auch NPO eine gute Führung benötigen. Unter «Corporate Governance» sind dabei Strukturen, Systeme und Prozesse zu verstehen, die eine Gesamtsteuerung der Organisation sowie die Rechenschaftslegung der Organisation gewährleisten und geeignet sind, « (...) to ensure the legitimacy of the organisation, to take into account the different stakeholders of the organisation, to prevent conflicts between those stakeholders, to optimise the processes of decision making and to shape the relationship between management and board». Auch Siebart (2006) zeigt sich überzeugt, dass Fragen des Corporate Governance im NPO-Bereich von hoher Bedeutung sind und verschiedene Aspekte wie die Organisation des Vorstands und das Zusammenspiel mit der Geschäftsführung sowie die in den NPO vorhandenen Kompetenzen grossen Einfluss auf den Erfolg einer Organisation haben.

Letztendlich geht es also darum, dass NPO mit dem Einsatz ihrer Mittel, den grösstmöglichen Nutzen im Sinne ihrer Zweckbestimmung und gemäss dem Willen der Spender und Spenderinnen sowie ihrer Mitglieder erreichen (ZEWO 2016). Siebart (2006, S. 96) betont ebenfalls, dass es die wichtigste Aufgabe einer Organisation ist, die Effektivität sicherzustellen: «Es nutzt nichts, wenn es einer Organisation sehr effizient gelingt ihre Ziele nicht zu erreichen».

Die Steuerung und Messung der Performance einer Non-Profit-Organisation ist mit verschiedenen Herausforderungen verbunden (Bono 2010). Aufgrund der verschiedenen Rol-

len, die NPO haben, plädieren Verschuere und Beddeleem (in: Gnan 2013, S. 38) dafür, unterschiedliche Indikatoren zur Messung der Aufgabenerfüllung heranzuziehen wie Kundenzufriedenheit, finanzielle Stabilität, Zufriedenheit von Mitarbeitenden und Freiwilligen sowie Reaktionsschnelligkeit. Auch aus Sicht von Siebart (2006, S. 96-98) sollten neben der Zielerreichung auch andere Messgrößen z.B. in Bezug auf die in der Organisation ablaufenden Prozesse und Strukturen, das Stakeholder-Management, die Fähigkeit Spendengelder einzuwerben sowie die Einhaltung von Best-Practice-Standards Berücksichtigung finden (Siebart 2006, S. 96-98).

3.4 Zusammenfassung und vorläufiges Fazit

Durch die Orientierung an den Grundsätzen des New Public Managements sollen die von Seiten des Staates ausgerichteten Finanzhilfen effizienter und wirksamer werden. Das zentrale Steuerungsinstrument ist das Kontraktmanagement. Im Mittelpunkt steht dabei die Leistungsvereinbarung zwischen der zuständigen staatlichen Verwaltungsstelle und der unterstützten Non-Profit-Organisation. An deren Ausgestaltung sind hohe Ansprüche zu stellen, insbesondere hinsichtlich der Formulierung von Wirkungszielen, der Definition von Produkten (soziale Dienstleistungen) sowie dem Controlling. Aber auch weitere Elemente wie die Kompetenzen der Verantwortlichen, die verfügbaren Informationen, das Corporate Governance auf Seiten der unterstützten NPO, die Verhandlungsprozesse und Kontraktbeziehungen sowie die Abstimmung mit anderen Akteuren sind wichtige Elemente. Zum Abschluss des Theorieteils und vor Überleitung in den Praxisteil soll nun nochmals eine Gesamtsicht eingenommen werden, indem die identifizierten Elemente des Kontraktmanagements in einen Steuerungskreislauf eingeordnet und auf den konkreten Fall angewendet werden und die identifizierten Steuerungsprobleme und damit verbundene Gefahren sowie Lösungsansätze und damit verbundene Anreize im Überblick dargestellt werden.

3.4.1 Steuerungskreislauf für Finanzhilfen an Altersorganisationen

Als Basis für die Darstellung eines Steuerungskreislaufes eignet sich das von Thom und Ritz (2017, S. 50) entwickelte Modell des «politisch-administrativen Steuerungskreislaufs», welches in adaptierter Form dargestellt wird:

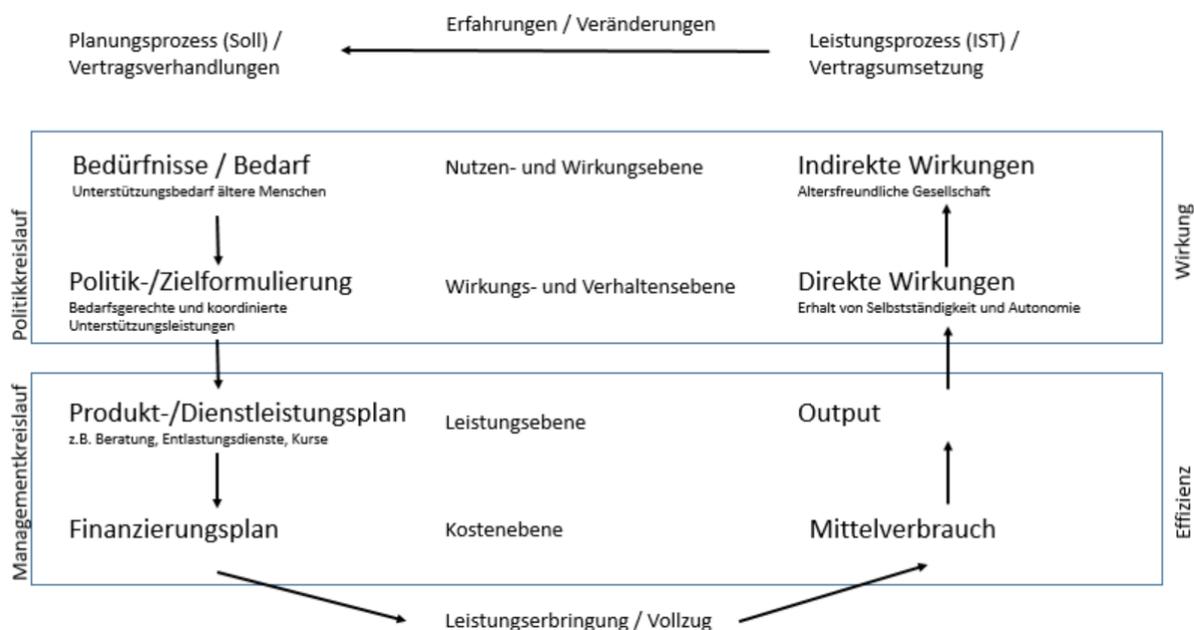


Abbildung 4: Der politisch-administrative Steuerungskreislauf

Ausgehend vom festgestellten Unterstützungsbedarf von älteren Menschen formuliert die Politik Zielvorgaben zu Händen der Verwaltung. Diese müssen von den zuständigen Stellen, in diesem Fall vom BSV vom Politikkreislauf in den Managementkreislauf übersetzt werden. Dies kann durch Verordnungen, Richtlinien, Weisungen oder weitere Vorgaben erfolgen. Im Rahmen der Planungs- und Verhandlungsprozesse erfolgt sodann die Klärung, mit welchen Partnern die definierten Ziele am besten erreicht werden können, welche konkreten Leistungen hierfür erbracht werden müssen und wie diese im Detail zu welchen Kosten auszugestalten sind. Das Ergebnis dieser Aushandlungsprozesse sind die Leistungsvereinbarungen. Auf dieser Basis erfolgt sodann die Vertragsumsetzung, die laufende Überwachung (Controlling) sowie allfällige Korrekturen und Anpassungen. Die Erkenntnisse aus der Vertragsumsetzung sowie die Überprüfung der Wirkungen sind wiederum Grundlage für die Vorbereitung der nächsten Planungs- und Verhandlungsprozesse. Dabei ist sicherzustellen, dass Entwicklungen im Bedarf rechtzeitig erkannt werden, um bei Bedarf Korrekturen bei der (inhaltlichen) Steuerung der Leistungsverträge vorzunehmen. Dies erfolgt je nach Tragweite über den Einbezug der politischen Ebene. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht nur innerhalb des Subventionssystems eine Kohärenz (Intrapolicy-Kohärenz) besteht, sondern dass die Finanzhilfen auch mit anderen angrenzenden Politikfeldern (Gesundheit) und anderen staatlichen Ebenen (Kantone und Gemeinden) abgestimmt sind. Sagner und Hinterleitner (2014, S. 445) sprechen in diesem Zusammenhang von der sogenannten Interpolicy-Kohärenz oder äusseren Kohärenz.

