

Leistungsverträge und deren Auswirkungen auf Anstellungsbedingungen in NGO

Erfahrungen mit Leistungsverträgen aus Sicht von Auftragnehmer und -geber

Kurzfassung

Im Auftrag des Verbands des Personals Öffentlicher Dienste VPOD, Sektion NGO

Livia Bannwart und Markus Schärler

Bern, 9. November 2015

A. Ausgangslage und Fragestellung

Im Auftrag des Verbands des Personals Öffentlicher Dienste VPOD, Sektion NGO führte das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS im Frühjahr 2015 eine Befragung von Schweizer Nichtregierungsorganisationen (NGO) über Löhne, Arbeitsbedingungen und Erfahrungen mit Leistungsverträgen durch und begleitete eine Masterarbeit, welche die Erfahrungen der Auftraggeberseite mit Leistungsverträgen untersuchte.

Aufgegriffen wurde das Thema Leistungsverträge, weil es in den vergangenen Jahren Hinweise darauf gab, dass neu ausgehandelte Leistungsverträge zu Verschlechterungen bei den Anstellungsbedingungen und zu einer verschärften Konkurrenzsituation unter NGO führen. Für die Schweiz fehlen bisher entsprechende empirische Untersuchungen. Zielsetzung der Studie ist es daher, Fakten und Tendenzen im Zusammenspiel zwischen der öffentlichen Hand (Auftraggeberin) und den NGO im Zusammenhang mit dem Instrument „Leistungsverträge“ aufzubereiten. Dank der Teilnahme von 38 Organisationen können mit der vorliegenden Studie unter anderem **folgende Fragen** zum Thema Leistungsverträge beantwortet werden:

- Hat sich die **Vergabepaxis** von Leistungsverträgen an NGO in den letzten 5 – 10 Jahren **verändert**? Welche **Auswirkungen** hat dies auf **Qualität** ihrer Leistungen und die **Anstellungsbedingungen** ihrer Mitarbeitenden?
- Wie häufig sind **Anstellungsbedingungen** eine **Vorgabe** beim Abschluss von Leistungsverträgen, welche Rolle spielen sie in den **Leistungsvertragsverhandlungen**?
- Wie wichtig sind **Leistungsverträge am Gesamtvolumen** der erbrachten Leistungen von NGO, wie hat sich ihre diesbezügliche Bedeutung verändert?
- Ergeben sich verstärkte **Konkurrenzsituationen unter NGO**?
- Verändern sich durch Leistungsverträge die **Rollen und Kompetenzen** der Vertragspartner?

B. Datengrundlage und Merkmale der Organisationen

Die Datengrundlage der vorliegenden Studie basiert auf einer schriftlichen Befragung bei 38 Nichtregierungsorganisationen (NGO). In der Studie wurden NGO aus fünf Hauptbereichen, nämlich **Hilfswerke, Umweltorganisationen, ausgewählte Interessenorganisationen, kirchliche Organisationen** sowie einige **Organisationswesens** einbezogen. Die an der Studie beteiligten Organisationen haben ihren Haupt-

sitz in den folgenden 10 Kantonen: Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Jura, Luzern, Neuchâtel, Waadt, Wallis und Zürich. Bezüglich Organisationsgrösse ist die Stichprobe sehr heterogen. 14 Organisationen haben bis 50 Mitarbeitende, 17 Organisationen haben 51 bis 200 Mitarbeitende und 7 Organisationen haben über 200 Mitarbeitende. Die teilnehmenden Organisationen finanzieren sich zu durchschnittlich 42 Prozent mit öffentlichen Beiträgen (Subventionen, Leistungsverträge etc.), gefolgt von Spenden und Mitgliederbeiträgen (durchschnittlich 32 Prozent) und selbst erwirtschafteten Mitteln (14 Prozent).

C. Die Bedeutung von Leistungsverträgen für NGO

Von den 38 NGO haben **26 Organisationen** (68 Prozent) angegeben, dass sie **Leistungsverträge** mit der öffentlichen Hand haben. Betrachtet man die Finanzierungsanteile nur für diese Gruppe, so zeigt sich, dass sich diese 26 Organisationen im Durchschnitt rund **zur Hälfte über Leistungsverträge mit der öffentlichen Hand finanzieren** und dass Leistungsverträge bei diesen Organisationen mit 90 Prozent den überwiegenden Teil der öffentlichen Beiträge aus der Schweiz ausmachen. Leistungsverträge haben für die Finanzierung dieser Organisationen also einen sehr hohen Stellenwert, der tendenziell noch zu steigen scheint. Die meisten Organisationen mit Leistungsverträgen haben **Leistungsverträge auf mehreren Staatsebenen** (Bund, Kantone, Gemeinden).

