

Hans Jörg Höhener
Urs Schmidig

**Leistungsvereinbarungen des
Kantons Zürich mit Privaten**

Ausgewählte Probleme dargestellt an
Beispielen aus Berufsbildung und Sport

*Masterarbeit eingereicht bei der
Universität Bern, Kompetenzzentrum
für Public Management KPM, im
Rahmen des Executive Master of
Public Administration MPA*

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Dr. Adrian Ritz
Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Hans Jörg Höhener
Urs Schmidig

Leistungsvereinbarungen des Kantons Zürich mit Privaten

Ausgewählte Probleme dargestellt an Beispielen
aus Berufsbildung und Sport

*Masterarbeit eingereicht bei der Universität Bern,
Kompetenzzentrum für Public Management KPM, im Rahmen
des Executive Master of Public Administration MPA*

KPM-Verlag
Bern

Hans Jörg Höhener ist stellvertretender Amtschef und Leiter der Abteilung Berufsfachschulen und Weiterbildung im Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) des Kantons Zürich.

Urs Schmidig ist Chef der Fachstelle Sport des Kantons Zürich.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Leistungsvereinbarungen des Kantons Zürich mit Privaten

Höhener Hans Jörg; Schmidig Urs

Bern 2009

ISBN 978-3-906798-23-3

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2009 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

3.2	Berufsfachschulen im Gesundheitswesen.....	23
3.2.1	Aufgaben	23
3.2.2	Entwicklung.....	24
3.3	Leistungsvereinbarung mit dem Bildungszentrum für Gesundheitsberufe	25
3.4	Berufsfachschulen im kaufmännischen und gewerblich-industriellen Bereich	28
3.4.1	Aufgaben	28
3.4.2	Entwicklung der kaufmännischen Berufsfachschulen	29
3.5	Leistungsvereinbarungen mit kaufmännischen Berufsfachschulen	30
3.6	Charakterisierung der Aufgabenübertragung	32
3.6.1	Alle Berufsfachschulen	32
3.6.2	Private Berufsfachschulen	35
4	SPORTFÖRDERUNG IM KANTON ZÜRICH	39
4.1	Bedeutung	39
4.2	Förderung des Verbands- und Vereinssports	40
4.2.1	Aufgaben	40
4.2.2	Zürcher Kantonalverband für Sport (ZKS)	41
4.2.3	Entwicklung.....	42
4.3	Leistungsvereinbarung mit dem ZKS.....	42
4.3.1	Hauptvereinbarung	43
4.3.2	Spezialvereinbarungen	45
4.3.2.1	Nachwuchsförderung	45
4.3.2.2	Zürcher Orientierungslauf	47
4.3.2.3	Behindertensportlager.....	49
4.4	Charakterisierung der Aufgabenübertragung	50
5	AUFGABENÜBERTRAGUNG AN PRIVATE.....	55
5.1	Theoretische Grundlagen	55
5.1.1	Staatsverständnis	55
5.1.2	Öffentliche Aufgaben	57
5.1.3	Private.....	57
5.1.4	Zusammenwirken von Staat und Privaten	58
5.1.4.1	Outsourcing.....	58
5.1.4.2	Public Private Partnership.....	59
5.1.4.3	Privatisierung	59
5.1.5	Auslagerung.....	60
5.1.5.1	Begriff.....	60
5.1.5.2	Hinreichende rechtliche Grundlage als Voraussetzung...	61
5.2	Rechtliche Voraussetzungen	62
5.2.1	Im Allgemeinen	63
5.2.1.1	Bundesrecht.....	63
5.2.1.2	Kantonales Recht.....	64
5.2.2	In der Berufsbildung.....	67
5.2.2.1	Bundesrecht.....	67
5.2.2.2	Kantonales Recht.....	68
5.2.3	Im Sport	71
5.2.3.1	Bundesrecht.....	71
5.2.3.2	Kantonales Recht.....	72
5.3	Situation in der Berufsbildung.....	79

5.4	Situation im Sport	83
6	VORBEREITUNG UND ABSCHLUSS VON LEISTUNGSVEREINBARUNGEN	87
6.1	Begriff der Leistungsvereinbarung	87
6.2	Formale Aspekte	88
6.2.1	Anzahl Dokumente	88
6.2.2	Aufbau	89
6.2.3	Umfang	90
6.3	Inhaltliche Elemente	90
6.3.1	Parteien	92
6.3.2	Laufzeit	93
6.3.3	Grundlagen	94
6.3.4	Übergeordnete Ziele	95
6.3.5	Produktgruppen	96
6.3.6	Finanzierung	98
6.3.7	Weitere Elemente	102
6.3.7.1	Besondere Regelungen	102
6.3.7.2	Kompetenzen und Kompetenzvorbehalte	103
6.4	Keine öffentliche Ausschreibung	103
6.5	Aushandlungsprozess	105
6.6	Erkenntnisse für die Berufsbildung	108
6.6.1	Formale Aspekte	108
6.6.2	Inhaltliche Elemente	109
6.6.2.1	Parteien	109
6.6.2.2	Laufzeit	110
6.6.2.3	Grundlagen	111
6.6.2.4	Übergeordnete Ziele und Produktgruppen	111
6.6.2.5	Finanzierung	112
6.6.2.6	Weitere Elemente	113
6.6.3	Aushandlungsprozess	114
6.7	Erkenntnisse für den Sport	119
6.7.1	Formale Aspekte	120
6.7.1.1	Bezeichnung	120
6.7.1.2	Anzahl Dokumente	121
6.7.1.3	Aufbau und Umfang	121
6.7.2	Inhaltliche Elemente	122
6.7.2.1	Parteien	122
6.7.2.2	Laufzeit	123
6.7.2.3	Grundlagen	123
6.7.2.4	Übergeordnete Ziele	124
6.7.2.5	Produktgruppen	125
6.7.2.6	Finanzierung	129
6.7.2.7	Besondere Regelungen	130
6.7.2.8	Kompetenzen	130
6.7.3	Aushandlungsprozess	131
7	UMSETZUNG UND ERFÜLLUNG	133
7.1	Information als neue Herausforderung für die Verwaltung	133
7.2	Controlling	134
7.2.1	Theorie	134
7.2.2	Kanton Zürich	136

7.2.3	Berichtswesen	138
7.2.3.1	Theoretische Grundlagen.....	138
7.2.3.2	Kanton Zürich.....	140
7.2.4	Leistungs- und Wirkungsüberprüfung	141
7.2.4.1	Theorie.....	141
7.2.4.2	Kanton Zürich.....	145
7.3	Leistungsstörungen	146
7.3.1	Behandlung in Theorie und Rechtsprechung.....	147
7.3.1.1	Begriff.....	147
7.3.1.2	Leistungsvereinbarungen als öffentlich- rechtliche Verträge	147
7.3.1.3	Leistungsstörungen im Obligationenrecht	148
7.3.1.4	Spezialgesetzliche Regelungen	150
7.3.2	Keine Regelung im kantonalen Recht.....	150
7.4	Konfliktmanagement.....	151
7.4.1	Streitschlichtung	151
7.4.2	Verwaltungsverfahren.....	151
7.5	Erkenntnisse für die Berufsbildung	152
7.5.1	Controlling.....	152
7.5.1.1	Berichtswesen.....	152
7.5.1.2	Leistungs- und Wirkungsüberprüfung	154
7.5.1.3	Qualitätsmanagement	155
7.5.1.4	Evaluationen	156
7.5.2	Leistungsstörungen und Konfliktmanagement	156
7.6	Erkenntnisse für den Sport	157
7.6.1	Controlling.....	158
7.6.1.1	Einführung eines massvollen Controllings	158
7.6.1.2	Überprüfung von Wirkungszielen	158
7.6.1.3	Überprüfung der Leistungserbringung.....	160
7.6.2	Leistungsstörungen	161
7.6.3	Konfliktmanagement	162
8	BEENDIGUNG UND ERNEUERUNG VON LEISTUNGSVEREINBARUNGEN.....	163
8.1	Beendigung	163
8.2	Erneuerung.....	164
8.3	Erkenntnisse für die Berufsbildung	166
8.3.1	CAREUM AG	167
8.3.1.1	Beendigung.....	167
8.3.1.2	Erneuerung	167
8.3.2	KV Zürich Business School.....	168
8.3.2.1	Beendigung.....	168
8.3.2.2	Erneuerung	168
8.4	Erkenntnisse für den Sport	169
8.4.1	Beendigung.....	169
8.4.2	Erneuerung.....	169
9	PRAKTISCHE ERGEBNISSE	171
9.1	Empfehlungen zur Neugestaltung der Leistungsverein- barungen in der Berufsbildung	171
9.1.1	Vorbereitung und Abschluss	172
9.1.1.1	Formale Aspekte	172

9.1.1.2	Inhaltliche Elemente.....	173
9.1.1.3	Aushandlungsprozess.....	179
9.1.2	Umsetzung und Erfüllung.....	180
9.1.2.1	Controlling.....	180
9.1.2.2	Leistungsstörungen und Konfliktmanagement	182
9.1.3	Beendigung und Erneuerung.....	183
9.1.3.1	Beendigung.....	183
9.1.3.2	Erneuerung	184
9.2	Neue Leistungsvereinbarung für den Sport.....	186
9.2.1	Ausserhalb der Leistungsvereinbarung zu beach- tende Aspekte.....	186
9.2.1.1	Rechtsgrundlagen	186
9.2.1.2	Vertragsverhandlungen	186
9.2.2	Inhalt der neuen Leistungsvereinbarung.....	187
9.2.2.1	Formales	187
9.2.2.2	Elemente.....	188
LITERATURVERZEICHNIS.....		193
QUELLENVERZEICHNIS		201
ANHANG I: LEISTUNGSVEREINBARUNG CAREUM.....		209
ANHANG II: JAHRESKONTRAKT CAREUM.....		221
ANHANG III: KONTRAKT KV ZÜRICH BUSINESS SCHOOL.....		225
ANHANG IV: NEUE LEISTUNGSVEREINBARUNG ZKS (ENTWURF).....		237
ANHANG V: ALTE LEISTUNGSVEREINBARUNG ZKS (HAUPTVEREINBARUNG).....		255
ÜBER DIE AUTOREN.....		263

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abb.	Abbildung
Abl	Amtsblatt
Art.	Artikel
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
bzw.	beziehungsweise
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fr.	Franken
i.V.m.	in Verbindung mit
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
KVZBS	KV Zürich Business School
LEA	Leistungserfassung mit Aufwandnachweis
lit.	litera
MBA	Mittelschul- und Berufsbildungsamt
Mia.	Milliarde(n)
Mio.	Million(en)
NPM	New Public Management
S.	Seite
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
ZBI	Zentralblatt
Ziff.	Ziffer
ZKS	Zürcher Kantonalverband für Sport

MANAGEMENT SUMMARY

Leistungsvereinbarungen mit verwaltungsexternen Dritten, insbesondere mit Privaten, gelten als wichtiges Instrument der modernen Verwaltungsführung im Sinne von New Public Management (NPM). Sie ermöglichen es einem Gemeinwesen im Idealfall, die Ansprüche der Bevölkerung nach staatlichen Leistungen mit Hilfe von Dritten wirkungsvoll, effizient und günstig zu erfüllen.