3.4.2 Steuerungsprobleme und damit verbundene Gefahren

Aufgrund der Theorie können verschiedene Steuerungsprobleme identifiziert werden, die zu ernsthaften Konsequenzen, Fehlanreizen führen und die das Erreichen der strategischen Zielsetzungen des NPM – Effizienz- und Wirkungsorientierung, Kunden- und Bedarfsorien-

tierung – gefährden. Die Probleme sind in der folgenden Tabelle nach Themen gruppiert und zusammengefasst (eigene Darstellung):

<i>Steuerungsprobleme</i>	<i>Mögliche Konsequenzen und Gefahren</i>
Ausgestaltung des Leistungsvertrags, Gefahr der Über- oder Untersteuerung	
Fehlende Wirkungsorientierung der Verträge bzw. einseitige Fokussierung auf Wirtschaftlichkeit	Eine Organisation arbeitet zwar möglicherweise wirtschaftlich, inwiefern Wirkungen und Ziele erreicht werden, bleibt aber unklar (effizient aber wirkungslos).
Untersteuerung in Bezug auf Ziele, Produkte, Berichterstattung / Controlling (zu wenig detailliert, zu ungenau, zu einseitig) sowie Finanzen (zu grosse Globalbudgets, mangelhafte Vorgaben in Bezug auf Rechnungswesen)	Ziele können nicht operationalisiert, gemessen und überprüft werden; Berichterstattung / Controlling erfolgt pro forma; Verwaltung kann ihre Aufsichtsfunktion nicht wahrnehmen; innerhalb der Organisation fehlen ebenfalls effiziente Steuerungsinstrumente. Gleichzeitig wird der Organisation ein sehr grosser Freiraum bei der Verwendung öffentlicher Gelder eingeräumt, Gefahr der missbräuchlichen Nutzung wird erhöht. Zielerreichung (Effizienz, Wirkung) ist insgesamt stark gefährdet,
Übersteuerung in Bezug auf Ziele, Produkte, Berichterstattung/Controlling (zu detailliert, zu umfangreich) sowie Finanzen (keine Globalbudgets)	Schränkt den Handlungsspielraum und die Autonomie der Organisation ein, kann sich negativ auf Motivation und Performance (Effizienz, Wirkung, Innovationskraft) der Organisation auswirken. Eine detaillierte Zielbeschreibung und umfangreiche Berichterstattung verursacht hohe Transaktionskosten und birgt die Gefahr, dass der Überblick verloren geht und damit die Fokussierung auf zentrale Aspekte fehlt.
Informations- und Kompetenzdefizite auf Seiten Verwaltung	
Informations- und Kompetenzdefizite auf Seiten der Verwaltung (fehlende Steuerungsinformationen)	Gefahr der Untersteuerung und Manipulation durch die Organisation; Ziele, Leistungen und Preise werden durch die privaten Leistungserbringer bestimmt; Organisationen setzen damit ihre eigenen Interessen durch, Gefahr einer einseitigen Bedarfsorientierung zugunsten der Stakeholder der unterstützten Organisation und/oder es wurden ineffiziente und wirkungslose Leistungen subven-

	tioniert.
Defizite im Bereich NPO-Management	
Informations- und Kompetenzdefizite auf Seiten der Non-Profit-Organisation	Gefahr der Fehleinschätzungen von Bedarf, Umfeld, Stakeholdern etc.; effizientes und wirkungsvolles Management auf Ebene der Organisation gefährdet; fehlende Entscheidungs- und Handlungskompetenzen.
Mängel im Bereich des Corporate Governance der NPO (operative und strategische Führung, Entscheidungsabläufe, internes Kontrollsystem, Finanzmanagement etc.)	Funktionsfähigkeit der Organisation eingeschränkt, Gefahr von Ineffizienz und Wirkungslosigkeit, Gefahr von Missbrauch.
Defizite in Bezug auf Verhandlungsprozesse	
Mängel im Prozess der Verhandlungen (z.B. mangelnde Vorbereitung, unklare Erfordernisse, Abläufe oder Verhandlungspositionen)	Gefahr fehlender Entscheidungsgrundlagen, dies kann zu einer mangelnden Vertragsgestaltung, zur Unter- oder Übersteuerung führen oder der Fortschreibung von bestehenden Verträgen und Kostendächern. Finden keine Klärungs- und Grundsatzdebatten statt, kann sich dies negativ auf die Vertragsumsetzung auswirken. Gefahr, dass sich Konfliktpotenzial und Unsicherheiten auf Seiten der Vertragspartner erhöhen, Belastung der Kooperationsbeziehungen, Vertrauensverluste.
Fehlende Ausschreibungen, fehlender Wettbewerb, hohe Hürden für neue Leistungserbringer	Fehlende Anreize für Organisationen, sich zu verbessern; Innovationspotenzial wird nicht ausgeschöpft, Gefahren von Ineffizienz und Wirkungslosigkeit.
Defizite in der Gesamtsteuerung der Verträge	
Fehlende Abstimmung auf Seiten der Verwaltung mit anderen staatlichen Stellen und Finanzgebern	Gefahr von Doppelspurigkeiten oder Bedarfslücken; fehlende Nutzung von Synergiepotenzialen
Einflussnahme durch die Politik	Gefahr, die Rolle der Verwaltung zu schwächen

Tabelle 2: Übersicht über Steuerungsprobleme und damit verbundene Gefahren

3.4.3 Lösungsansätze und damit verbundene Anreize

Auf Basis der theoretischen Erkenntnisse lässt sich resümieren, dass die Orientierung an den Grundsätzen des New Public Managements, die sorgfältige Vorbereitung, Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen, ein zweckmässiges Controlling-System sowie die partnerschaftliche Gestaltung der Kontraktbeziehungen zentrale Erfolgsfaktoren für die wirtschaftliche und wirkungsvolle Verwendung der Finanzhilfen sind. Anhand der oben vorgenommenen Gruppierung der Steuerungsprobleme sollen nun mittels einer tabellarischen Übersicht auch die Lösungsansätze und damit verbundene Anreize dargestellt werden (eigene Darstellung):

<i>Lösungsansätze</i>	<i>Anreize</i>
Wirkungsorientierung / Ausgestaltung des Leitungsvertrags	
Gemeinsam ausgehandelte Wirkungsziele, Definition Wirkungsmodell und Wirkungsüberprüfung	Anreiz, nur Massnahmen zu finanzieren bzw. umzusetzen, die die Wirkungserreichung unterstützen. Anreiz, Korrekturen vorzunehmen, sofern Wirkung nicht erreicht wird.
<p>Klare Ziele, Produktbeschreibungen und daran geknüpfte Finanzierungsmodalitäten, aussagekräftige Überprüfungsinstrumente und glaubhafte Androhung von Sanktionen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Höhe der Finanzhilfen an den Erfüllungsgrad der definierten Ziele und Leistungen binden etc. - Höhe der Finanzhilfen von der finanziellen Situation der Organisation abhängig machen (Eigenfinanzierungsgrad, Vermögen). - Der Organisation durch Globalbudgets operativen Handlungsspielraum eröffnen. 	<p>Es bestehen klare Arbeitsgrundlagen für die Organisation und die operative Umsetzung des Vertrags. Vereinbarungen haben eine hohe normative Bedeutung, Organisationen versuchen diese zu erfüllen, da ihre Erträge direkt davon abhängen.</p> <p>Anreize, wie der Eigenfinanzierungsgrad, führen dazu, dass auch andere von einem Vorhaben / einer Dienstleistung überzeugt werden müssen (Mitglieder, Spender, Kantone) oder die Organisation Eigenmittel investieren muss. Dies dürfte positive Auswirkungen auf die Effizienz und Bedarfsgerechtigkeit einer Dienstleistung haben.</p> <p>Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten, da die Mittel auch bei niedrigeren Kosten zur Verfügung stehen und mit den freigespielten Mitteln beispielsweise eine höhere Nachfrage bedient werden kann.</p>
Zusätzliche Finanzmittel zweckbestimmt für innovative Vorhaben, Evaluationen oder Bedarfsabklärungen reservieren.	Anreize für die Organisation innovative Vorhaben / Evaluationen zu planen und umzusetzen.