D. Die Ausgestaltung von Leistungsverträgen

Ein Grossteil der Leistungsverträge enthält konkrete Vorgaben zu Qualitätsstandards für die zu erbringende Leistung. Anders sieht es bezüglich Qualitätsstandards für Anstellungsbedingungen aus: Fast zwei Drittel (65%) der NGO geben an, dass in Leistungsverträgen keine konkreten Vorgaben zu den **Anstellungsbedingungen** zu finden sind. Die **Laufzeit** von Leistungsverträgen wird grundsätzlich als angemessen angesehen, ein heterogenes Bild zeigen die Antworten zum **finanziellen Spielraum**, den **inhaltlichen Mitsprachemöglichkeiten** und den **unternehmerischen Freiheiten**: rund die Hälfte der NGO fühlt sich zu sehr eingeschränkt, die andere Hälfte erachtet ihr Mitspracherecht als angemessen.

E. Die Auswirkungen von Leistungsverträgen auf NGO allgemein

Grundsätzlich werden Leistungsverträge als gutes Instrument zur **effizienten Zusammenarbeit** mit der öffentlichen Hand angesehen.

Als wichtigste **Vorteile** werden genannt:

Die meisten NGO bestätigen, dass ihnen ihre wichtigsten Leistungsverträge **ausreichend Planungssicherheit in finanzieller Hinsicht** bieten und daher auch ermöglichen, dass sie die **Mehrheit der Mitarbeiter/innen unbefristet anstellen** können. Leistungsverträge führen oft zu einer engeren und **besseren Zusammenarbeit** zwischen öffentlicher Hand und NGO.

Als wichtigste **Nachteile** werden genannt:

Viele NGO stellen im Zusammenhang mit Leistungsverträgen einen grossen **Konkurrenzkampf** mit einem starken **Druck auf die Preise** fest. Oft wird auch die **Art der Steuerung**, mit welcher die öffentliche Hand die Leistungserbringung lenkt, bemängelt. Viele NGO sehen den **grossen administrativen Aufwand**, häufig im Zusammenhang mit Kontrollbedürfnissen oder zu **kurzen Laufzeiten** als grossen Nachteil.

Nur ein Drittel der NGO bestätigt, dass die Leistungsverträge ihnen erlauben, den Mitarbeitenden **fortschrittliche Sozialleistungen** zu bieten. Auch scheint aufgrund des Kostendrucks durch Leistungsverträge teilweise die Qualität der Leistungen zu leiden. Die Mehrheit der befragten NGO erkennen eine einseitige **Risikoverlagerung** in Richtung Auftragnehmer und sehen im Rahmen ihrer Leistungsverträgen keine Möglichkeit, ausreichende **Rückstellungen** und Rücklagen z.B. für Innovationen, Investitionen und gezielte Personalentwicklung zu bilden.

F. Leistungsverträge im Vergleich zu anderen Formen der Finanzierung

In den meisten NGO unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen in Organisationsbereichen, welche über Leistungsverträge finanziert werden, nicht grundlegend von den Arbeitsbedingungen in Organisationseinheiten, welche anders finanziert werden. In den meisten Fällen scheinen Leistungsverträge nicht zu vermehrter Teilzeitbeschäftigung, befristeten Verträgen oder verschlechterten Konditionen bei den Anstellungsbedingungen und/oder Sozialleistungen zu führen. Immerhin rund ein Viertel der NGO bekundet aber öfters Mühe, gutes Personal zu finden und zu halten. Rund 60 Prozent der NGO finden zudem, dass die in Leistungsverträgen gesetzten Rahmenbedingungen dazu führen, dass bei der Leistungserbringung **finanzielle Überlegungen fachlichen Überlegungen vorgehen**.

G. Veränderungen in den letzten 5 Jahren

Zwei Drittel der NGO finden, dass sich der **Konkurrenzdruck** im Submissionsverfahren deutlich

erhöht hat und der Austausch mit befreundeten Organisationen weniger offen ist.

Die **Laufzeit** von Leistungsverträgen hat sich nach Einschätzung der NGO nicht wesentlich verändert.

Die Mehrheit der NGO bedauern, dass in den letzten Jahren der **administrative Aufwand** deutlich zugenommen hat, der Verhandlungsspielraum grundsätzlich kleiner geworden ist, dass **mehr Leistung für weniger Geld** verlangt wird und der Vergabeentscheid tendenziell später gefällt wird.