Leistungsvereinbarungen mit Privaten gibt es auch im Kanton Zürich, unter anderem in den Bereichen Berufsbildung und Sport. In der Berufsbildung hat der Kanton Leistungsvereinbarungen mit fünf privaten Berufsfachschulen und im Sport mit dem Zürcher Kantonalverband für Sport (ZKS) abgeschlossen. Diese Leistungsvereinbarungen entsprechen zu einem grossen Teil nicht den Erfordernissen, welche die Wissenschaft heute an Leistungsvereinbarungen stellt. Zudem sind sie aufgrund des Erlasses von neuen Rechtsgrundlagen revisionsbedürftig. Vor diesem Hintergrund wurden die zuständigen Verwaltungsstellen beauftragt, neue Leistungsvereinbarungen auszuarbeiten.

In dieser Arbeit wird untersucht, inwieweit die bisherige kantonale Praxis bei Leistungsvereinbarungen mit Privaten in der Berufsbildung und im Sport mit dem aktuellen Stand der Wissenschaft und dem geltenden Recht übereinstimmt. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen werden für die Berufsbildung Empfehlungen zur Neugestaltung der Leistungsvereinbarungen und im Sport ein Entwurf für eine neue Leistungsvereinbarung mit dem ZKS erarbeitet.

Dazu werden zunächst die wesentlichen Aspekte der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Zürich beleuchtet. Danach folgt die Analyse der Aufgabenübertragung im Rahmen der bestehenden Leistungsvereinbarungen in der Berufsbildung und im Sport. Anschliessend werden die theoretischen Grundlagen und die rechtlichen Voraussetzungen für die Aufgabenübertragung an Private erläutert und mit der aktuellen Situation in der Berufsbildung und im Sport verglichen. Anknüpfend daran werden wesentliche Aspekte bei der Vorbereitung und dem Ab-

schluss, bei der Umsetzung und Erfüllung sowie bei der Beendigung und Erneuerung von Leistungsvereinbarungen mit Privaten erläutert und jeweils Erkenntnisse für die Neugestaltung der Leistungsvereinbarungen in der Berufsbildung und im Sport daraus abgeleitet. Schliesslich werden im Sinne von praktischen Ergebnissen Empfehlungen zur Neugestaltung der Leistungsvereinbarungen in der Berufsbildung und ein Entwurf für eine neue Leistungsvereinbarung mit dem ZKS präsentiert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das kantonale Recht der Ausgestaltung von modernen Leistungsvereinbarungen mit Privaten grundsätzlich nicht entgegensteht. Ob eine solche Vereinbarung in der Praxis positive Wirkungen entfaltet, hängt von den konkreten Umständen ab. Neben der Berücksichtigung der sachlichen Besonderheiten des entsprechenden Aufgabenbereichs ist vor allem die bei den Parteien herrschende Kultur entscheidend. In jedem Fall tragen moderne Leistungsvereinbarungen jedoch dazu bei, ein wirkungs- und leistungsorientiertes Bewusstsein zu schaffen.

1 EINLEITUNG

In dieser Arbeit wird bei Personenbezeichnungen aus Gründen der vereinfachten Lesbarkeit die männliche Form verwendet.

In diesem Kapitel wird zunächst die Ausgangslage dargestellt. Danach wird die Problemstellung der Arbeit aufgezeigt und deren Untersuchungsgegenstand festgelegt. Gestützt darauf werden die Fragestellung und die Zielsetzung konkretisiert und das methodische Vorgehen erläutert.

1.1 Ausgangslage

Leistungsvereinbarungen mit verwaltungsexternen Dritten gelten in der Wissenschaft als zentrales Instrument der modernen Verwaltungsführung, die seit Mitte der 1990er-Jahre stark vom Konzept des New Public Management (NPM) geprägt ist. Sie ermöglichen es einem Gemeinwesen im Idealfall, die ständig wachsenden Ansprüche der Bevölkerung nach staatlichen Leistungen mit Hilfe von Dritten wirkungsvoll, effizient und günstig zu erfüllen. Resultieren sollte letztlich ein schlanker, jedoch leistungsfähiger Staat.

Eine erste Beschäftigung mit der Thematik innerhalb der kantonalen Verwaltung ergibt eine weite Verbreitung von Leistungsvereinbarungen des Kantons Zürich mit Dritten, insbesondere mit Privaten. Ein genauer Überblick existiert nicht, da keine Amtsstelle zentral für alle Leistungsvereinbarungen zuständig ist oder über eine Gesamtsicht verfügt. Es ist davon auszugehen, dass insgesamt eine pragmatisch gewachsene Praxis vorherrscht, die sich mehr aus den besonderen Umständen der Einzelfälle und weniger aus wissenschaftlichen Erkenntnissen ergibt. Diese Annahme erhärtet sich insbesondere für die bestehenden Leistungsvereinbarungen in den Bereichen Berufsbildung und Sport. So arbeitete beispielsweise der Kanton Zürich in beiden Bereichen schon lange vor Abschluss der bestehenden Leistungsvereinbarungen mit historisch gegebenen Partnern zusammen. Diese sind fünf privatrechtlich organisierte Berufsfachschulen einerseits und der Zürcher Kantonalverband für Sport

(ZKS) andererseits. Zudem handelt es sich bei den bestehenden Leistungsvereinbarungen in beiden Bereichen nicht um Leistungsvereinbarungen im Sinne der modernen Verwaltungswissenschaft. Hinzu kommt, dass in der jüngeren Vergangenheit neue Rechtsgrundlagen erlassen oder bestehende revidiert wurden, die Auswirkungen auf die Ausgestaltung und Handhabung von Leistungsvereinbarungen mit Dritten haben.

1.2 Problemstellung und Gegenstand

1.2.1 Problemstellung

Es besteht die Situation, dass eine bestehende, pragmatisch gewachsene und von den Einzelfällen geprägte Praxis des Kantons Zürich bei Leistungsvereinbarungen mit Dritten in den Bereichen Berufsbildung und Sport auf aktuelle Erkenntnisse der Wissenschaft und neue Rechtsgrundlagen trifft.

Vor diesem Hintergrund und unabhängig voneinander wurden sowohl das Mittelschul- und Berufsbildungsamt als auch die Fachstelle Sport beauftragt, neue Leistungsvereinbarungen mit Privaten auszuarbeiten. Im Berufsbildungsbereich sind unter anderem die bestehenden Leistungsvereinbarungen mit fünf privaten Berufsfachschulen neu zu gestalten. Und im Sport ist die bestehende Leistungsvereinbarung mit dem ZKS zu überarbeiten. Beide Verwaltungsstellen sind somit mit dem Problem konfrontiert, neue Leistungsvereinbarungen mit Dritten zu erarbeiten, die rechtskonform sein müssen, dem aktuellen Stand der Wissenschaft entsprechen sollen und sich darüber hinaus in der Praxis bewähren.

1.2.2 Gegenstand

Gegenstand der Arbeit ist aufgrund der aufgezeigten Problemstellung die Analyse der bisherigen kantonalen Praxis bei Leistungsvereinbarungen mit Privaten in den Bereichen Berufsbildung und Sport auf ihre Übereinstimmung mit der Lehre und dem geltenden Recht.

Bevor auf die eigentliche Fragestellung eingegangen wird, werden nachfolgend die für das Verständnis der Arbeit wichtigsten Begriffe definiert und abgegrenzt.

Unter Leistungsvereinbarungen werden Verträge verstanden, bei denen auf der einen Seite der Kanton Zürich und auf der anderen Seite von diesem unabhängige Private die Vertragspartner sind und mit denen der Kanton Zürich eine öffentliche Aufgabe zumindest teilweise auf diese Privaten überträgt.

Nicht untersucht werden Leistungsaufträge innerhalb des Kantons Zürich, mit denen beispielsweise der Kantonsrat den Regierungsrat mit der Umsetzung eines politischen Programms beauftragt oder mit denen der Regierungsrat oder eine hierarchisch höhere Verwaltungseinheit das Aufgabengebiet einer unteren Verwaltungseinheit bzw. einer unselbstständig rechtlichen Anstalt konkretisiert. Dabei handelt es sich von der Natur der Beziehung her nicht um echte Vertragsverhältnisse.

Als Kanton Zürich wird nicht die Gesamtheit aller im öffentlichen Recht genannten kantonalen Institutionen verstanden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sondern nur die Legislative sowie die Exekutive in einem engen Sinn, nämlich der Regierungsrat sowie die Amtsstellen der Zentralverwaltung.

Nicht untersucht werden die Judikative (Gerichte) und ausgegliederte Verwaltungseinheiten. Ebenfalls nicht Gegenstand der Arbeit bilden Institutionen, die oberhalb oder unterhalb der kantonalen Ebene angesiedelt sind, somit weder interkantonale (Regierungs- und Fachkonferenzen) oder internationale (zwischenstaatliche Organisationen) noch innerkantonale (Bezirke, Zweckverbände, Gemeinden) Institutionen. Bei diesen handelt es sich nicht um kantonale Institutionen im Sinne der vorliegenden Arbeit.

Unter Privaten werden vom Kanton Zürich unabhängige, mit diesem lediglich durch eine Leistungsvereinbarung verbundene, privatrechtlich organisierte Institutionen verstanden.

Nicht untersucht werden Institutionen, bei denen der Kanton Zürich zusätzlich zu den Rechten aus der Leistungsvereinbarung über Einflussmöglichkeiten bzw. ein indirektes Weisungsrecht verfügt. Das ist na-

mentlich dann der Fall, wenn er auf Grund der wirtschaftlichen (z.B. Beteiligung am Gesellschaftskapital) und/oder rechtlichen (z.B. Kompetenzen in Führungsorganen) Situation im Wesentlichen die Geschicke des Privaten bestimmen kann. In solchen Fällen ist das Erfordernis des unabhängigen Privaten nicht gegeben.

Unter öffentlichen Aufgaben werden alle staatlichen Aufgaben verstanden, die gemäss Art. 100 ff. der Verfassung des Kantons Zürich (KV) als öffentliche Aufgabe bezeichnet werden. Dazu gehören insbesondere auch die Berufsbildung (Art. 119 KV) und der Sport (Art. 121 KV).

Unter Übertragung wird der Vorgang verstanden, mit dem die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, die ein Gemeinwesen wahrzunehmen hat, von diesem zumindest teilweise auf einen Privaten zur stellvertretenden Erfüllung ausgelagert wird.

Nicht untersucht werden Vertragsverhältnisse, bei denen Private Gemeinwesen lediglich bei deren Aufgabenerfüllung helfen und gegenüber den Bürgern nicht als selbstständig handelnd in Erscheinung treten. Das ist insbesondere bei der Lieferung von Material und dem Erbringen von Dienstleistungen für die Verwaltung der Fall. Bei solchen Vertragsverhältnissen werden öffentliche Aufgaben nicht übertragen bzw. ausgelagert, sondern Sach- und Dienstleistungen eingekauft.

Das Bundesgesetz über die Berufsbildung regelt für sämtliche Berufsbe-
reiche ausserhalb der Hochschulen unter anderem die berufliche Grund-
bildung, die höhere Berufsbildung, die berufsorientierte Weiterbildung
und die Qualifikationsverfahren. In dieser Arbeit wird der Begriff der Be-
rufsbildung jedoch in einem engeren Sinn verwendet. Untersucht werden
nur privatrechtlich organisierte Berufsfachschulen im Kanton Zürich, die
eine berufliche Grundbildung vermitteln sowie Angebote der höheren Be-
rufsbildung und der berufsorientierten Weiterbildung bereitstellen kön-
nen.