Informationen und Kompetenzen der Verwaltung	
Verwaltung beschafft sich notwendiges Steuerungswissen aus verschiedenen Quellen, zieht Experten bei, stimmt sich mit anderen Verwaltungsstellen ab und verfolgt laufende Fachdebatten, nimmt an Veranstaltungen teil.	Verwaltung kann eine aktive (inhaltliche) Steuerungsrolle wahrnehmen. Verwaltung wird von der Organisation als kompetenter Verhandlungs- und Gesprächspartner wahrgenommen. Dies dürfte positive Auswirkungen auf die Kooperationsbereitschaft (Austausch von Informationen, Mitwirkung an Fachdiskussionen) haben.
Interdisziplinäre Teams oder Zusammenarbeit mit spezialisierten Einheiten, die über die notwendigen Kompetenzen zur Aushandlung, Umsetzung und Überprüfung der Verträge verfügen.	Gewährleistung professionelles Kontraktmanagement; hoher Systemanreiz, Steuerungsprobleme zu erkennen und angemessene Lösungen zu erarbeiten.
NPO-Management	
Angemessene Governance-Struktur, Orientierung an gängigen Standards betreffend Governance, Rechnungslegung etc. (z.B. ZEWO, Swiss NPO-Code, Swiss GAP Fer 21).	Compliance mit den Standards wird durch regelmässige Überprüfungen erhöht. Positive Effekte auf Effizienz und Wirkung.
Controlling- und Kennzahlensysteme als Führungsinstrumente einsetzen.	Grundlage für Führungsentscheide; Anreiz, aktuelle Entwicklungen zu erkennen und darauf zu reagieren.
Kompetenzprofile der Mitarbeitenden festlegen, Weiterbildungen für Mitarbeitende und Schulung für Freiwillige gewährleisten; Personalmanagement.	Kompetente Mitarbeitende und anregendes Umfeld erhöhen Motivation und Wahrscheinlichkeit einer positiven Zielerreichung.
Ausschreibung und Verhandlungsprozesse	
Dem Verhandlungsprozess einen hohen Stellenwert einräumen: Mit hoher Sorgfalt Leistungsvereinbarungen ausarbeiten. Dabei auf den partnerschaftlichen Prozess mit dem Vertragspartner achten. Grundsätze	Signal und Anreiz an die Organisation, der Vereinbarung einen hohen Stellenwert einzuräumen und sich sorgfältig auf Verhandlungen vorzubereiten. Positiver Effekt auf die Kontraktbeziehung, das

diskutieren und Differenzen klären.	Vertrauensverhältnis und den gegenseitigen Informationsaustausch.
Wettbewerb durch Ausschreibungen oder andere Massnahmen stimulieren.	Innovationsbereitschaft, Effizienz- und Wirkungsorientierung kann erhöht werden.
Gesamtsteuerung der Verträge	
Intra- und Interpolicy-Kohärenz sicherstellen durch Abstimmung und Koordination unter den Akteuren und mit angrenzenden Politikfeldern, gemeinsames Steuerungswissen aufbauen.	Anreiz, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, Synergieeffekte zu nutzen, Bedarfslücken und Entwicklungen zu erkennen.

Tabelle 3: Übersicht über die Lösungsansätze und damit verbundene Anreize

4 Beurteilung der Umsetzungsorganisation und des Kontraktmanagements aus Sicht der Praxis

Auf einige der im theoretischen Teil identifizierten Steuerungsprobleme, wie Wirkungsorientierung, Ausgestaltung der Verträge, angemessene Steuerung und Überwachung der Beitragsverwendung, hat auch die EFK im konkreten Fall bereits hingewiesen (vgl. Ziffer 2.4.2). Ebenso kann der Bezug zwischen den im theoretischen Teil identifizierten Lösungsansätzen sowie den von Seiten des BSV in den letzten Jahren ergriffenen Massnahmen hergestellt werden (vgl. Ziffer 2.4.3, 2.4.4). In einem nächsten Schritt soll eine aktuelle Bewertung der Umsetzungsorganisation und des Kontraktmanagements im konkreten Fall aus Sicht der Praxis vorgenommen werden. Dazu wurden leitfadengestützte Interviews mit zwei Vertretern der subventionierten Organisationen, Mitarbeitenden des BSV (Gruppeninterview) sowie einer auf der kantonalen Ebene zuständigen Person für Altersfragen geführt (vgl. Ziffer 1.3). Die Interviewaussagen sind anonymisiert und mit «Organisation A» und «Organisation B», «BSV-Mitarbeitende» bzw. «BSV A» sowie «BSV B» und «kantonale Fachperson» codiert.

4.1 Bedeutung der Subventionsverträge

Die beiden interviewten Personen aus den subventionierten Organisationen schreiben dem Subventionsvertrag eine hohe Bedeutung aus finanzieller und inhaltlicher Sicht für die jeweilige Organisation zu. Eine Interviewperson betont, dass die Subventionen gewährleistet sind, dass die Altershilfe als zentrales Handlungsfeld der Organisation erhalten bleibt und damit ein stabiles und kontinuierliches Grundleistungsangebot in allen Kantonen für ältere Menschen und ihre Angehörigen bereitgestellt werden kann (Organisation A). Die zweite Person betont, dass der Subventionsvertrag innerhalb der Organisation, die aus einer nationalen Dachorganisation und kantonalen rechtlich unabhängigen Sektionen besteht, das zentrale Bindeglied ist, die Bereitstellung eines gemeinsamen Leistungsangebots unterstützt und die Durchsetzung von Veränderungen innerhalb der Organisationen erleichtert. Im Aussenaustritt verleiht der Subventionsvertrag der Organisation Autorität und Legitimität und stellt eine Anerkennung der geleisteten Arbeit dar (Organisation B). Mit diesen Aussagen signalisieren die Organisationen eine hohe Mitwirkungsbereitschaft bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Verträge.

4.2 Steuerung und Kontraktmanagement durch das BSV

4.2.1 Kooperationsverhältnis zwischen dem BSV und den Organisationen

Beide Organisationsvertreter betonen, dass sie die Zusammenarbeit mit dem BSV als gut und partnerschaftlich erachten. Eine Interviewperson begründet dies damit, dass das BSV eingereichte Unterlagen sorgfältig prüft und gezielt nachfragt, seine Vorgaben durchsetzt, sich aber gleichzeitig kompromissbereit zeigt und auf Anliegen der Organisation eingeht sowie Abweichungen vom Vertrag offen diskutiert werden können (Organisation A). Auch

die Mitarbeitenden des BSV gehen von einem kooperativen Verhältnis aus, wobei sich im Vergleich zu früher eine grössere Distanz zu den Organisationen entwickelt hat. Die Veränderungen werden auf die Einführung und Umsetzung der neuen Richtlinien zurückgeführt, womit das BSV heute einen besseren Einblick in die Organisationen hat und deshalb Konsequenzen nicht nur androht, sondern diese auch durchsetzen kann (BSV B). Die Mitarbeitenden betonen, dass eine gute Kommunikation sehr wichtig ist und nicht nur von den Organisationen, sondern auch vom BSV transparentes Handeln erwartet wird.

4.2.2 Neugestaltung der Verträge

Die Einführung der neuen Richtlinien hat aus Sicht der BSV-Mitarbeitenden zu grossen Veränderungen und einer Neugestaltung der Subventionsverträge sowie der damit verbundenen Controlling- und Reportingprozesse geführt. Von den Mitarbeitenden werden diese als zielführend und in Einklang mit den Grundsätzen des NPM bewertet. Die Einführung und die Umsetzung der Richtlinien waren aber mit einem hohen Aufwand verbunden. Die Durchsetzung von einzelnen Bestimmungen stossen bei den betroffenen Organisationen auf Widerstände, weshalb eine sorgfältige Vorbereitung und ein hoher Begleitungs- und Beratungsaufwand gegenüber den unterstützten Organisationen erforderlich sind (BSV-Mitarbeitende).