H. Die Vergabep Praxis aus Sicht der NGO

Mehr als die Hälfte der NGO findet, dass **fortschrittlichen Anstellungsbedingungen** auf Seiten der Leistungserbringer **zu wenig Relevanz** beigemessen wird und dass die **Kosten** im Vergleich zu anderen Kriterien **zu stark berücksichtigt** werden. Auch finden viele, dass den Qualitätsstandards bezüglich Leistungserbringung und dem Know-How auf Seiten der Leistungserbringer höchstens teilweise genügend Relevanz beigemessen wird. Knapp die Hälfte findet zudem, dass die **Vergabeentscheide zu wenig begründet** werden.

I. Der Handlungsbedarf

Viele NGO sehen den grössten Handlungsbedarf beim **administrativen Aufwand** und bei der hohen **Gewichtung der Kosten** (je 5 Nennungen). Mit je drei Nennungen wird zudem Handlungsbedarf bei den **Laufzeiten**, bei Anpassungen an den Bedarf während der Laufzeit sowie bei der **Transparenz** im Vergabeprozess gesehen. 63 Prozent der NGO würden es zudem begrüssen, wenn „Gütesiegel“ mit Mindestvorschriften zu den Anstellungsbedingungen der Mitarbeitenden ergänzt würden.

K. Best Practice aus Sicht der NGO

Folgende „Best Practice“-Aspekte können festgehalten werden:

■ Laufzeiten von mindestens vier Jahren:

Nur genügend lange Laufzeiten gewähren eine gewisse Planungssicherheit und schonen die Ressourcen, die für aufwändige Ausschreibungen aufgewendet werden müssen.

■ Genügend lange Kündigungsfrist:

Für den Kündigungsfall müssen die allgemeinen Bedingungen und eine genügend lange Frist vertraglich festgehalten werden.

■ Flexibilität bei veränderten Umständen:

Gute Leistungsverträge sind aber auch durch eine Flexibilität auf Seiten der Auftraggeber gekennzeichnet bezüglich Anpassung von Umfang und Preis der Leistung, wenn sich die Umstände während der Laufzeit stark verändern.

■ **Faire Entschädigung:** Wird zu sehr Druck auf den Preis ausgeübt, leidet häufig die Qualität der Leistung oder es geraten die Anstellungsbedingungen unter indirekten Druck (v.a. bezüglich Sozialleistungen).

■ **Klare Regelung:** Der Auftrag, die zu erbringende Leistung, die Kompetenz sowie die Verantwortung müssen im Vertrag klar geregelt sein.

■ **Effizientes und einfaches Controlling:** Die Steuerung sollte über Output oder Outcome laufen und nicht auch noch Input-Elemente umfassen.

■ **Partnerschaftliche Beziehung** zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern erleichtern die Verhandlung und stärken die Vertrauensbasis.

L. Die Sicht der Auftraggebenden

Im Rahmen des Gesamtprojekts wurde auch eine **Masterarbeit** verfasst, welche neben theoretischen Grundlagen zum Thema Leistungsverträge hauptsächlich die **Leistungsvergabepaxis auf Seiten der Verwaltung untersucht**. Die Ergebnisse stützen sich auf eine schriftliche Befragung bei Verwaltungseinheiten, eine Dokumentanalyse und ein Experteninterview. Mehr als die Hälfte der antwortenden Verwaltungsstellen arbeiten nicht mit Leistungsverträgen. Sämtliche Auftraggeber, welche bereits mit Leistungsverträgen arbeiten, schätzen das Instrument der **Leistungsverträge** als **nützlich** und **vorteilhaft**. Die **Hauptvorteile** für die Auftraggeber sind dabei die tendenziell **geringeren Kosten** und die Möglichkeit, **flexibler** auf sich **verändernde Umstände** reagieren zu können.

Als **Hauptnachteile** sehen die Auftraggeber ebenfalls den **hohen administrativen Aufwand**, der im Zusammenhang mit Leistungsverträgen entsteht sowie den **Know-How-Verlust** in der Verwaltung durch die Auslagerung von Aufgaben.

Aus Sicht der Verwaltung gab es in der **Vergabepaxis** in den letzten fünf Jahren **keine** grundlegenden **Änderungen**. Viele messen den Kriterien für die Vergabe eine wichtige Rolle zu, jedoch nur die Hälfte arbeitet mit vorgegebenen Kriterienlisten und im Bereich **Anstellungsbedingungen** begnügt sich die öffentliche Hand meist mit einer einfachen Selbstdeklaration der Auftragnehmer. Durch die Zunahme der Anbieter aufgrund öffentlicher Ausschreibungen hat sich aus Sicht der Verwaltung sich die **Qualität** der Leistungserbringung **verbessert**, auffallend ist aber, dass 80% der antwortenden Verwaltungsstellen noch immer mit den gleichen NGO zusammenarbeiten wie vor der Umstellung auf Leistungsverträge.