Nicht untersucht werden demzufolge Lehrwerkstätten, Handelsmittel-
schulen oder überbetriebliche Kurse. Ebenfalls nicht Gegenstand dieser
Arbeit bilden die öffentlichrechtlich organisierten Berufsfachschulen.

Unter Sport wird der organisierte Verbands- und Vereinssport im Kanton Zürich verstanden. Dieser umfasst den ZKS als Dachverband der kantonalen Sportfachverbände, seine Mitgliederverbände und deren Vereine, somit die Gesamtheit aller Organisationen, die direkt oder indirekt im ZKS zusammengeschlossen sind.

Nicht untersucht werden somit Sportverbände und -vereine, die ihren Sitz zwar im Kanton Zürich haben, aber nicht im ZKS organisiert sind (z.B. nationale, internationale), der Schulsport, Jugend + Sport sowie der ungebundene Sport, der individuell oder in informellen Gruppen ausgeübt wird.

1.3 Fragestellung, Zielsetzung und Methode

Nachdem die Problemstellung aufgezeigt und der Gegenstand der Arbeit festgelegt worden ist, werden nachfolgend die Fragestellung und die Zielsetzung formuliert und die angewandten Methoden erläutert.

1.3.1 Fragestellung

Welche Voraussetzungen sind zu beachten, welche Möglichkeiten bestehen und welche Massnahmen sind sinnvoll, um in den Bereichen Berufsbildung und Sport a) aus Sicht der Wissenschaft gute, b) rechtskonforme und c) sich in der Praxis bewährende Leistungsvereinbarungen mit Privaten vorzubereiten und abzuschliessen, während der Laufzeit umzusetzen und schliesslich zu beenden oder zu erneuern?

1.3.2 Zielsetzung

Zielsetzung der Arbeit ist es, einerseits den aktuellen wissenschaftlichen Stand zu ausgewählten Problemen im Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen von Kantonen mit Privaten zusammenzutragen und zu kommentieren. Andererseits werden die massgeblichen Rechtsgrundlagen sowie bestehende Erfahrungen des Kantons Zürich mit solchen Vereinbarungen in den Bereichen Berufsbildung und Sport erschlossen und untersucht.

Sowohl die wissenschaftliche Auseinandersetzung als auch die Analyse von Rechtsgrundlagen und bestehender Praxis sollen im Hinblick auf die

Ausarbeitung von neuen Leistungsvereinbarungen in den Bereichen Berufsbildung und Sport erfolgen. Besonderes Augenmerk soll dabei auf folgende Problemkreise gerichtet werden:

1. Rechtliche Voraussetzungen für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit Privaten;
2. Formale Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen mit Privaten;
3. Aushandeln von Leistungsvereinbarungen mit Privaten;
4. Finanzierung der Leistung der Privaten;
5. Ausgestaltung des Controllings bei Leistungsvereinbarungen mit Privaten;
6. Leistungsstörungen und Streitschlichtung bei Leistungsvereinbarungen mit Privaten;
7. Beenden und Erneuern von Leistungsvereinbarungen mit Privaten.

Gestützt darauf und als praktische Ergebnisse sollen für den Bereich Berufsbildung Empfehlungen für die Neugestaltung der bestehenden Leistungsvereinbarungen erarbeitet und soll für den Bereich Sport eine konkrete Leistungsvereinbarung ausformuliert werden.

1.3.3 Methode

Die vorliegende Arbeit bedient sich empirischer Methoden. Im Rahmen von Dokumentenanalysen werden in einem ersten Schritt die Inhalte von relevanten wissenschaftlichen Publikationen und einschlägigen Rechtsgrundlagen ermittelt. In einem zweiten Schritt werden die gewonnenen Erkenntnisse mit der aktuellen Praxis verglichen und gestützt darauf im Sinne von Synthesen Folgerungen für die künftige Praxis gezogen.

2 WIRKUNGSORIENTIERTE VERWALTUNGSFÜHRUNG IM KANTON ZÜRICH

Dieses Kapitel bietet in einem ersten Abschnitt eine kurze Übersicht der Verwaltungsreform *wif!*. Anschliessend werden die vier Ziele und deren Zielerreichung erläutert. In einem dritten Teil wird auf für diese Arbeit relevante ausgewählte Querschnittsprojekte und Schwerpunkte eingegangen. Den Schluss bilden Aussagen zur Parlamentsreform, die in direktem Zusammenhang mit der Verwaltungsreform zu sehen ist.

2.1 Verwaltungsreform *wif!*

Am 1. Dezember 1996 stimmte der Zürcher Souverän dem Verwaltungsreformrahmengesetz mit deutlichem Mehr zu. Dies war die Bestätigung der vom Regierungsrat am 5. Juli 1995 beschlossenen Verwaltungsreform, die unter dem Namen *wif!* die Umstellung von der traditionellen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung zum Ziel hatte (Br. *wif!*: 5). Die Reform *wif!* wurde nach acht Jahren auf Ende der Legislatur 1999 bis 2003 weitgehend abgeschlossen und evaluiert. In der Legislatur 2003 bis 2007 wurden diverse Verfahren und Instrumente aus der Reform überarbeitet, einzelne Pendenzen erledigt und die Rechtssetzung definitiv den Anforderungen von *wif!* angepasst. Auf die neueren Entwicklungen der Reform wird, soweit sie für die Thematik der Arbeit von Bedeutung sind, ebenfalls in diesem Kapitel eingegangen.

2.1.1 Ziele, Projekte, Schwerpunkte

Die Reform orientierte sich am damals aktuellen konzeptionellen Rahmen des New Public Management (NPM) und umfasste vier Kernziele:

1. „Vermehrte Kundschaftsorientierung und Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern“ (nachfolgend: Vermehrte Bürger- und Kundenorientierung);
2. „Verbesserung der Steuerungsprozesse und -instrumente“ (nachfolgend: Erhöhte Steuerungsfähigkeit);

3. „Verstärkte Zielorientierung, Trennung von strategischer und operativer Führung“ (nachfolgend: Verstärkte Zielorientierung);
4. „Verbesserung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit“ (Br. wif!: 6 Abb. 1).

Diese Kernziele waren somit nicht so umfassend formuliert wie die in der aktuellen Literatur zu NPM beschriebenen; z.B. fehlt die Wettbewerbsorientierung (vgl. Lienhard 2005: 24; Schedler/Proeller 2003: 71 f.).

Zur Zielerreichung wurden über 60 Einzelprojekte und 17 Querschnittsprojekte durchgeführt. Zu den wichtigsten Querschnittsprojekten gehörten das Controlling (gleichzeitig einer der vier Schwerpunkte der Reform), das Zürcher Qualitätsmodell auf der Basis eines Total Quality Management nach EFQM (European Foundation for Quality Management), ein Benchmarking (Vergleich der Leistungen, Ergebnisse, Wirkungen und Kosten zwischen vergleichbaren Amtsstellen) und das e-Government (Förderung der internen und externen Kommunikation mittels Internet- und Intranet-Anwendungen, verstärkte Orientierung der Verwaltung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger bezüglich Dienstleistungen über das Internet).

Es wurden folgende vier Schwerpunkte gesetzt:

1. „Überprüfung der Trägerschaft der Leistungserbringung“;
2. „Neukonzipierung der Ressourcenallokation, neue Finanzierungsmodelle (KEF, Globalbudget und Kosten-Leistungs-Rechnung und weitere)“;
3. „Neue Führungsmodelle, Strukturänderungen bezüglich Aufbau- und Ablauforganisation, Reengineering“;
4. „Querschnittsprojekte“ (Br. wif! 2002: 7, Abb. 2).

Die Reform wif! wurde im Jahr 2002 evaluiert. Im Schlussbericht stellt das Evaluationsteam fest, dass die vier Kernziele insgesamt knapp erreicht wurden (vgl. SchlBer wif! 2002: i). Die Beurteilung der Zielerreichung erfolgte nach den drei Kriterien Kulturwandel, institutionelle Veränderungen sowie materielle Auswirkungen in der Breite und Tiefe (vgl. SchlBer wif! 2002: 60).

2.1.2 Vermehrte Bürger- und Kundenorientierung

2.1.2.1 Theoretische Grundlagen

Als Kernelement verlangt NPM eine verstärkte Kundenorientierung der Verwaltung, damit eine Dienstleistungshaltung in der Verwaltung etabliert werden kann (vgl. Schedler/Proeller 2003: 53 f.). Die Rolle des Bürgers wird auf der betrieblichen Ebene durch seine zusätzliche Rolle als Kunde ergänzt, nicht aber ersetzt. Der Kundenbegriff wird unterschieden in verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Kunden sowie allgemeine und besondere Kunden (vgl. Lienhard 2005: 34). Die Betrachtung des Staates als Dienstleister soll zu einer „menschlicheren Verwaltung“ führen (Lienhard 2005: 35; Schedler/Proeller 2003: 51). Damit wird die Verwaltung auch bürgerfreundlicher, weil ursprünglich die Bürger über ihre demokratische Mitwirkung im Staat Auftraggeber zur Erstellung staatlicher Leistungen sind. Die Mitwirkung als Kunde soll über Kundenbefragungen und Mitwirkungsrechte realisiert werden, im Rahmen deren die Kunden ihre Bedürfnisse bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung formulieren können. Die Doppelrolle als Bürger und Kunde wird noch komplexer, wenn die betreffende Person massgeblich zur Qualität der Leistungserstellung beiträgt oder eben nicht. So wird heute auch der Begriff „Prosumer“ verwendet, der den Hersteller (producer) und den Kunden (consumer) in einem neuen Begriff vereint (vgl. Bruderer 2004: 34). Ob Bürger, Prosumer oder Kunde: Gesetze und Verfahren sind einzuhalten. Eine marktwirtschaftlich bestimmte Kundensicht, die auf die Optimierung des individuellen Nutzens gerichtet ist, muss sich mitunter den Gesamtinteressen unterordnen und kann in keinem Fall die demokratische Legitimation des rechtsstaatlichen Handelns unerheblich machen (vgl. Lienhard 2005: 35). Der Kundenbegriff selbst und die Kundenorientierung sind zudem unscharfe Begriffe, und die Verwaltungsführung ist daher gehalten, „gemeinsam mit den Mitarbeitenden zu definieren, welches Verständnis der Kundenorientierung in ihrem spezifischen Umfeld angebracht und gewünscht ist“ (Schedler/Proeller 2003: 61).

2.1.2.2 Umsetzung im Kanton Zürich

In der Evaluation von wif! wird unter anderem eine Verstärkung der Kundschafts- und Bürgerorientierung festgestellt. Zusätzliche Kund-

schaftsbefragungen seien ausgelöst und in den Globalbudgets Zufriedenheits-Indikatoren eingebaut worden. Allerdings seien in der Verwaltung die Sicht und die Einschätzung der Kundschaft nicht systematisch vorhanden und diesbezüglich keine allgemeingültigen Qualitätsstandards definiert. Die Zielerreichung erhielt das Gesamturteil „knapp erreicht“ (vgl. SchlBer wif!: 40).