Die subventionierten Organisationen betonen ihrerseits, dass die Absichten des BSV mit Einführung der neuen Bestimmungen und der Wunsch nach einer besseren Kostentransparenz nachvollziehbar sind. Weiter unterstützen die neuen Richtlinien Veränderungsbestrebungen innerhalb der Organisationen. So bestehen auf Seiten einer Organisation die Bestrebungen, die hohen Reserven von einzelnen kantonalen Sektionen zu reduzieren. Auch Personalwechsel innerhalb der Sektionen hätten dazu geführt, dass das Thema offensiver angegangen wird (Organisation A). Eine Interviewperson bezeichnet die Richtlinien als «willkommenen Anlass», um Veränderungen in Bezug auf die internen Strukturen und Abläufe durchzusetzen. Als problematisch erachtete die gleiche Person, dass viele Details anfänglich nicht klar waren und es für sie deshalb schwierig war, die Veränderungen gegenüber ihren kantonalen Sektionen zu erklären (Organisation B). Beide Organisationsvertreter betonen, dass die geforderte Transparenz in Bezug auf die Vollkosten von einzelnen Leistungen sowie das Vermögen der Organisationen zu einem stark erhöhten administrativen Aufwand und damit zu Widerständen insbesondere von Seiten der kantonalen Sektionen führt. Auf die Anreize angesprochen, die das BSV mit den neuen Bestimmungen und den überarbeiteten Subventionsverträgen setzt, sieht eine befragte Person klare Anreize zur Verbesserung der Effizienz, zur Professionalisierung der Organisation, zur Qualitätssicherung der Leistungen und zur Harmonisierung und Umsetzung eines einheitlichen Leistungsangebots (Organisation B). Allerdings kritisieren beide Organisationen, dass die aktuellen Verträge keine Wachstumsstrategien vorsehen und eine Erhöhung der Subventionen auch bei einem gestiegenen Bedarf nicht möglich ist.

Die kantonale Fachperson, lobt die neuen Verträge: Die Weiterentwicklung ist deutlich sichtbar. Es ist nun klarer und nachvollziehbarer, was die Zielsetzungen sind (kantonale Fachperson).

4.2.3 Kompetenzen auf Seiten Verwaltung

Angesprochen auf die notwendigen Kompetenzen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben gehen die BSV-Mitarbeitenden davon aus, dass alle notwendigen Kernkompetenzen innerhalb der zuständigen Verwaltungseinheit vorhanden sind und spezifische Kompetenzen (Durchführung von Audits und Wirkungsevaluation) in Kooperation mit anderen Verwaltungseinheiten innerhalb des BSV zur Verfügung stehen.

4.2.4 Autonomie der Organisationen

Auf die Frage, welchen Einfluss das BSV auf die subventionierten Organisationen und ihr Leistungsangebot ausübt, bestätigen beide Organisationsvertreter einen Einfluss, problematisieren diesen jedoch nicht. Organisation A betont, dass die interne Organisationsstruktur nicht durch den Leistungsvertrag bestimmt wird, sondern nach anderen Gesichtspunkten erfolgt und die Organisation auch ohne Subvention funktionieren würde. Diese helfen jedoch bei der inhaltlichen Steuerung. Organisation B führt aus, dass der Subventionsvertrag formgebend für die Organisation ist und das Angebot der Organisation strukturiert. Die subventionierten Leistungen der Organisation sind der Kern, daneben bestehen aber auch andere Aktivitäten, die nicht Teil des Subventionsvertrags sind. Für beide Organisationen bildet der jeweilige Subventionsvertrag die inhaltlichen Schwerpunkte und Ziele der Organisation gut ab, sie können sich damit identifizieren.

Die BSV-Mitarbeitenden sind zwar grundsätzlich der Meinung, dass die Autonomie der Organisationen gewahrt ist und die Verträge sich auf eine Output- und Outcome-Steuerung fokussieren; sie zeigten sich allerdings auch besorgt, dass das BSV einzelne Organisationen in eine bestimmte Richtung lenkt, indem es stark in die Strukturierung und Formulierung von Wirkungs- und Leistungszielen eingreift. Aus Sicht der Mitarbeitenden ist dies vor allem im Bereich der «Koordination und Entwicklung» der Fall. Die BSV-Mitarbeitenden sehen die Gefahr, dass einzelne Organisationen sich von ihrer eigentlichen Mission entfernen und sich stattdessen zu stark an den Vorgaben und Schwerpunkten des BSV orientieren oder aber unter dem Deckmantel der im Leistungsvertrag formulierten Ziele ihre eigenen Interessen und Aktivitäten unverändert weiterverfolgen. Wichtig erscheint den BSV-Mitarbeitenden deshalb, dass die betroffenen Organisationen ihre konzeptionellen und strategischen Grundlagen verbessern. Es bestünde dann eine bessere Diskussionsbasis für zukünftige Verhandlungen.

Gleichzeitig erachten es die BSV-Mitarbeitenden als legitim, dass das BSV klare Vorgaben, Schwerpunkte und Prioritäten formuliert und - sofern nötig - Veränderungen und Weiterentwicklungen in den Organisationen einfordert. Es kann aus den Interviewaussagen geschlossen werden, dass sich die BSV-Mitarbeitenden ihrer Steuerungsrolle bewusst sind.

4.2.5 Verbesserungsvorschläge und Anliegen an das BSV

Gefragt nach den Verbesserungswünschen hinsichtlich des Kontraktmanagements und der Steuerung der Verträge durch das BSV signalisieren die Gesprächspartner aus den subventionierten Organisationen grundsätzlich Zufriedenheit. Auf Nachfrage wird gewünscht, dass

sich das BSV für den Erhalt der Subventionen einsetzt und den Nutzen und Mehrwert der eingesetzten Subventionsmittel gegenüber der Politik vertritt. Weiter sollte das BSV nicht zu stark Kontrollbedürfnissen nachgeben und eine Überadministrierung verhindern. Ein gewisses Mass an Vertrauen sei gegenüber den unterstützten Organisationen notwendig und könne nicht durch Berichterstattung ersetzt werden. Zudem wurde das Vorhaben des BSV begrüsst, die Vernetzung und Zusammenarbeit mit den Kantonen zu verbessern (Organisation A). Ebenfalls wünschenswert wäre eine stärkere Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit BAG, z.B. in Form von gemeinsamen Projektfinanzierungen, da zum Teil hohe Überschneidungen zwischen dem Sozial- und dem Gesundheitsbereich bestünden (Organisation B). Aus Sicht der kantonalen Fachperson ist unklar, welche Finanzierungsstrategie das BSV verfolgt, da der Finanzierungsanteil des Bundes nur 50% beträgt. Es stellt sich die Frage, was von den Organisationen bzw. den Kantonen diesbezüglich erwartet wird.

4.3 Steuerung und Management innerhalb der Organisationen

4.3.1 Organisationsinterne Steuerung

Die Subventionsverträge stellen für die unterstützten Organisationen ein zentrales Instrument für die organisationsinterne Steuerung dar. In den Verträgen zwischen dem BSV und den nationalen Dachorganisationen bzw. analogen Vereinbarungen zwischen der Dachorganisation und ihren kantonalen Sektionen sind die zu erbringenden Leistungen und die damit verbundenen Anforderungen festgelegt (Organisation A und B). Das BSV ist sich dabei der Doppelrolle der nationalen Dachorganisationen bewusst: Sie leiten Subventionsgelder des BSV an ihre kantonalen Sektionen weiter und nehmen dabei analog zum BSV eine Aufsichts- und Kontrollfunktion wahr. Gleichzeitig übernehmen sie eine Koordinationsfunktion und müssen die Interessen der Sektionen intern moderieren und gegenüber dem BSV vertreten. Das BSV nimmt dabei grössere Unterschiede wahr: Organisationen, die über eine gut funktionierende interne Organisation verfügen und Organisationen, die aufgrund von grossen kantonalen Unterschieden und unterschiedlichen Interessen schwerfällig und abwehrend auf Veränderungsvorschläge reagieren (BSV-Mitarbeitende). Auf Steuerungsprobleme innerhalb der Organisationen angesprochen, weist eine Organisationsvertreterin darauf hin, dass die kantonalen Sektionen zu einem grossen Teil von Freiwilligen getragen werden. «Diese möchten tun, was ihnen Freude bereitet». Die Durchsetzung von einheitlichen Standards und Massnahmen der Qualitätssicherung sei von daher nicht immer einfach (Organisation B).

4.3.2 Strategische Arbeiten

In den Interviews wurden die Organisationen hinsichtlich ihrer Strategearbeiten und Bedarfsabklärungen befragt. Beide Organisationen legten dar, über entsprechende Prozesse und Instrumente zu verfügen. Zur Wahrnehmung von sich wandelnden Bedürfnissen von älteren Menschen sind vor allem die direkten Beratungs- und Unterstützungsangebote wichtige Sensoren. Die Anfragen und Anliegen können systematisch erfasst und ausgewertet

werden (Organisation B). Gleichzeitig sind in den Organisationen Grundlagenarbeiten, das Monitoring von Entwicklungen und das Wissensmanagement fest verankert.