M. Das Fazit

Ausgehend von den Resultaten der beiden Umfragen können folgende Punkte als Fazit zusammengezogen werden:

■ **Leistungsverträge werden grundsätzlich als gutes Instrument zur effizienten Zusammenarbeit gesehen:** Zentrales Element, um Nachteile zu minimieren und die Vorteile zu maximieren, ist aber immer die konkrete Ausgestaltung des Vergabeprozesses, des Leistungsvertrages an sich sowie der Beziehung zwischen den Auftraggebern und –nehmern.

■ **Fortschrittliche Anstellungsbedingungen werden zu wenig berücksichtigt:** Fortschrittlichen Anstellungsbedingungen wird bei der Vergabe oft zu wenig Relevanz beigemessen und nur eine Minderheit der Leistungsverträge enthält konkrete Vorgaben bezüglich Anstellungsbedingungen. Bei der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an NGO kann der Staat seine Kosten reduzieren, wenn die ausführenden NGO ihren Angestellten tiefere Löhne und weniger fortschrittliche Sozialleistungen entrichten als der Staat selbst. Bei öffentlichen Ausschreibungen könnten sich zunehmend auch ausländische Anbieter bewerben und mit tieferen ausländischen Löhnen die Schweizer Anbieter konkurrenzieren. Entsprechend würden zwei Drittel der teilnehmenden Organisationen es begrüßen, wenn bestehende „Gütesiegel“ um Aspekte zu fortschrittlichen Anstellungsbedingungen ergänzt würden.

■ **Der Kostenfaktor steht bei der Vergabe von Leistungsverträgen zu sehr im Zentrum:** Die zu hohe Gewichtung der Kosten ist ein zentraler Handlungsbedarf. Der Preisdruck gefährdet nicht nur die Qualität der Leistungen, sondern verhindert oft auch, dass NGO ausreichende Rückstellungen und Rücklagen z.B. für Innovationen, Investitionen und gezielte Personalentwicklung bilden können.

■ **Der administrative Aufwand ist sehr gross:** Viele teilnehmende Organisationen sehen im Zusammenhang mit Leistungsverträgen eine sehr hohe administrative Belastung, die in den letzten Jahren noch zugenommen hat. Einerseits müssen viele Ressourcen für Verhandlungen resp. die Neuausarbeitung von Programmen im Bewerbungsverfahren investiert werden. Andererseits fordern die Auftraggeber oft auch sehr viel Rechenschaft und Kontrolldokumentationen ein. In diesem Zusammenhang wird von vielen NGO die Art der Steuerung bemängelt, weil so in vielen Fällen die Steuerung zu stark über den Output (teilweise gar über den Input) läuft und die Auftraggeber vielfach zu stark in die Leistungserbringung eingreifen. Auch auf Auftraggeberseite wird der hohe administrative Auf-

wand als grösster Nachteil von Leistungsverträgen angegeben.

■ **Die Laufzeit von Leistungsverträgen**

spielt eine zentrale Rolle: Als genügend lange Laufzeit wird von der Mehrheit der NGO eine Dauer von mindestens vier Jahren angesehen. Die Laufzeit ist zentraler Punkt in der Beurteilung der NGO, ob ein Leistungsvertrag als gut oder schlecht eingestuft wird. Eine genügend lange Laufzeit führt zu finanzieller und leistungsbasierter Planungssicherheit und verhindert, dass jedes Jahr viel Zeit in neue Verhandlungen investiert werden muss. Gewünscht wird aber auch eine Flexibilität auf Seiten der Auftraggeber bezüglich Anpassung des Vertrags, wenn sich die Verhältnisse während der Laufzeit stark ändern.

■ **Es gibt eine Tendenz zu einer einseitigen**

Risikoverlagerung: Zwei Drittel der befragten NGO sehen eine Tendenz, dass durch Leistungsverträge eine einseitige Risikoverlagerung zu Lasten der NGO stattfindet. Probleme werden vor allem im Zusammenhang mit der Beendigung eines Leistungsvertrages sowie bei der Subjektfinanzierung von verschiedenen Angeboten gesehen.

Detaillierte Informationen, weitere Zahlen und Grafiken sind in der **ausführlichen Studie** enthalten. Diese kann bei vpod-ngo bestellt werden:

vpod-ngo, Schwanengasse 9, 3011 Bern,
Telefon 031 312 83 28, info@vpod-ngo.ch.