2.1.3 Erhöhte Steuerungsfähigkeit

2.1.3.1 Theoretische Grundlagen

Nach dem Konzept von NPM werden die strategisch ausgerichtete politische Führung und die operative Managementverantwortung klar getrennt. Dabei hat die Regierung die strategische „Übersetzungsfunktion“ zwischen dem Parlament, das auf der politischen bzw. normativen Ebene handelt, und der operativen Ebene der verwaltungsinternen oder -externen Leistungserbringer (vgl. Lienhard 2005: 31 f.; Schedler/Proeller 2003: 53 f.).

Diese Trennung in eine politische, strategische Ebene einerseits und in eine operative Ebene andererseits entspricht auch der Idee von NPM, die dem Parlament die Wirkungssteuerung über das Festlegen der politischen Ziele, der Regierung die strategische Führungsverantwortung und Leistungssteuerung durch das Setzen der operativen Ziele und der Verwaltung die Art und Weise der Zielerreichung überlässt (vgl. Schedler/Proeller 2003: 54). Damit sollen die Entscheidabläufe vereinfacht, die Transparenz staatlichen Handelns erhöht und zugleich die politische und die strategische Führung entlastet werden, was wiederum für die Leistungserbringer den Handlungsspielraum vergrössert. Eine verbesserte Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sollte das Ergebnis sein. Die oben skizzierte Trennung der Ebenen kann in der Praxis keine strikte sein, sie kann aber als Leitlinie die Primärverantwortung zuweisen (vgl. Lienhard 2005: 31 ff.).

2.1.3.2 Umsetzung im Kanton Zürich

In der Evaluation von wif! werden unter anderem als Stärken der Aufbau des operativen Controllings, der strategischen Mittelfristplanung mittels

Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) und des Funktionsbereichscontrollings zuhanden des Regierungsrates genannt. Zu den Schwächen werden gezählt, dass der Kantonsrat, bedingt durch die begrenzte Steuerungsfähigkeit im einjährigen Budget-Zyklus, nur wenig an Leistungssteuerung erkennen lasse. Auf der Ebene Regierung sei die zentrale Steuerung durch das Leistungs- und Funktionsbereichscontrolling noch mangelhaft. Weiter sei die Aussagekraft von Indikatoren ungenügend und der Einführungsstand der Kosten- und Leistungs-Rechnung (KLR) noch tief. Die Zielerreichung erhielt das Gesamturteil „knapp erreicht“ (vgl. SchlBer wif! 2002: 40).

2.1.4 Verstärkte Zielorientierung

2.1.4.1 Theoretische Grundlagen

Verfassung, Gesetze und Verordnungen sind die Basis des Verwaltungshandelns. Die traditionelle Verwaltung wird im Rahmen des Budgetprozesses durch die Zuteilung der Ressourcen (Finanzen, Personal und Infrastruktur) geführt und gesteuert. Diese Input-orientierte Steuerung zeigt Mängel, indem z.B. das Jährlichkeitsprinzip der Verwaltung wenig Anreiz bietet, die zugewiesenen Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen. Kreditreste am Jahresende werden unnötigerweise ausgegeben, um einer tieferen Mittelzuweisung im Folgejahr vorzubeugen („Dezemberfieber“). Auch auf der Ebene Parlament steht nicht die mittelfristige Leistungsplanung im Vordergrund, weil die Politiker sich vor allem mit Einzelkonten des nach Sachgruppen gegliederten Voranschlages beschäftigen (vgl. Lienhard 2005: 286 f.). Die gewünschte Transparenz staatlicher Leistungen und deren Wirkungen kann so nur sehr beschränkt geschaffen werden. NPM sieht die Ablösung der reinen Input-Steuerung durch die wirkungsorientierte Steuerung vor. Dabei sind nicht mehr die Ressourcen der Steuerungsgegenstand, sondern die Leistungen oder die Produkte. Es werden Ziele festgelegt und die Mittelzuweisung mit den Leistungen bzw. den erwünschten Wirkungen verknüpft. Damit soll die Einflussmöglichkeit der politischen Instanzen auf die Ergebnisse verbessert werden (vgl. Schedler/Proeller 2003: 117 ff.). Dies hat zur Folge, dass sämtliches Verwaltungshandeln als Produkt bzw. Leistung dargestellt und in gewissen Fällen in Produktgruppen bzw.

Leistungsgruppen zusammengefasst wird. Für Leistungen bzw. Leistungsgruppen sind Wirkungs- und Leistungsziele festzulegen. Für diese wiederum sind Standards als Sollwerte zu bestimmen, deren Erreichen mittels Indikatoren gemessen wird (vgl. Lienhard 2005: 28; Schedler/Proeller 2003: 210).

2.1.4.2 Umsetzung im Kanton Zürich

In der Evaluation von *wif!* werden als Stärken unter anderem aufgeführt: Definition von Leistungsgruppen mit Zielen und Indikatoren, Festlegen von Legislatorschwerpunkten, Erarbeiten einer Mittelfristplanung und die stärkere Motivation der Mitarbeitenden durch die Anerkennung und Belohnung individueller Leistungen. Als Schwächen werden genannt, dass Leistungsgruppen meist institutionell anstatt sachlich begründet werden, ein echter Wirkungsnachweis mit den aktuellen Indikatoren noch nicht möglich sei, die politische Ebene vorwiegend budgetorientiert steuere und die Zielformulierung nicht durch die ganze Hierarchie durchgängig sei. Die Zielerreichung erhielt das Gesamturteil „Ziel erreicht“ (vgl. SchlBer *wif!*: 21).

2.1.5 Verbesserung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit

2.1.5.1 Theoretische Grundlagen

NPM übernimmt betriebswirtschaftliche Betrachtungsweisen und legt fest, dass für das erfolgreiche Verwaltungshandeln die Effektivität (Wirksamkeit) und die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) im Vordergrund stehen (vgl. Lienhard 2005: 23 ff.). Dieser Ansatz stammt vom in den 80er-Jahren im englischsprachigen Raum entwickelten 3-Ebenen-Konzept (vgl. dazu Abschnitt 2.1.6.1). Dazu ist zu bemerken, dass sich privatwirtschaftliches und öffentliches Management auch weiterhin in gewissen Punkten unterscheiden, denn für den Staat gelten als Besonderheiten „Bindung an das Gemeinwohl, Steuerfinanzierung, fehlender Wettbewerb und Zwangskonsum“ (Lienhard 2005: 24). Auf ein weiteres Problem weisen Schedler/Proeller (2003: 67) hin: „Zwischen Effizienz und Effektivität kann ein Zielkonflikt entstehen, den es abzuwägen gilt. Es ist durchaus möglich, hocheffizient am Ziel vorbei zu schießen.“ Es ist also für die öffentliche Hand wichtig, immer die Wirksamkeit und Wirtschaft-

lichkeit gleichzeitig zu betrachten, um nicht eindimensional zu handeln. Als weites Feld hat sich das Messen bzw. Überprüfen von Effektivität und Effizienz eröffnet. Bei der Überprüfung der Effizienz wird das Verhältnis zwischen Kosten und Leistungen beurteilt, bei der Überprüfung der Effektivität das Verhältnis von geplanten und erzielten Wirkungen. Wirkungsrechnungen (vgl. Schedler/Proeller 2003: 207 f.) erfassen die Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit und setzen sie in Beziehung zu den politischen Zielen, die damit verfolgt wurden. Voraussetzung sind klare und messbare Ziele. An der ungenügenden Zielformulierung kann die Ermittlung der Effektivität auf der Wirkungsebene scheitern. Instrumente der Wirkungsmessung sind neben der Wirkungsrechnung Indikatoren, und wo diese nicht verwendet werden können, sind es Evaluationen (vgl. Ritz 2003: 25 ff.). Als Achillesferse des NPM wird immer wieder die Erfassung der Wirkung des Staats- und Verwaltungshandelns mittels Indikatoren bezeichnet (vgl. Buschor 2005: 18). Wirksamkeitsprüfungen sind aufgrund der zentralen Bedeutung dieses Aspektes des staatlichen Handelns erforderlich (vgl. Lienhard 2005: 138 ff.).

2.1.5.2 Umsetzung im Kanton Zürich

In der Evaluation von wif! werden als Stärken genannt: die Überprüfung der Prozessabläufe, die gesetzliche Verankerung der Kosten-Leistungs-Rechnung, die Pauschalierung von Staatsbeiträgen und die damit verbundenen Effizienzgewinne, ein gesteigertes Kostenbewusstsein und Einzelbeiträge von wif!-Projekten zur Haushaltsanierung. Als Schwächen werden aus Sicht des Kantonsrates die noch ungenügende Effizienzsteigerung genannt und weiter eine zu geringe Nutzung des Benchmarking und der damit verbundenen Lernprozesse sowie der ungenügende Ausweis von Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Die Zielerreichung erhielt das Gesamturteil „Ziel erreicht“ (vgl. SchIBer wif! 2002: 49).

2.1.6 Controlling

2.1.6.1 Controlling als Konzept der Steuerung staatlicher Tätigkeiten

Das Projekt Controlling wurde als erstes Querschnittsprojekt und einer der Schwerpunkte der Verwaltungsreform gestartet und bezweckt die

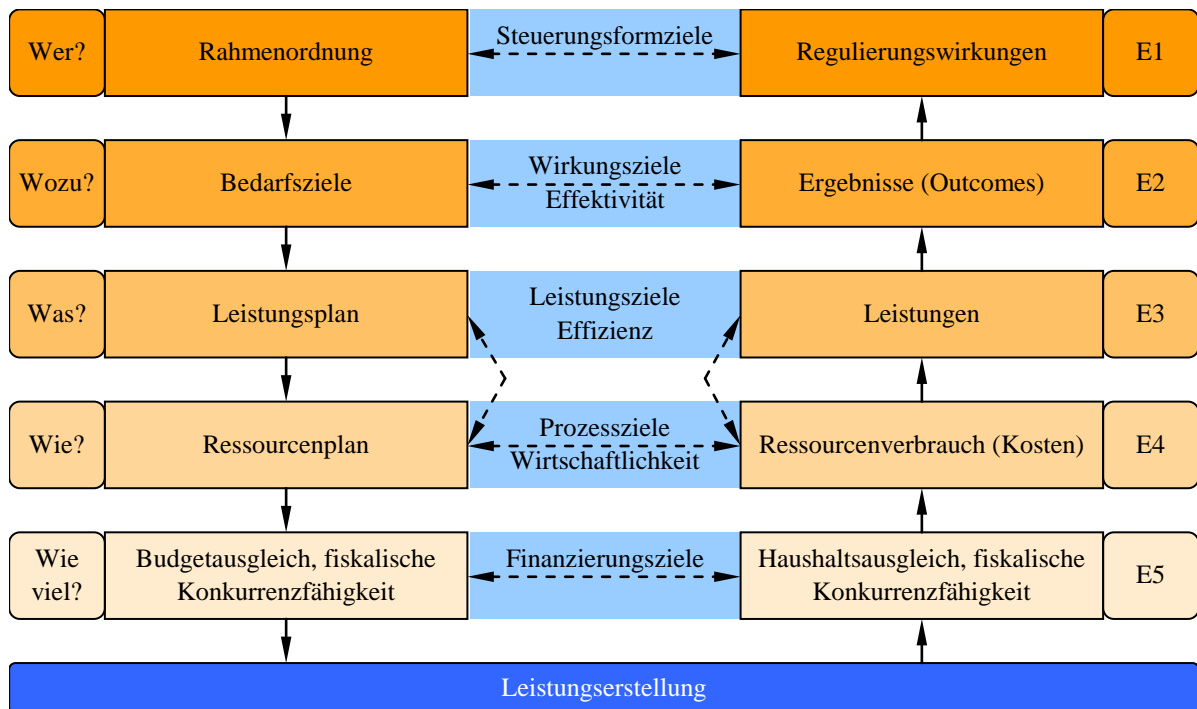
Verbesserung der staatlichen Steuerung und Zielorientierung (vgl. Br. wif! 8).