Hinsichtlich der strategischen Arbeiten haben die Organisationen unterschiedliche Herangehensweisen. Organisation A definiert eine Gesamtstrategie für einen längeren Zeitraum. Daraus werden Teilstrategien für einzelne Bereiche abgeleitet und jährliche Umsetzungsziele definiert. Die Strategieentwicklung erfolgt unter Einbezug der kantonalen Sektionen und ist ein längerer Prozess. Die Auseinandersetzungen und Diskussionen, die im Rahmen dieses Prozesses erfolgen, sind gemäss der interviewten Person sehr wichtig für die spätere Umsetzung, da sie zur Akzeptanz und zum Verständnis der Strategie beitragen (Organisation A). Organisation B fokussiert seine Strategie aufgrund negativer Erfahrungen mit den Sektionen (aufwändiger Prozess, Strategie wurde nur teilweise umgesetzt) auf die nationale Geschäftsstelle. Die Strategie soll als Kompass und Arbeitsinstrument dienen.

Organisationsvertreter und BSV betonten, dass für strategische Arbeiten Kompetenzen und Ressourcen erforderlich sind. Gerade die Mitarbeitenden in den Kantonen seien stark auf die Leistungserbringung und den direkten Kontakt mit den Adressanten fokussiert, so dass für strategische Arbeiten kaum Zeit bleibt (Organisation B).

4.3.3 Strategie- und Managementkompetenzen in den Organisationen

Gefragt nach den Strategie- und Managementkompetenzen in den Organisationen wurde deutlich, dass in beiden Fällen die hauptamtlichen Mitarbeitenden der Geschäftsstelle treibende Kräfte für die strategischen Arbeiten sind (Formulierung der Strategien, Moderationen der Prozesse und interne Diskussionen). Vorstände und Leitungsgremien sind in beiden Organisationen involviert bzw. sollen zukünftig stärker involviert werden (Organisation A und B).

Aus Sicht der BSV-Mitarbeitenden haben vor allem kleinere Organisationen Schwierigkeiten, kohärente Strategien zu formulieren, diese regelmässig zu aktualisieren und konsequent umzusetzen. Hier sind oftmals ehrenamtliche Vorstände stark in strategische Arbeiten sowie deren Umsetzung involviert und es hängt von deren Kompetenzen und Engagement ab. Strategieprozesse in grösseren Organisationen sind in der Regel komplex, erfordern eine kompetente Organisation und Moderation sowie geeignete Instrumente. Die Mitarbeitenden des BSV erachten es deshalb als zentral, dass in grösseren Organisationen entsprechende Kompetenzen in der Geschäftsstelle vorhanden sind. Im Bereich des operativen und finanziellen Managements sind aus Sicht der BSV-Mitarbeitenden die unterstützten Organisationen professionell aufgestellt.⁹

4.3.4 Innovation und Veränderungen

Gemäss den Interviewaussagen führen die strategischen Arbeiten und Bedarfsabklärungen in den Organisationen nicht zwangsläufig zu Anpassungen des Leistungsangebots. Aus

⁹ Verschiedene Organisationen sind von der Stiftung ZEWÖ zertifiziert und verwenden den Rechnungslegungsstandard für gemeinnützige Organisationen (Swiss GAAP FER 21).

Sicht der Organisation A ist es wichtig, dass das BSV seine Subventionen auf das etablierte Grundangebot (Beratung, Unterstützung) und die Strukturfinanzierung ausrichtet. Finanzmittel für innovative Vorhaben könnten auch von anderen Stellen beschafft werden. Eine grössere Organisation (mit grossen kantonalen Sektionen) sei zudem schwerfällig bei der Umsetzung von Neuerungen. Diese müssten mit Bedacht und nach sorgfältiger Abklärung eingeführt werden. Hierfür bräuchte es auch einen gewissen Druck von aussen. Auch die Gesprächspartnerin aus Organisation B bestätigt, dass mittels des Subventionsvertrags ein zentrales Grundangebot abgedeckt wird. Es wird im Laufe des Interviews jedoch deutlich, dass diese Organisation in einem Umfeld agiert, in welchem sie sich gegenüber anderen Organisationen behaupten muss und die inhaltliche Ausrichtung der Organisation gleichzeitig durch (zeitlich befristete) Programme des Bundes beeinflusst wird. Die Organisation ist nach Aussage der interviewten Person aufgrund ihrer Kernkompetenzen zwar aktuell gut positioniert, müsse aber Veränderungen im Umfeld aufmerksam verfolgen, sich auf dem Spendenmarkt behaupten sowie auf verändernde Bedürfnisse der älteren Bevölkerung rechtzeitig reagieren. Längerfristige Überlegungen kämen innerhalb der Organisation zu kurz, da die kantonalen Leistungserbringer stark in der Gegenwart verankert und darauf fokussiert sind, die unmittelbaren Anfragen der Klientel zu bearbeiten (Organisation B).

Im Gespräch mit der kantonalen Fachperson wird diese Problematik ebenfalls angesprochen. Auch sie nimmt die Organisationen tendenziell als vorsichtig, risikoscheu und zu wenig innovativ wahr. So hätte sich der Kanton gewünscht, dass aufgrund eines zunehmenden Bedarfs eine Organisation ihr Angebot ausweitet. Dies sei nicht erfolgt. Ein Grund für die Schwerfälligkeit könnte darin liegen, dass im Vergleich zum pflegerischen Markt, im Bereich der Altershilfe wenig Konkurrenz besteht und sich einige Organisationen insbesondere aufgrund der Bundessubventionen sehr gut etablieren konnten (kantonale Fachperson).

Die interviewte Person aus Organisation A bestätigt, dass auch ihre kantonalen Sektionen sehr zurückhaltend sind, was den Ausbau des Angebots angeht. Zwar seien die Organisationen stark an den Inhalten und Bedürfnissen der Zielgruppe interessiert, es bestünde jedoch auch ein hohes Kostenbewusstsein. Im Gegensatz zum regulären Markt, wo eine höhere Nachfrage ein höherer Gewinn bedeuten kann, würde eine höhere Nachfrage immer die Organisation belasten und das Defizit erhöhen (bei gleichbleibenden Subventionen). Die kantonalen Organisationen würden deshalb vorsichtig agieren und auf Veränderungen oder den Ausbau des Angebots verzichten, sofern die Finanzierung nicht geklärt sei. Die Subventionen seien deshalb von grosser Wichtigkeit, sie geben den Organisationen Sicherheit und sind Anreiz, Leistungen anzubieten und gegebenenfalls auszubauen. Um Veränderungen zu steuern, den Austausch zu stärken und eine gemeinsame Sprache zu finden, wird der Wirkungsorientierung von der gleichen Person ein hoher Stellenwert eingeräumt (Organisation A).

4.4 Gesamtsteuerung der Verträge

4.4.1 Bedarfsabdeckung durch die Leistungsverträge

Im Gespräch mit den Mitarbeitenden des BSV kommt die Unsicherheit in Bezug auf den aktuellen Bedarf der älteren Bevölkerung zum Ausdruck. Zwar sei klar, dass es für die angebotenen Leistungen der Organisationen eine grosse Nachfrage gibt, unklar ist jedoch, ob es auch einen ungedeckten Bedarf gibt. Das BSV hat diesbezüglich ein Informationsdefizit (BSV A).

Die Gesprächspartner aus den Organisationen zeigen sich hingegen überzeugt, dass mit den Subventionen ein wichtiger Grundbedarf (insb. Beratung) abgedeckt wird und sie mit ihren Angeboten sehr nah an den zentralen Bedürfnissen von älteren Menschen sind (Organisation A und B). Im Gespräch mit Organisation B ist aber auch eine gewisse Frustration zu spüren. So bestünde der Bedarf, nach einer Koordination von Hilfeleistungen und nach einer aufsuchenden Beratung, da mit der Zunahme von Anbietern für Betreuungs- und Pflegedienstleistungen die Übersichtlichkeit verloren geht. Ein solches Angebot würde die Angehörigen erheblich entlasten.

Die kantonale Fachperson bestätigt, dass eine zunehmende Nachfrage nach Betreuungs- und Pflegeleistungen besteht. Die Koordination für die integrierte Versorgung sieht sie aber bei Organisationen aus dem Pflegebereich. So sei im Kanton gesetzlich festgelegt, dass die individuelle Bedarfsabklärung hinsichtlich der Langzeitpflege (ambulant oder stationär) durch eine ausgebildete Fachperson erfolgen muss (kantonale Fachperson).