Zur Umsetzung des NPM und als Voraussetzung für den Einsatz der NPM-Instrumente ist es notwendig, von einem Rahmenkonzept auszugehen. Das Zürcher Modell baut auf dem 3-Ebenen-Konzept auf (Efficiency, Effectiveness und Economy), das sich auf die drei Elemente der Wirkungskette Ressourcen, Leistungen und Wirkungen bezieht (vgl. Schedler/Proeller 2003: 66). Es wurde weiterentwickelt zum 4-Ebenen-Konzept (vgl. Schedler/Proeller 2003: 68) und schliesslich zum heute für den Kanton Zürich noch gültigen 5-Ebenen-Konzept (vgl. Buschor 1997: 154 ff.).

Auf der Basis des 5-Ebenen-Konzeptes, wie in Abbildung 1 dargestellt (vgl. Br. wif! 9, Abb. 4), wurde das Controlling als Teil des Führungsablaufes aufgebaut. Es enthält alle wesentlichen Elemente des Führungskreislaufs. In der Praxis ist das Controlling recht umfassend und betrifft zahlreiche Abläufe in der Verwaltung, der Regierung und im Parlament.

Controlling basiert im Wesentlichen auf der Bereitstellung und Aufbereitung von Informationen und ist in die Teilfunktionen der Zielfestlegung bzw. Planung, Steuerung, Überwachung und Koordination gegliedert (vgl. Lienhard 2005: 48; Flury 2002: 58 ff.; Schedler/Proeller 2003: 71 f.; Br. wif! 8 f.). Das Bereitstellen und Aufarbeiten der Informationen kann zwar von Controllerdiensten übernommen werden, das Controlling selbst liegt aber immer in der Verantwortung der Führungskräfte, die basierend auf den aufbereiteten Informationen Entscheide fällen.

Die Hauptinstrumente des Controllings im Kanton Zürich sind der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), das Globalbudget, der Kontrakt, die Leistungserfassung mit Aufwandausweis (LEA) und die Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR), die nachfolgend dargestellt werden.



E1 Rahmenordnung (Wer?)

Können die kantonalen Amtsstellen die Aufgabe besser und kostengünstiger erfüllen als andere Träger?

E4 Wirtschaftlichkeit (Wie?)

Ist die Leistungserstellung wirtschaftlich? Werden die Leistungen mit möglichst geringen Kosten erbracht?

E2 Effektivität (Wozu?)

Welche Wirkung soll mit der Leistung erreicht werden?

E5 Finanzierbarkeit (Wie viel?)

Kann die Leistung mit den verfügbaren Mitteln erbracht werden?

E3 Effizienz (Was?)

Sind Menge und Qualität der kantonalen Leistungen im Verhältnis zu den Wirkungszielen angemessen?

Abbildung 1: 5-Ebenen-Konzept

2.1.6.2 Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan

Der KEF ist das strategische Planungs- und Steuerungsinstrument des Regierungsrates für die jeweils nächsten vier Jahre (vgl. Br. wif! 8). Der KEF wird jährlich überarbeitet, indem das verflossene Jahr weggelassen und das neue vierte Planjahr angefügt wird. Das erste KEF-Plan-Jahr ist mit dem jeweiligen Entwurf des regierungsrätlichen Voranschlages identisch. Die vier Teile Legislatorschwerpunkte, Finanzentwicklung des Kantons Zürich, Planungen der Direktionen und Staatskanzlei nach Leistungsgruppen, Projekten und Planungen der Aufgabenbereiche (Funktionsbereiche) werden gefolgt von drei Anhängen: 1 Parlamentarische Vorstösse und strategische Planung des Regierungsrates; 2 Planungen der Behörden und des Ombudsmannes, der Rechtspflege, der unselbstständigen und selbstständigen staatlichen Anstalten; 3 Richtlinien und Konventionen KEF (vgl. Br. wif! 8, 10 f.; KEF 2007). Den eigentlichen Kern des KEF bildet die Planung nach Leistungsgruppen, da sie einerseits den Rahmen für die jährlichen Globalbudgets vorgibt und andererseits die Leistungen mit messbaren Zielvorgaben und den Finanzen verknüpft (vgl. Br. wif!: 10)

2.1.6.3 Globalbudget

Das Globalbudget ist die rechtsverbindliche Ausformulierung des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans für ein Haushaltjahr durch den Kantonsrat (vgl. Br. wif!: 12). Seit 2003 wird der ganze Staatshaushalt des Kantons Zürich mit Globalbudgets geführt. Damit ist die Umstellung von der Input-orientierten, rein finanzbezogenen hin zur leistungsorientierten Planung und Rechnungslegung flächendeckend umgesetzt. Das Globalbudget wird allerdings nicht direkt mit einer Leistungsvereinbarung verknüpft, wie es Schedler/Proeller (2003: 139) als Regel vorsehen. Im Kanton Zürich bestimmt der Kantonsrat mit dem Beschluss eines Globalbudgets die Höhe der Finanzmittel als Saldo von Aufwand und Ertrag und den Umfang der zu erbringenden Leistungen. Die ständigen Kommissionen des Kantonsrates können zudem mit dem Instrument der Leistungsmotion Einfluss auf die Leistungserstellung nehmen (vgl. Abschnitt 2.2). Im Globalbudget werden für die Leistungen und Wirkungen Indikatoren und Zielwerte festgelegt. Hier stösst die praktische Umset-

zung allerdings an Grenzen. So wird unter dem Titel Kritische Erfolgsfaktoren ausgesagt: „Die Optimierung der Indikatoren bedarf noch erheblicher Anstrengungen.“ (Br. wif!: 12).

2.1.6.4 Kontrakt

Mit dem Kontrakt wird ein Globalbudget von der Direktion auf einen Leistungserbringer übertragen oder auf mehrere Leistungserbringer – meistens die ihr unterstellten Ämter – aufgeteilt (vgl. Br. wif!: 14).

In der Praxis des Kantons Zürich wird nicht in jedem Fall ein Kontrakt vereinbart. Er wird nur selektiv verwendet, namentlich dort, wo es gilt, Auflagen festzulegen, die das Globalbudget ergänzen oder Weisungen bzw. Bestimmungen der Leistungskäufers enthalten betreffend Zahlungskonditionen, Qualitätssicherung, Berichtswesen oder Subkontrakte mit Dritten (Art. 16 VO GB).

2.1.6.5 Kosten-Leistungs-Rechnung und Leistungserfassung mit Aufwandausweis

Da sich nur mit dem Instrument der KLR Aufwand und Ertrag je Leistung bzw. je Leistungsgruppe bestimmen lässt, ist die Führung einer KLR zwingend mit dem Globalbudget verbunden. Die KLR ist im Kanton Zürich für grössere Ämter vorgesehen, die Leistungen für Dritte erbringen oder Gebühren erheben. Die Kosten der Leistungserstellung zu kennen ist beispielsweise aus Gründen der Transparenz notwendig (vgl. Br. wif!: 14).

Für rein interne Leistungserbringer wie z.B. das Personalamt oder hoheitlich tätige Organisationen wie die Justiz wäre der Aufwand, eine KLR zu führen, im Verhältnis zum Nutzen zu gross. Diese Verwaltungseinheiten führen deshalb nur eine Leistungserfassung mit Aufwandausweis (LEA). Diese Arbeitszeiterfassung, gegliedert nach Leistungen, ermöglicht es einerseits, führungsrelevante Auswertungen vorzunehmen und damit den Einsatz der personellen Ressourcen zu beurteilen. Andererseits besteht damit auch die Möglichkeit, mittels einer Plankostenrechnung den Personaleinsatz zu planen und zu budgetieren (vgl. Br. wif!: 15).

2.1.7 Qualitätsmanagement

Als langfristiges Ziel von NPM kann die Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements nach dem Konzept des Total Quality Management (TQM) bezeichnet werden. Als die bisher zentralen Qualitätsmerkmale der öffentlichen Institutionen galten die Recht- und Ordnungsmässigkeit. Ergänzt werden sie gemäss dem Konzept des NPM mit der Kundensicht, der Mitarbeiterorientierung, der Zweckmässigkeit, Effizienz und Effektivität. In Anlehnung an die für die Privatwirtschaft entwickelte Kategorisierung kann bei öffentlichen Institutionen nach folgenden Qualitätsdimensionen unterschieden werden: produktebezogene Qualität, kundenbezogene Qualität, prozessbezogene Qualität, wertbezogene Qualität und politische Qualität (vgl. Lienhard 2005: 37; Schedler/Proeller 2003: 69 ff.).

Das Zürcher Qualitätsmodell lehnt sich an das umfassende EFQM-Modell an, das auch eine Zertifizierung von Verwaltungseinheiten nach den Normanforderungen der Internationalen Organisation für Standardisierung (ISO) zulässt. Als Rahmenvorgabe wurde ein Qualitätsleitbild für den ganzen Kanton erarbeitet und es wurden Qualitätsstandards entwickelt. Mit diesem zentralen Ansatz sollte ein gemeinsames Qualitätsverständnis in der ganzen Verwaltung gefördert werden (vgl. Br. wif!: 16 f.).

In der Evaluation von wif! werden zum Qualitätsmanagement folgende Empfehlungen abgegeben: gesetzliche Verankerung des Qualitätsmanagementsystems für die Leistungsgruppen, Beibehalten der Harmonisierung des Qualitätsmanagements innerhalb des Kantons, Formulieren von verwaltungsweit gültigen Qualitätsstandards und Augenmerk auf das amtsübergreifende Qualitätsmanagement (vgl. SchlBer wif!: viii).

2.1.8 Überprüfung der Trägerschaft der Leistungserbringung

Die für die Auslagerungen und damit auch für die Thematik Leistungsvereinbarungen mit Privaten relevante Frage nach der idealen Trägerschaft für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (vgl. Br. wif!: 7) wurde auf drei Ebenen angegangen: zentral mit dem Projekt Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜB), durch dezentrale Initiativen und weitere

Reformprojekte sowie bei der Leistungsüberprüfung im Rahmen der Planung (vgl. SchlBer wif! 2002: 64 ff.).

Die Bilanz bezüglich Umsetzung der 193 ALÜB-Reformvorschläge wird als enttäuschend beurteilt. Aus Sicht des Kantonsrates sei die Überprüfung zu wenig kritisch erfolgt. Die Verwaltung kritisierte den fehlenden politischen Willen, Leistungen auch tatsächlich abzubauen. Gemäss Schätzungen wären kurzfristige Einsparungen von 300 Mio. Fr., mittelfristig von 700 Mio. Fr. möglich gewesen. Bei den dezentralen Bestrebungen wurden bis 2002 insgesamt sechs Verwaltungszweige ausgegliedert und verselbstständigt oder privatisiert (vgl. SchlBer wif! 2002: 137). Bei der Leistungsüberprüfung im Rahmen der Planung und des Budgetprozesses wurden wenig konkrete Resultate erzielt. Die Evaluation (SchlBer wif! 2002: 66 f.) kommt hier zu einem ernüchternden Ergebnis: „Zum Teil konnten Auslagerungen und Privatisierungen nicht vorgenommen werden, weil es das politische Umfeld nicht zuliess. Zum anderen sind aber auch die kantonseigenen Erfahrungen, die mit Outsourcing gemacht wurden, eher durchgezogen: So konnten etwa die Vorteile, die man sich bei der Auslagerung der Verwaltungsinformatik versprach, nicht realisiert werden. [...] Erschwerend wirken auch die komplexeren Steuerungsfragen. Um das Staatsinteresse zu wahren, ist gemäss dem Konzept zur Revision des Finanzhaushaltsgesetzes die Einführung eines Beteiligungscontrollings geplant.“

2.2 Parlamentsreform

Als zwingend hatte sich die gleichzeitig zur Verwaltungsreform wif! in Angriff genommene Parlamentsreform erwiesen. Sie wurde durch eine Reformkommission des Kantonsrates ausgearbeitet und nach einer positiv verlaufenen Volksabstimmung über die Teilrevision des Parlamentsgesetzes und der anschliessenden Totalrevision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates am 15. März 1999 in Kraft gesetzt. Kern dieser Reform war, dem Parlament geeignete Instrumente zur Steuerung der gewandelten Verwaltung zur Verfügung zu stellen (vgl. Br. wif!: 7). Das jährliche Budget konnte neu vom Kantonsrat in Form von Globalbudgets bewilligt werden. Damit verbunden war ein Verlust an Detailinformation

beim Parlament, was einem gewissen Verlust an Macht gleichzusetzen ist. Um ihn auszugleichen, wurden einerseits sieben ständige Sachkommissionen eingesetzt, die sich seither vertieft mit den Globalbudgets und der Verwaltungstätigkeit generell befassen. Andererseits wurde die Leistungsmotion eingeführt. Sie ermöglicht es diesen Kommissionen, den Regierungsrat zu verpflichten, die finanziellen Folgen eines alternativen Leistungsniveaus zu berechnen oder ein neues Leistungsziel in das aktuell zu beschliessende Globalbudget aufzunehmen (vgl. Br. wif!: 7).

3 BERUFSBILDUNG IM KANTON ZÜRICH

In diesem Kapitel werden in einem ersten Teil die Berufsfachschulen im KEF und im Staatshaushalt des Kantons Zürich situiert. Dann werden im zweiten Teil die Berufsfachschulen im Gesundheitswesen beschrieben. Im dritten Teil wird die für diese Arbeit relevante Aufgabenübertragung mittels Leistungsvereinbarungen mit dem privaten Zentrum für Ausbildungen im Gesundheitswesen erläutert. Im vierten Teil werden die Berufsfachschulen im industriell-gewerblichen und kaufmännischen Bereich beschrieben. Anschliessend werden in einem fünften Teil die Leistungsvereinbarungen mit den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen besprochen. Schliesslich folgt eine Charakterisierung der bestehenden Aufgabenübertragung durch die bestehenden Vereinbarungen mittels Vergleich: Kontrakte der Bildungsdirektion mit kantonalen Berufsfachschulen werden jenen Leistungsvereinbarungen gegenübergestellt, die mit Privaten abgeschlossen wurden.

3.1 Bedeutung

3.1.1 Lernende und Lernorte

Im Kanton Zürich wurden im Jahr 2005 38 424 Lernende in über 10 000 Betrieben und circa einem Dutzend vollschulischen Bildungsinstitutionen und vier Lehrwerkstätten ausgebildet. Neu abgeschlossen wurden im Jahr 2005 10 165 Lehrverträge, und 12 246 Lernende absolvierten eine Lehrabschlussprüfung (vgl. KEF 2007: 291, 306; Schulen Kt. ZH: 11 ff.). Die Lernenden besuchten an 50 Berufsfachschulen, davon 26 kantonalen, an ein bis zwei Tagen pro Woche den Unterricht, der berufskundliche und allgemeine Bildung vermittelt.

3.1.2 Berufsfachschulen im KEF

Seit 2003 sind die Berufsfachschulen im KEF (vgl. KEF 2007: 305–307) hauptsächlich in drei Leistungsgruppen (in der Literatur auch als Produktgruppen bezeichnet) zusammengefasst: Nr. 7302 Schulen im Gesundheitswesen, Nr. 7303 Berufsfachschulen und Lehrabschlussprüfung, Nr. 7305 Beiträge an nichtstaatliche und ausserkantonale Schulen. Auf

Letztere und die Leistungsgruppe Nr. 7301 Mittelschulen (vgl. KEF 2007: 304), über welche die drei kantonalen Handels- und Informatikmittelschulen mit 390 Schülern finanziert werden, die ebenfalls dem Berufsbildungsrecht unterstellt sind, wird nicht mehr eingegangen, ebenso nicht auf den Spezialfall der landwirtschaftlichen Berufe (vgl. KEF 2007: 357, Leistungsgruppe Nr. 8800_01), da sie nicht Gegenstand dieser Arbeit sind.

Bei der Konzeption der Leistungsgruppen im Bereich der Berufsfachschulen wurde die Zuteilung der Produkte bzw. Institutionen in die entsprechenden Leistungsgruppen nach der funktionalen, sachlichen Verwandtschaft und nicht aufgrund ihrer Rechtsform vorgenommen. Dies ist der Grund, dass sowohl in der Leistungsgruppe 7302 als auch in der Leistungsgruppe 7303 einerseits kantonale, öffentlich-rechtliche Schulen und andererseits private Berufsfachschulen enthalten sind. Die Gliederung nach dem rechtlichen Statuts bzw. der Finanzierung in eine Leistungsgruppe mit kantonalen und eine zweite mit nichtkantonalen, aber staatsbeitragsberechtigten, wurde verworfen.

3.1.3 Finanzielle Übersicht

Der Gesamtsaldo der Rechnung der Bildungsdirektion belief sich gemäss Rechnungsabschluss 2006 auf Fr. 1,98 Mia., exklusive 123 Mio. Franken in der Investitionsrechnung. In den Zuständigkeitsbereich der Bildungsdirektion fallen 13 Globalbudgets und ein Fonds, drei Globalbudgets betreffen die Berufsbildung. Speziell behandelt sind in der Rechnung die beiden Globalbudgets der selbstständigen staatlichen Unternehmungen Universität und Zürcher Fachhochschule. Die Globalrechnung Nr. 7302 weist für 2006 einen Saldo von Fr. 56 Mio. aus. Die Globalrechnung Nr. 7303 schloss 2006 mit einem Saldo von Fr. 240 Mio., plus Fr. 12 Mio. in der Investitionsrechnung (vgl. RE 2006: 208–211).

An die staatsbeitragsberechtigten Berufsfachschulen im Bereich der Globalbudgets 7302 und 7303 wurden Fr. 82 Mio. bezahlt, was bezogen auf den Nettoaufwand der beiden Leistungsgruppen knapp 28 Prozent entspricht und damit bedeutungsvoll ist (vgl. RE 2006: 208–211).

Für die Steuerung dieser Leistungsgruppen 7302 und 7303 ist das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) zuständig, das mit 107 Mitarbeitenden (verteilt auf 87 Vollzeitstellen) auch für die Globalbudgets Nr. 7301 „Mittelschulen“ (20 kantonale Gymnasien bzw. Mittelschulen) und Nr. 7305 „Nichtstaatliche und ausserkantonale Schulen, Lehrwerkstätten und Kurse“ verantwortlich ist (vgl. RE 2006: 207; GeBer RR 2006: 254 f.).

3.2 Berufsfachschulen im Gesundheitswesen

3.2.1 Aufgaben

Im KEF (2007: 305) sind die Aufgaben der Leistungsgruppe Nr. 7302 der acht kantonalen öffentlich-rechtlichen Berufsfachschulen und der 17 privaten Schulen im Gesundheitswesen des Kantons Zürich wie folgt beschrieben:

„A1 Umsetzung der Ausbildungen Pflege, Physio-, Ergo- und Aktivierungstherapie, med.-tech. Radiologie, Operationstechnik, Dentalhygiene, bio.-med. Analytik, Ernährungsberatung, Hebamme und Pflegeassistenz gemäss Verordnungen über die Schulen im Gesundheitswesen (LS 413.51) und den Bestimmungen des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK). A2 Durchführung des Berufsschulunterrichts der Ausbildungen Fachangestellte/r Gesundheit (FaGe), des Validierungsverfahrens und der Nachholbildung FaGe sowie des schulgestützten Ausbildungsganges FaGe. A3 Durchführung des Eignungsverfahren für alle Bildungsgänge der Höheren Fachschulen Gesundheit. A4 Umsetzung der Bildungsgänge Pflege HF, bio.-med. Analytik HF, Operationstechnik HF, med.-techn. Radiologie HF, Dentalhygiene und Aktivierungstherapie HF gemäss Verordnungen über die Schulen im Gesundheitswesen und Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen (SR 412.101.61). A5 Entwicklung und Umsetzung eines zeitgemässen Weiterbildungsangebotes.“

In dieser Leistungsgruppe sind – wie auch bei der Leistungsgruppe Berufsfachschulen und Lehrabschlussprüfungen – die einzelnen Schulen für den Kantonsrat nicht als Einzelschule ersichtlich. An diesen Schulen wurden im Jahr 2006 3592 Lernende und Studierende von 37 Lehrpersonen (nur kantonale Schulen umgerechnet in Vollzeitäquivalente) unterrichtet (vgl. KEF 2007: 305). Jede Schule wird von einer Schulleitung operativ geführt. Eine Schulkommission hat strategische Aufgaben, wirkt in der lohnwirksamen Beurteilung der Lehrpersonen mit und nimmt Budget und Rechnung ab.

3.2.2 Entwicklung

1998 noch der Gesundheitsdirektion unterstellt, wurden die damals 23 Schulen, davon sieben kantonale und 16 staatsbeitragsberechtigten, in einer Leistungsgruppe und damit im ersten Globalbudget zusammengefasst. Um das Globalbudget aufzuteilen, wurden mit den Schulen Kontrakte abgeschlossen und die Finanzierung über Pauschalen eingeführt und gleichzeitig die Qualitätssicherung mittels einheitlichen Vorgaben der Gesundheitsdirektion zur Evaluation des Schulbetriebes verankert (vgl. KBer SchulF). Auf diese Kontrakte wird nicht mehr eingegangen, da alle diese 20 Schulen (seit dem Jahr 2006) bis 2009 sukzessive geschlossen werden, indem ihnen im Rahmen des Projektes Reorganisation der Berufe im Gesundheitswesen in einem konsensmässigen Verfahren der Leistungsauftrag entzogen wurde. Der Wechsel dieser Schulen (und damit der Leistungsgruppe und des Globalbudgets) im Jahr 2002 von der Gesundheits- in die Bildungsdirektion ist mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG) zu begründen, das neu auch die Berufe der Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst umfasst.