4.4.2 Aktualität des Politikkonzeptes

Auf die Frage, ob das vor über 40 Jahren formulierte Politikkonzept mit Fokus auf die Förderung von Selbstständigkeit und Autonomie und den möglichst langen Verbleib zu Hause noch aktuell ist, geben die BSV-Mitarbeitende eine bejahende Antwort. Die Thematik hat aufgrund der demografischen Entwicklung sogar noch stärker an Bedeutung gewonnen. Es stellen sich aber zunehmend Abgrenzungsfragen, da betreute Wohnformen mit Anbindung an ambulante oder stationäre Pflegedienste entstehen. Das BSV steht deshalb vor der Herausforderung, Abgrenzungen vorzunehmen und genauer zu definieren, welche Leistungen subventionsberechtigt sind. Dies führte im Zuge der letzten Verhandlungsrunde zu zahlreichen Diskussionen. Die politischen Vorgaben sind diesbezüglich vage, die Materialien (Botschaften, parl. Debatten) enthalten nur wenige Hinweise (BSV-Mitarbeitende). Unsicherheiten äussern die BSV-Mitarbeitenden ebenfalls hinsichtlich einer angemessenen Wahrung des Subsidiaritätsprinzips. Zwar hat der Gesetzgeber klar bestimmt, welche Aufgaben in die Zuständigkeit der Kantone (Betreuung und Pflege zu Hause und in Heimen) sowie in der Zuständigkeit des Bundes fallen (Unterstützung von gesamtschweizerischen Bestrebungen zugunsten Betagter). Einzelne Leistungen, die gemäss Art. 101^{bis} AHVG von Bundesseite finanziert werden, werden jedoch auch von den Kantonen bzw. Gemeinden (mit-)finanziert, wobei sich der Bund in der Praxis mangels Informationen und grossen Unterschieden zwischen den Kantonen nicht subsidiär zu den Massnahmen der Kantone und

Gemeinden verhält, sondern eher das Gegenteil der Fall ist (siehe auch Huegli & Krafft 2012, S. 49-51).

4.4.3 Vernetzung und Koordination mit den Kantonen

Nach Auskunft der interviewten Fachperson sind die Subventionen des Bundes an Altersorganisationen ebenfalls für den Kanton von Relevanz. Er hat so die Möglichkeit, den etablierten Organisationen weitere Aufträge zu erteilen und sie zur Umsetzung von kantonalen Aufgaben beizuziehen. Ebenfalls von Relevanz und Nutzen für den Kanton sind die von den Organisationen erarbeiteten Materialien (kantonale Fachperson). Aus Sicht der kantonalen Fachperson wurde der Informationsaustausch zwischen dem BSV und den Kantonen bereits wesentlich verbessert, indem das BSV den Kantonen die neuen Subventionsverträge zur Kenntnis bringt. Ein darüber hinausgehender Austausch über die gegenseitigen Erwartungen würde die interviewte Person begrüßen. Sie weist darauf hin, dass die Zuständigkeiten für Fragen zu Betreuung und Pflege von älteren Menschen je nach Kanton unterschiedlich geregelt und auf verschiedene Verwaltungseinheiten und Ebenen verteilt sind. Dabei sind die Gemeinden ebenfalls wichtige Akteure. Die kantonale Fachperson erläutert, dass in ihrem Fall der Kanton zwar eine regulierende und koordinierende Rolle hat, die Bereitstellung von Beratungsleistungen, die Bedarfsüberprüfung sowie die Restkostenfinanzierung sowohl im ambulanten wie auch im stationären Langzeitpflegebereich aber Sache der Gemeinden ist.

Die grosse Herausforderung ist aus Sicht der kantonalen Fachperson, dass die Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen gut funktioniert. Doppelfinanzierungen oder Finanzierungslücken sollten vermieden werden. Ein vernetztes Denken ist aus Sicht der kantonalen Fachperson deshalb sehr wichtig. Es sollte deshalb noch mehr in die Abstimmung, Vernetzung und Koordination investiert werden und gute Entwicklungsprojekte aus einzelnen Kantonen verbreitet werden. Auch aus Sicht der Organisationen würde eine stärkere Vernetzung zwischen BSV und den Kantonen ebenfalls begrüsst. Es wird gewünscht, dass dabei auch die subventionierten Organisationen einbezogen werden, da dem Erfahrungsaustausch und dem Austausch von innovativen Ideen ein grosses Potenzial zuzuschreiben ist (Organisation A).

5 Schlussfolgerungen

Die vorliegende Arbeit zeigt, dass der zweckmässige, effiziente und wirkungsvolle Einsatz von öffentlichen Finanzhilfen, wie er vom Subventionsgesetz gefordert wird, ein komplexes Unterfangen ist, das sowohl auf Seiten der zuständigen Verwaltungsstelle wie auch auf Seiten der unterstützten NPO entsprechende Ressourcen und Kompetenzen bedingt sowie ein gut durchdachtes Kontraktmanagement und Steuerungssystem erfordert. Die Sichtung und Auswertung der relevanten Public-Management-Literatur erwiesen sich als hilfreich, um allfällige Steuerungsprobleme und mögliche Lösungsansätze zu verstehen und in Bezug auf den konkreten Fall zu prüfen. Das Ziel der Arbeit, eine «Auslegeordnung» zu erstellen, spiegelte sich auch im Praxisteil wider. Die zentralen im Theorieteil identifizierten Steuerungsfragen wurden in den Interviews explorativ untersucht. Es wurden verschiedene potenzielle Steuerungsprobleme angesprochen, die in den rund einstündigen Interviews jedoch nicht umfassend vertieft werden konnten. Zudem wurden nur zwei Organisationen und ein Kanton untersucht. Die Interviews erfüllten trotzdem ihren Zweck und boten interessante Einblicke in die Kontraktbeziehungen zwischen dem BSV und den unterstützten Organisationen, die aktuellen Steuerungsprobleme sowie mögliche Lösungsansätze im konkreten Fall. Auf dieser Basis können die folgenden Schlussfolgerungen gezogen werden:

Ausgestaltung der Leistungsverträge, Effizienz- und Wirkungsorientierung, Gefahr der Über- oder Untersteuerung, Autonomie der Organisationen:

Die vom BSV in den letzten Jahren eingeführten Richtlinien und Instrumente sowie das neue Format der Subventionsverträge wird von den Beteiligten und Betroffenen grundsätzlich als zielführend erachtet. Das BSV hat nach eigener Einschätzung mit den eingeführten Instrumenten bessere Überprüfungs- und Steuerungsmöglichkeiten der finanziellen Situation der Organisationen und im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen. Dies wird auch von den befragten Organisationen bestätigt, die in eigener Initiative Verbesserungsmaßnahmen ergriffen haben. Mit den neuen Subventionsverträgen wurde zudem der Fokus auf die wirkungsorientierte Steuerung verstärkt. Die beabsichtigten Wirkungsmessungen und Evaluationen werden von den befragten Personen begrüsst.

Die Befürchtung der BSV-Mitarbeitenden in Bezug auf eine Übersteuerung im Bereich der Zielvereinbarungen wird von den Organisationen nicht geteilt. Die Ziele der Subventionsverträge decken sich mit den Organisationszielen, eine angemessene Autonomie ist gegeben. Das Verhältnis mit dem BSV wird als partnerschaftlich beschrieben. Tendenzen hin zu einer Übersteuerung sind hingegen im Bereich des Controllings festzustellen. Diesbezüglich sprechen sich die Organisationen für eine Fokussierung auf das Wesentliche aus. Sie weisen überdies darauf hin, dass sie die Vorgaben des BSV an ihre kantonalen Sektionen weitergeben müssen und die Vorgaben deshalb nachvollziehbar sein müssen und deren Umsetzung in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand stehen sollte.

Die Organisationen betonen die hohe Bedeutung der Subventionsverträge aus finanzieller und inhaltlicher Sicht. Der Vertragsumsetzung wird deshalb eine hohe Priorität eingeräumt.

Kompetenzen auf Seiten der Verwaltung

Aus Sicht der BSV-Mitarbeitenden sind die notwendigen Kompetenzen zum Management der Verträge intern vorhanden. Bei Bedarf kann auf spezialisierte Einheiten zugegriffen werden, bspw. für die Durchführung von Audits und Evaluationen.

Kompetenzen und Steuerung innerhalb der Organisationen

Auch den Organisationen kann ein professionelles Management bescheinigt werden. In Bezug auf die strategischen Arbeiten sieht das BSV bei einigen Organisationen noch Verbesserungsbedarf. Die befragten Organisationen weisen ihrerseits darauf hin, dass die interne Steuerung der Leistungserbringung und das Management von strategischen Prozessen unter Einbezug der kantonalen Sektionen anspruchsvoll sind sowie Ressourcen und Kompetenzen erfordern. Bei den verantwortlichen Personen ist das Verständnis hinsichtlich der notwendigen Prozesse und Governance-Strukturen vorhanden.