Parallel zur inhaltlichen Reform der Berufe im Gesundheitswesen wurde auch eine strukturelle Reorganisation in Angriff genommen (vgl. RRB Nr. 1109/2001). Diese wird zwischen 2003 und 2009 umgesetzt. Die 25 vorwiegend sehr kleinen Schulen werden künftig in zwei neuen Zentren zusammengefasst. Das eine ist kantonal, das andere von einer privaten Trägerschaft geführt. Die Gründe für die Vergabe an einen privaten Träger werden in Abschnitt 5.3 erläutert. Beide Zentren sind seit Sommer

2005 operativ und werden durch Leistungsvereinbarungen und Jahreskontrakte geführt (vgl. Tabelle 1).

3.3 Leistungsvereinbarung mit dem Bildungszentrum für Gesundheitsberufe

Die Leistungsvereinbarung vom 15. Februar 2005 trägt die Bezeichnung „Leistungsvereinbarung zur Führung des Zentrums für Bildung im Gesundheitswesen Zürich Stadt“ und ist zehn Seiten lang. Dazu kommen acht Anhänge im Umfang von 14 Seiten. Die Vertragsparteien, als „Vertragspartnerinnen“ bezeichnet, sind der Kanton Zürich, vertreten durch die Bildungsdirektion als Auftraggeberin, und die Careum AG (in Gründung) als Auftragnehmerin. Unterzeichnet ist die Vereinbarung auf der Seite des Kantons durch die Direktionsvorsteherin und den Chef des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes und auf der Seite der Careum AG durch den Präsidenten und ein weiteres Mitglied des Stiftungsrates Careum. Die Dauer der Leistungsvereinbarung ist auf sechs Jahre befristet. Sie umfasst nach der Präambel, die von einer „kooperativen und langfristigen Zusammenarbeit“ ausgeht (LV Careum Präambel), sieben Elemente, nämlich Allgemeines (Zweck und Dauer), Leistungsauftrag, Leistungen, Finanzierung, Berichterstattung, Schlussbestimmungen und die acht Anhänge.

Zweck der Vereinbarung ist es, die Aufgaben der Careum AG als Leistungserbringerin sowie deren Abgeltung durch die Bildungsdirektion als Leistungskäuferin zu beschreiben. Die Leistungen der Careum AG umfassen gemäss Ziff. 3 LV Careum vor allem die Durchführung von Ausbildungs- und Lehrgängen in der beruflichen Grundbildung und der höheren Berufsbildung.

Im Anhang 1 LV Careum werden die wichtigsten rechtlichen Grundlagen aufgeführt. Es sind dies auf Ebene des Bundes das BBG und die Verordnung über die Berufsbildung (BBV), die Bildungsverordnung Fachangestellte/r Gesundheit des BBT vom 1. Juli 2002, der Rahmenlehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht des BBT vom 1. August 1996 und die Verordnung über die Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien an Höheren Fachschulen (Ver-

nehmlassungsentwurf des BBT vom 16. März 2004). Auf kantonaler Ebene werden unter anderem aufgeführt: das Staatsbeitragsgesetz, das Reglement über das Absenzwesen und die Disziplinarordnung an den Berufs- und Berufsmaturitätsschulen vom 4. Oktober 2004 (LS 413.322) sowie die kantonalen Lehrpläne Diplom Pflege vom 10. September 2004 und Fachangestellte/r Gesundheit vom August 2003.

Zu den konkreten Aufgaben der Careum AG gehören neben der Durchführung von Ausbildungs- und Lehrgängen (Ziff. 3 LV Careum) die Mitwirkung bei den kantonal koordinierten Werbemassnahmen für die Ausbildungen (Ziff. 6.2 LV Careum), die Qualitätskontrolle und -entwicklung der Bildungsgänge und die Zusammenarbeit mit den Praktikumsbetrieben, den Organisationen der Arbeitswelt und der Berufsmaturitätsschule Zürich (Ziff. 9 LV Careum).

Die Abgeltung erfolgt gemäss Ziff. 10 LV Careum entlang den Leistungsgruppen: Durchführung Ausbildungs- und Studiengänge (Leistungsgruppe 1), Raumkosten (Leistungsgruppe 2) und ausserordentliche Investitionen und Anschaffungen (Leistungsgruppe 3). Die Leistungsmenge wird jährlich angepasst und im Jahreskontrakt festgehalten (Ziff. 11 LV Careum).

Gemäss Ziff. 12 LV Careum setzt sich der staatsbeitragsberechtigte Betrag zusammen aus Abgeltungen durch Pauschalen und Abgeltungen gemäss effektivem Aufwand. Es werden 95% des Staatsbeitrages mittels dreier Teilzahlungen und im Folgejahr die Schlusszahlung geleistet. Die Careum AG hat keine Eigenleistung zu erbringen, solange sie im Rahmen der Leistungsvereinbarung keinen Gewinn erzielt. Ziff. 13 und 14 LV Careum legen fest, dass die Leistungsgruppen 1 und 2 mit Pauschalen abgegolten werden und die Aufwendungen der Leistungsgruppe 3 gemäss effektivem Aufwand. In Ziff. 15 LV Careum ist festgelegt, wie mit Saldoabweichungen zu verfahren ist: Positive, durch die Careum AG beeinflusste Abweichungen können ganz oder teilweise den Rücklagen zugewiesen werden; die Auflösung von Rücklagen ist dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt zu beantragen. Negative Saldoabweichungen, welche durch die Careum AG beeinflusst werden können, werden von der

Careum AG übernommen. Beispiele dazu sind in Anhang 7 LV Careum aufgeführt.

Die Berichterstattung der Careum AG über ihre Tätigkeit im übertragenen Aufgabenbereich erfolgt gemäss Ziff. 17 LV Careum durch zwei Zwischenberichte sowie einen Abschluss- und einen Jahresbericht. Anhang 8 LV Careum sind die Formulare für den Zwischen- und Abschlussbericht. Der Jahresbericht ist integrierter Bestandteil der Jahresrechnung. Die Careum AG ist verpflichtet, bei der kantonalen und nationalen Bildungsstatistik mitzuwirken (Ziff. 18 LV Careum).

Ziff. 19 LV Careum legt unter dem Titel Aufsicht fest, dass bei Streitigkeiten, die nicht einvernehmlich gelöst werden können, die Bildungsdirektion verfügt und weiter, dass Pauschalen gekürzt oder Ausbildungsgänge entzogen werden können, wenn wichtige Bestimmungen der Leistungsvereinbarung durch die Careum AG nicht eingehalten werden.

Bei Vertragsänderungen muss gemäss Ziff. 20 LV Careum der Ausbildungsabschluss der laufenden Ausbildungsgänge durch die Vertragsparteien eingehalten werden.

Die befristet abgeschlossene Vereinbarung kann mit einer Kündigungsfrist von 18 Monaten per Ende eines Jahres, erstmals per Ende 2008, gekündigt werden (Ziff. 21 LV Careum).

In der Schlussbestimmung (Ziff. 22 LV Careum) wird dem Vertragsabschluss der Vorbehalt der Steuerbefreiung der Careum AG vorangestellt und bestimmt, dass sie der Bildungsdirektion Aufschluss über die Statuten und die Zusammensetzung des Verwaltungsrates gibt.

Der Jahreskontrakt 2007 (JK Careum) ist vier Seiten lang und zwischen dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt und der Careum AG abgeschlossen. Unterzeichnet ist der Jahreskontrakt auf der Seite des Kantons durch den Leiter der Abteilung Berufsbildung und den für die Schule zuständigen Berufsbildungscontroller und auf der Seite der Careum AG durch den Verwaltungsratspräsidenten und den Direktor der Schule. Inhalt des Jahreskontraktes ist die Festlegung der Leistungsmengen (Ziff. 3 JK Careum), der Pauschalen für die Leistungsgruppen 1 (Ziff. 4 JK Ca-

reum) und 2 (Ziff. 5 JK Careum) und die Festsetzung der gesamten Kontraktsumme (Ziff. 6 JK Careum). Weiter wird unter Ziff. 8 JK Careum in Abweichung zur Leistungsvereinbarung festgelegt, dass ab 2007 95% der Kontraktsumme in monatlichen Teilzahlungen ausbezahlt werden. Unter Ziff. 9 JK Careum werden die Jahresziele festgelegt. Zwei betreffen das Qualitätsmanagement, das dritte legt den Start zweier neuer Ausbildungsgänge fest, und das vierte regelt den Datenaustausch (Statistik und Lehrabschlussprüfung) zwischen der Bildungsdirektion und der Careum AG.

3.4 Berufsfachschulen im kaufmännischen und gewerblich-industriellen Bereich

3.4.1 Aufgaben

Im KEF (2007: 306) sind die Aufgaben der Leistungsgruppe Nr. 7302 der 16 kantonalen öffentlich-rechtlichen Berufsfachschulen und der vier privaten kaufmännischen Berufsfachschulen des Kantons Zürich wie folgt beschrieben:

„A1 Ausbildung von Lernenden gemäss eidg. Berufsbildungsgesetz (BBG Art. 3) an staatlichen und nichtstaatlichen Berufsfachschulen und Lehrwerkstätten. Die schulische Bildung – aus beruflichem und allgemeinem Unterricht gemäss BBT-Rahmen-Lehrplänen oder Bildungsverordnungen – führt zum eidg. Berufsattest, zum eidg. Fähigkeitszeugnis oder im Zusammenhang mit dem Abschluss einer erweiterten Allgemeinbildung zur Berufsmaturität. A2 Organisation von berufsorientierter Weiterbildung und der höheren Berufsbildung (Tertiärer Bereich) gemäss BBG. A3 Organisation und Durchführung der Qualifikationsverfahren (ohne Mitarbeitende der zent. Verwaltung MBA)“.

An diesen 20 Schulen wurden im Jahr 2006 31380 Lernende von 1244 Lehrpersonen (nur kantonale Schulen, umgerechnet in Vollzeitäquivalente) unterrichtet (vgl. KEF 2007: 306). Jede Schule wird von einer Schulleitung operativ geführt. Eine Aufsichtskommission hat strategische Auf-

gaben, wirkt mit in der lohnwirksamen Beurteilung der Lehrpersonen und nimmt Budget und Rechnung ab (Art. 20 EG BBG).

Mit jeder der 20 Schulen wird vom MBA ein Kontrakt für die Dauer eines Jahres abgeschlossen. Im internen Budget auf der Ebene MBA und Schulen wird artengegliedert und detailliert bis auf achtstufige Einzelkonti budgetiert und abgerechnet. Im externen Globalbudget ist die Einzelschule nicht mehr ersichtlich. Das Herausbrechen einer einzelnen Leistungseinheit (Einzelschule) ist im Kanton Zürich nicht vorgesehen, weil die ursprüngliche Idee, jeder einzelnen Schule ein Globalbudget zuzuweisen, aufgrund der dadurch zu grossen Anzahl Globalbudgets, die der Kantonsrat hätte beschliessen müssen, verworfen wurde.