Bedarfsorientierung, Informationsdefizite, Verbesserung der Gesamtsteuerung

Aufgrund der demografischen Entwicklung ist das Feld der Betreuung und Pflege von älteren Menschen einer sehr hohen Dynamik ausgesetzt. Es ist deshalb wichtig, aktuelle Entwicklungen zu erkennen und die Finanzhilfen entsprechend auszurichten. Die Organisationen verfügen nach eigenen Angaben aufgrund ihrer Dienstleistungen (z.B. Beratungsangebote) und ihrer Vernetzung mit kantonalen und lokalen Organisationen über sehr gute Sensoren hinsichtlich der Bedarfsentwicklung von älteren Menschen und ihrer Angehörigen. Auf Seiten des BSV bestehen hingegen Unsicherheiten und Informationsdefizite in Bezug auf den aktuellen Bedarf und allfällige Entwicklungen. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Organisationen zurückhaltend in Bezug auf die Weiterentwicklung oder den Ausbau von bestehenden Dienstleistungen agieren.

In diesem Bereich besteht somit Steuerungspotenzial. Das Vorhaben des BSV, seine Informationsdefizite zu bearbeiten und die Zusammenarbeit mit den Kantonen zu intensivieren, wird von den befragten Akteuren ausdrücklich begrüsst. Gleichzeitig stellt sich aufgrund der Interviewaussagen die Frage, wie bei den Organisationen der Anreiz verstärkt werden kann, auf Bedarfsentwicklungen zeitnah zu reagieren. Mehr Wettbewerb, ein Innovationsfonds für Projekte, die Kürzung oder Umverteilung von Subventionen, wenn eine Organisation den Wirkungs- und Bedarfsnachweis nicht erbringen kann – das BSV hätte verschiedene denkbare Möglichkeiten, Entwicklungen zu stimulieren. Es muss aber abwägen, welche Anreize sinnvoll und durchsetzbar sind.

Grundsätzlich ist also auf Basis der durchgeführten Untersuchung davon auszugehen, dass die von Seiten des BSV ergriffenen Massnahmen zielführend sind, um die Umsetzungsorganisation und das Kontraktmanagement zu verbessern. Gleichwohl besteht in einigen Bereichen Optimierungsbedarf. Zudem gilt es, auf Basis der Erfahrungen aus der Umsetzung der neuen Verträge allfällige Korrekturen vorzunehmen. Die vorgenommenen Entwicklungsarbeiten waren für das BSV und die Organisationen in der Einführungsphase mit grösserem Aufwand verbunden. Die vertieften Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und die beabsichtigten Wirkungsmessungen dürften auch dauerhaft zu einem gewissen Mehraufwand

führen. Deshalb sollte auf das Wesentliche fokussiert und Optimierungsmöglichkeiten laufend geprüft werden. Wie der Literatur zu entnehmen ist, kommt dem Prozess der Vertragsverhandlungen eine zentrale Rolle zu. Um darauf angemessen vorbereitet zu sein, sollte das BSV die Erkenntnisse aus den laufenden Verträgen und anderen relevanten Informationsquellen rechtzeitig auswerten, den Verhandlungsprozessen genügend Zeit einräumen sowie Ablauf und Erwartungen gemeinsam mit den betroffenen Organisationen klären.

Literaturverzeichnis

Backhaus-Maul, Holger (2009): Akteure in der Sozialwirtschaft. Institutionalisierte Routinen und neue Gestaltungsspielräume. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit: Vierteljahresheft zur Förderung von Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe 40 (3), S. 62–84.

Balanoff, Howard; Master, Warren (2010): Strategic Public Management. Vienna (VA): Berrett-Koehler Publishers.

Baumgartner, Edgar (2009): Evaluation der Beiträge an Organisationen in der privaten Behindertenhilfe nach Art. 74 IVG. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (Beiträge zur sozialen Sicherheit, Nr. 2/09).

Bolliger, Christian; Rüefli, Christian; Berner, Delia (2016): Bedarfs- und Angebotsanalyse der Dienstleistungen nach Art. 74 IVG. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (Beiträge zur sozialen Sicherheit, Nr. 15/16).

Bono, Maria Laura (2010): Performance Management in NPOs. Steuerung im Dienste sozialer Ziele. Baden-Baden. Nomos.

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2017): Richtlinien des BSV zur Beurteilung von Finanzhilfen zur Förderung der Altershilfe gestützt auf Artikel 101^{bis} Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 (RL AltOrg). Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen BSV.

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2018): Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen. Projektausschreibung (G18_05). Online verfügbar unter www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Ausschreibungen, zuletzt geprüft am 18.10.2018.

Bundesrat (1976): Botschaft über die neunte Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 7. Juli 1976. Bern: Bundesblatt BBI.

Bundesrat (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 14.11.2001. Bern: Bundesblatt BBI, S. 2291–2559.

Bundesrat (2005): Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 07.09.2005. Bern: Bundesblatt BBI, S. 6029–6304.

Bundesrat (2007): Strategie für eine schweizerische Alterspolitik. Bericht des Bundesrates vom 29. August 2007 in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer (03.3541). Bern: Bundesrat.

Dahme, Heinz-Jürgen; Burmester, Monika; Kühnlein, Gertrud; Wohlfahrt, Norbert (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 61).

Dvorak, Andreas (2004): Leistungsverträge sozialer Institutionen. Im Schnittpunkt zwischen politisch-strategischer und management-operativer Ebene. Bern: Ed. Soziothek.

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2012) (nichtpublizierter interner Bericht): Leistungsvertrag Pro Senectute. Bundesamt für Sozialversicherungen. Bern: EFK.

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2013) (nichtpublizierter interner Bericht): Beiträge zur Förderung der Altershilfe. Bundesamt für Sozialversicherungen. Bern: EFK.

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2016): Pro Senectute: Nachprüfung Evaluation und neuer Leistungsvertrag. Bundesamt für Sozialversicherungen. Bern: EFK (15379). Online verfügbar unter www.efk.admin.ch > Publikationen > Bildung&Soziales, zuletzt geprüft am 18.10.2018.

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2017): Hinweise für den Umgang mit Subventionen. Bern. Online verfügbar unter www.efk.admin.ch, zuletzt geprüft am 07.07.2018.

Flick, Uwe (2016): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 7. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Guggisberg, Dorothee; Maurer, Alexander Michael (2011): Corporate Governance. Staatliche Steuerung und Anforderung an subventionierte Unternehmen. 2. Aufl. Bern: KPM-Verl. (KPM-Schriftenreihe, 39).

Haldemann, Theo; Heike, Michael; Bachmann, Martin (2011): Balanced Scorecard in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben. Erfahrungen und Empfehlungen für das Strategische Public Management. Bern: Haupt.

Horváth, Peter (1992): Controlling, 4. Auflage. München: Vahlen.

Huegli, Eveline; Krafft, Maud (2012): Subventionierte Altershilfe nach Art. 101bis AHVG und kantonale Alterspolitiken. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (Beiträge zur sozialen Sicherheit, Nr. 6/12).

Knorr, Friedhelm; Scheppach, Maria (1999): Kontraktmanagement. Finanzierungsformen, Leistungsverträge, für freie Wohlfahrtsverbände, soziale Dienstleister und Sozialverwaltungen. Regensburg: Walhalla.

Lienhard, Andreas; Ritz, Adrian; Steiner, Reto; Ladner, Andreas (2005) (Hg.): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern: Haupt.

Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. Online verfügbar unter https://www.ph-freiburg.de/fileadmin/dateien/fakultaet3/sozialwissenschaft/Quasus/Volltexte/2-00mayring-d_qualitativeInhaltsanalyse.pdf, zuletzt geprüft am 18.10.2018.

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

Ruflin, Regula Franziska (2006): Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement. Die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Sager, Fritz; Hinterleitner Markus (2014): Evaluation. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. 3., aktualisierte und überarbeitete Auflage. München: De Gruyter Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 437–462.

Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2010): Outcome-oriented public management. A responsibility-based approach to the new public management. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011): New public management. 5., korrigierte Aufl. Stuttgart: Haupt.

Schneider, Harald (2016): Herausforderungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung für soziale Organisationen. Am Beispiel der Arbeitsassistentenorganisationen in Österreich.

Online verfügbar unter <http://bidok.uibk.ac.at/library/schneider-wirkungsorientierung-ma.html>, zuletzt geprüft am 18.10.2018.

Schiess, Viktor: Wirkungsorientierte Steuerung von Dienstleistungen In: Elmiger, Priska; Strasser, Urs (Hg.) (2010): Steuerung der fachlichen Qualität im heil- und sozialpädagogischen Bereich. Luzern: Edition SZH/CSPS (Schriftenreihe der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich (HfH), Bd. 28).

Siebart, Patricia (2006): Corporate Governance von Nonprofit-Organisationen. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Stiftung ZEW (2016): Die 21 ZEW-Standards. Zürich: Eigenverlag. Online verfügbar unter <https://www.zewo.ch/fur-hilfswerke/anforderungen-erfullen/die-21-zewo-standards>, zuletzt geprüft am 19.10.2018.

Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2017): Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 5. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Springer Gabler.

Verschuere, Bram; Beddeleem, Eline: Organisational governance features, innovation and performance in non-profit organisations: Existing Evidence and future research directions. In: Gnan, Luca; Hinna, Alessandro; Monteduro, Fabio (2013): Conceptualizing and researching governance in public and non-profit organizations. First ed. Bingley: Emerald.

Weber, Sascha (2014): Leistungsverträge in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Marburg: Tectum.

Zauner, Alfred et al. (2006): Von der Subvention zum Leistungsvertrag. Neue Koordinations- und Steuerungsformen und ihre Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen - eine systemtheoretische Analyse. Bern: Haupt.

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden subventionierte Organisationen

Einführung:

- Welche Bedeutung hat der Subventionsvertrag mit dem BSV für ihre Organisation?
- Inwiefern trägt der Vertrag zur Realisierung ihrer Ziele bei?
- Wie gross ist der Einfluss des Subventionsvertrags auf
 - o ihre interne Organisation,
 - o die inhaltliche Ausrichtung ihrer Organisation (Ziele und soziale Dienstleistungen),
 - o die Umsetzung der Ziele und Leistungen?

Ziel- und Leistungsdefinition:

- Wie erfassen sie die Bedürfnisse von älteren Menschen?
- Wie definieren sie die von Ihnen angebotenen Unterstützungsleistungen?
- Wie oft hinterfragen sie, ob sie (noch) das Richtige tun?
- Sind in Bezug auf die oben genannten Punkte konkrete Prozesse und Instrumente definiert? Wer ist daran beteiligt?
- Wie stark ausgeprägt ist in ihrer Organisation das Kostenbewusstsein im Verhältnis zu fachlichen Überlegungen? Wie ist das Verhältnis zwischen betriebswirtschaftlichem Management und fachlicher Führung?

Veränderungen / Umfeld:

- Kam es in ihrer Organisation (im Bereich der Altershilfe) in den letzten Jahren zu wesentlichen Veränderungen? Falls ja, welche? Wodurch wurden sie ausgelöst?
- Wie stark konnten sie diese Veränderungen selbst beeinflussen?
- In welchem Umfeld bewegt sich ihre Organisation derzeit? Was sind Chancen, Risiken und aktuelle Herausforderungen?

Steuerung des Subventionsvertrags durch das BSV:

- Wie nehmen sie die Steuerung der Subventionsverträge durch das BSV wahr?
- Wie würden Sie ihr Verhältnis zum BSV beschreiben?
- Wie bewerten Sie die Änderungen, die vom BSV im Zuge der Inkraftsetzung der neuen Richtlinien innert den letzten Jahren in die Wege geleitet wurden?
- Wurden dadurch Entwicklungen innerhalb ihrer Organisation angestossen?
- Sehen Sie in Bezug auf das Kontraktmanagement des BSV (Verhandlungsprozesse, Vertragsumsetzung) Verbesserungspotenzial?

Reporting, Ziele und Indikatoren:

- Wie bewerten Sie die vom BSV definierten Controlling- und Reportingverfahren?
- Nutzen sie die für das BSV erstellten Daten / Kennzahlen auch für die interne Steuerung?

- Wurden im aktuellen Vertrag die richtigen Ziele und Indikatoren definiert?
- Inwiefern sehen Sie in ihrer Organisation Innovations- oder Verbesserungspotenzial?
- Was fördert oder verhindert Innovationen / Verbesserungen?

Wünsche, Anregungen?

- Wenn sie in der Rolle des BSV wären, was würden sie anders machen?
- Haben Sie Wünsche oder Anregungen?

Anhang 2: Interviewleitfaden BSV-Mitarbeitende

Einführung:

- Wie würdet ihr Eure aktuelle Rolle in Bezug auf die subventionierten Organisationen beschreiben?
- Was hat sich im Vergleich zu den «alten» Verträgen in den letzten Jahren verändert?

Management der Organisation / Kompetenzen BSV:

- Welche Kompetenzen auf der strategischen bzw. operativen Ebene erwartet ihr von den unterstützten Organisationen?
- Welche Kompetenzen benötigt das BSV zum Management der Verträge Sind diese vorhanden?

Einfluss des Subventionsvertrags:

- Wie gross ist aus Eurer Sicht der Einfluss der Subventionen/des Subventionsvertrags auf
 - o die interne Organisation der unterstützten Organisationen?
 - o die inhaltliche Ausrichtung der unterstützten Organisationen (Definition Ziele und Leistungen)?
 - o die Umsetzung der Ziele und Leistungen?

Politische Ziele / Aktueller Bedarf:

- Wie interpretiert und übersetzt ihr die politischen Ziele des Art. 101bis AHVG?
- Sind diese noch aktuell?
- Kennt das BSV den aktuellen Bedarf von älteren Menschen?
- Finanziert das BSV die richtigen Leistungen?

Steuerung und Kontraktmanagement BSV

- Wie bewertet ihr die Idee der Steuerung mit Output- und Outcome-Zielen sowie die Idee der Steuerung mittels Globalbudgets (Produktgruppen / Produkte)?
- Inwiefern wurden diese Grundsätze des Public Managements im konkreten Fall umgesetzt?
- Setzt das BSV die richtigen Anreize (Vorgaben) in Bezug
 - o auf Effizienz der Leistungserbringung?
 - o Wirkung und Qualitätssicherung der finanzierten Leistungen?
- Gibt es Fehlanreize oder Verbesserungsbedarf?
- Verfügt das BSV über geeignete Instrument, um Kostentransparenz, effiziente und wirkungsvolle Leistungserbringung sicherzustellen bzw. zu überprüfen?
- Gibt es Verbesserungsbedarf?
 - In Bezug auf die eingesetzten Instrumente?
 - In Bezug auf die Vertragsverhandlungen?
 - In Bezug auf die Vertragsumsetzungen?

In Bezug auf die BSV-interne Organisation?

In Bezug auf die Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Stellen (Kantone, Bundesstellen etc.)?

Gibt es weitere Aspekte, die aus Eurer Sicht von Bedeutung sind?

Anhang 3: Interviewleitfaden kantonale Fachperson

Einführung:

- Welchen Bezug haben sie zur Altershilfe?
- Haben Sie Erfahrungen mit Leistungsverträgen?
- Wo sehen Sie aktuell die grossen Herausforderungen in der Altershilfe?

Altershilfe auf kantonaler Ebene

- Wie sind die Kompetenzen in ihrem Kanton im Bereich der Altershilfe geregelt?
- Welche Aufgaben übernehmen Gemeinden oder private Organisationen?
- Nimmt der Kanton eine Steuerungsrolle wahr, bestehen Austausch- oder Koordinationsgefässe?
- Kommen bestimmte Instrumente zur Bedarfserhebung zum Einsatz?

Steuerung Bund – Kantone

- Kennt der Kanton die Leistungen, die durch den Bund subventioniert werden?
- Inwiefern stimmen die Kanton und Gemeinden ihre Aktivitäten darauf ab?
- Wie könnte die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verbessert werden?
- Besteht dazu überhaupt die Notwendigkeit?

Subventionsverträge BSV im Bereich Altershilfe

- Sind Ihnen die Subventionsverträge des BSV bekannt, haben diese eine Relevanz für ihre Aufgaben? Falls ja, wie bewerten sie die Verträge in Bezug auf
 - o die inhaltliche Ausrichtung (werden die richtigen Leistungen unterstützt und Schwerpunkte gesetzt)?
 - o Stehen die Aufwände (Subventionen) in einem angemessenen Ertrag zum Nutzen (soweit abschätzbar)?
 - o Sind die beabsichtigten Wirkungen definiert und sind diese bedarfsgerecht?
 - o Wenn Sie an der Stelle des BSV wären: Würden Sie die Subventionsmittel anders einsetzen (andere Schwerpunkte, andere Organisationen)?

Selbstständigkeitserklärung

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

Zürich, 1. November 2018