3.4.2 Entwicklung der kaufmännischen Berufsfachschulen

Im Jahr 2000 wurden total 7113 Lernende (mit 18% aller Lernenden die mit Abstand grösste Berufsgruppe) an den sechs Standorten Zürich (4645 Lernende), Winterthur (954 Lernende), Wetzikon (542 Lernende), Uster (453 Lernende), Horgen (335 Lernende) und Stäfa (184 Lernende) an kaufmännischen Berufsschulen mit privater Trägerschaft ausgebildet. Im Jahr 2006 waren es noch 6204 Lernende, also 13% weniger (vgl. Schulen Kt. ZH 2006: 11 ff.). Die Träger sind als Vereine im Sinne des Zivilgesetzbuches organisiert. In Zürich und Winterthur verfügen sie über eine eigene Geschäftsstelle, einen starken Mitgliederbestand und eine eigene Schulliegenschaft. Die vier Landvereine werden im Milizsystem geführt. Sie verfügen weder über eine Geschäftsstelle noch eine eigene Schulliegenschaft; der Kanton ist Eigentümer dieser Schulhäuser. Daten über das Vereinsvermögen oder die Mitgliederstruktur sind dem Kanton nicht zugänglich. Die Aufsichtskommission der Schule ist zusammengesetzt aus den Vertretern der Standortgemeinde, der Arbeitgeber und aus Mitgliedern des entsprechenden Vereins, die als Arbeitnehmer-Vertreter gelten.

3.5 Leistungsvereinbarungen mit kaufmännischen Berufsfachschulen

Mit Ausnahme der Finanzierung sind die Kontrakte und das Kontraktmanagement für die kantonalen und privaten Berufsfachschulen identisch. Aus Gründen der Einfachheit und weil alle Kontrakte mit Ausnahme der Kontraktsumme identisch sind, wird nachfolgend bei den Kontrakten der privaten kaufmännischen Berufsfachschulen immer auf den Kontrakt der KV Zürich Business School (KVZBS) verwiesen (vgl. Anhang 3).

Die Leistungsvereinbarung mit der KVZBS vom 4. April 2007 (LV KVZBS) trägt die Bezeichnung „Kontrakt 2007“ und ist acht Seiten lang. Die Vertragsparteien, als „Auftraggeberin und Beauftragte“ bezeichnet, sind die Bildungsdirektion des Kantons Zürich, vertreten durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt, und die KVZBS. Unterzeichnet ist die Vereinbarung auf der Seite des Kantons durch den stellvertretenden Amtschef und den zuständigen Sektorleiter des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes und auf der Seite der KVZBS durch den Präsidenten der Aufsichtskommission, die Rektorin sowie den Präsidenten und den Geschäftsführer des Trägervereins. Die Dauer der Leistungsvereinbarung ist ein Jahr. Sie umfasst neun Elemente, nämlich Rechtsgrundlagen/Reglemente, Auftrag, Finanzen, Berichtswesen, Indikatoren, Leistungen gemäss Kosten-Leistungs-Rechnung, Leistungen, Leistungsgruppen, Finanzierung.

Zweck der Vereinbarung ist es, die Aufgaben der KVZBS als Leistungserbringerin sowie deren Abgeltung durch die Bildungsdirektion als Leistungskäuferin zu beschreiben. Die Leistungen der KVZBS umfassen gemäss Ziff. 2.1 LV KVZBS vor allem die Durchführung von Ausbildungs- und Lehrgängen in der beruflichen Grundbildung, der Berufsmaturität, der berufsorientierten Weiterbildung und der höheren Berufsbildung. Dies ist dem Kontrakt allerdings nur generell zu entnehmen.

In Ziff. 1 LV KVZBS werden nicht weniger als 35 wesentliche rechtliche Grundlagen, teilweise aber nur pauschal, aufgelistet (vgl. Ziff. 1 K KVZBS: Schulspezifische Erlasse und Verfügungen). Es sind dies auf Ebene des Bundes unter anderem das BBG, die BBV und die Bildungs-

verordnung der einzelnen Berufe. Auf kantonaler Ebene ist die Aufzählung der Erlasse gegliedert nach den Kategorien Bildung, Personal, Finanzen und weitere. Zu dieser Kategorie ist auch das für die KVZBS relevante Gesetz über die Trägerschaft der Berufsschulen vom 2. Dezember 1984 (TrBSG) zu zählen. Die Auflistung ist somit umfassend, aber weder vollständig noch auf die KVZBS zugeschnitten.

Zu den konkreten Aufgaben der KVZBS gehören neben der Durchführung des schulischen Unterrichts für die berufliche Grundbildung im Beruf Kaufmann/Kauffrau auch die Durchführung des Berufsmaturitätsunterrichts im kaufmännischen Bereich sowie das ganze Feld der Weiterbildung (Ziff. 2.1 und Ziff. 6 LV KVZBS). Diese Leistungen sind aber nur pauschal umschrieben und nicht auf diese Schule spezifisch zugeschnitten.

Unter Ziff. 2.1 LV KVZBS betreffend Wirkungs- und Leistungsziele werden die personelle Führung der Schule, das Qualitätsmanagement, die Schulentwicklung und spezielle Punkte wie Gesundheitsförderung und Suchtprävention beschrieben. In diesem Abschnitt hat die KVZBS die letzten drei Punkte (vgl. Ziff. 2.2 LV KVZBS) handschriftlich gestrichen und dies auch auf der Titelseite des Kontraktes vermerkt.

Unter Ziff. 3 LV KVZBS werden seitens der Bildungsdirektion Rahmenbedingungen und Vorgaben festgelegt: 1) Die finanziellen Kontraktvorgaben sind einzuhalten, 2) Für die finanzielle Führung der Schule ist die Schulleitung verantwortlich, 3) Der finanzielle Ausgleichsprozess innerhalb der Globalbudgets Nr. 7303 erfolgt unter der Leitung des MBA, 4) Im Bereich Weiterbildung ist der Deckungsbeitrag 1 zu erreichen und 5) Die Sparmassnahmen MH 06 (RRB 1664/2004) sind umzusetzen. Die eine der beiden Massnahmen gemäss MH 06, „730302, Verzicht auf Finanzierung der Sprachkurse“, ist handschriftlich gestrichen, was auch auf der Titelseite des Kontraktes vermerkt ist.

Die Abgeltung erfolgt gemäss Ziff. 8 LV KVZBS aufgrund der Budgeteinklage der KVZBS; der Staatsbeitrag für 2007 beträgt Fr. 40 795 000. Weitere Bestimmungen bezüglich Zahlungsmodalitäten oder Abweichungen sind nicht enthalten.

Das Berichtswesen der KVZBS an das MBA über ihre Tätigkeit im übertragenen Aufgabenbereich erfolgt gemäss Ziff. 4 LV KVZBS durch einen in der Form frei wählbaren Jahresbericht, einen standardisierten Jahresendbericht und vier Spezialberichte. Diese geben Auskunft zum Stand der Stundenkontokorrente der Lehrpersonen, zum Qualitätsmanagement, zur Prävention/Gesundheitsförderung und zur Umsetzung des Schullehrplans Sport. Ergänzt und vertieft ist derzeit die Berichterstattung durch die Einsitznahme von zwei stimmberechtigten Vertretern des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes (MBA) in der Aufsichtskommission der KVZBS. Mit Inkrafttreten des nEG BBG wird das MBA in Aufsichtskommissionen von kantonalen und privaten Berufsfachschulen generell keinen Einsitz mehr nehmen. Gemäss Ziff. 5 LV KVZBS wird die Schule verpflichtet, den Weiterbildungsbereich nach der Norm EduQua zertifizieren zu lassen.

3.6 Charakterisierung der Aufgabenübertragung

3.6.1 Alle Berufsfachschulen

Der nachfolgende Vergleich (vgl. Tabelle 1) von Leistungsvereinbarungen staatlicher mit Leistungsvereinbarungen privater Berufsfachschulen basiert auf den Kontrakten, die im Jahr 2007 ihre Gültigkeit haben.

Untersucht wurden formale und inhaltliche Aspekte. Verglichen werden alle Berufsfachschulen, die über die beiden Globalbudgets „Nr. 7320 Schulen im Gesundheitswesen“ und „Nr. 7303 Berufsfachschulen und Lehrabschlussprüfungen“ finanziert werden. Dies ist von Bedeutung, weil einerseits die Leistungsvereinbarungen und Jahreskontrakte und das ganze Kontraktmanagement aufgrund des neuen EG BBG voraussichtlich per 2009 neu zu gestalten sind.

Andererseits gilt es darüber hinaus mittelfristig zu entscheiden, ob die zwei bzw. drei Leistungsgruppen beziehungsweise Globalbudgets der Berufsbildung weiterhin separat geführt werden sollen oder aufgrund der seit 2002 gleichen gesetzlichen Grundlagen grundsätzlich neu zu konzipieren sind.

	Kantonale gewerblich-industrielle Berufsfachschulen	KV Zürich Business School (KVZBS)	Kantonales Zentrum für Ausbildungen im Gesundheitswesen (ZAG)	Privates Zentrum für Bildung im Gesundheitswesen Zürich (Careum AG)
Bezeichnung	Kontrakt	Kontrakt	<ul style="list-style-type: none"> Leistungsvereinbarung (LV) Jahreskontrakt (JK) 	<ul style="list-style-type: none"> Leistungsvereinbarung (LV) Jahreskontrakt (JK)
Anzahl Dokumente	1	1	2	2
Anzahl Seiten	9	8	<ul style="list-style-type: none"> <u>LV</u> 7 <u>JK</u> 3 	<ul style="list-style-type: none"> <u>LV</u> 10 <u>JK</u> 4
Aufbau	<ol style="list-style-type: none"> Parteien Rechtsgrundlagen Auftrag inkl. Wirkungs- und Leistungsziele Finanzen Berichtswesen Indikatoren Leistungen Leistungsgruppen Finanzierung 	<ol style="list-style-type: none"> Parteien Rechtsgrundlagen Auftrag inkl. Wirkungs- u. Leistungsziele Finanzen Berichtswesen Indikatoren Leistungen Leistungsgruppen Finanzierung 	<u>LV</u> <ol style="list-style-type: none"> Parteien Allgemeines Leistungsauftrag Qualitätssicherung Personal Leistungen u. Finanzierung Stationsgelder Rechnungsabschluss Berichterstattung Schlussbestimmungen Anhänge 1,2 <u>JK</u> <ol style="list-style-type: none"> Parteien Dauer Leistungsmengen Pauschalen Kontraktsumme Berichterstattung Jahresziele 	<u>LV</u> <ol style="list-style-type: none"> Parteien Präambel Allgemeines Leistungsauftrag Leistungen Finanzierung Berichterstattung Schlussbestimmungen Anhänge 1 bis 8 <u>JK</u> <ol style="list-style-type: none"> Parteien Dauer Leistungsmengen Pauschalen Kontraktsumme Berichterstattung Teilzahlungen Jahresziele
Parteien	<ol style="list-style-type: none"> Amt Schule 	<ol style="list-style-type: none"> Amt Schule 	<ol style="list-style-type: none"> Amt Schule 	<u>LV</u> <ol style="list-style-type: none"> Direktion Schule <u>JK</u> <ol style="list-style-type: none"> Amt Schule
Rechtsgrundlagen	Wesentliche aufgeführt	Wesentliche aufgeführt	Wesentliche aufgeführt (Anhang 1)	Wesentliche aufgeführt (Anhang 1)

	Kantonale gewerblich-industrielle Berufsfachschulen	KV Zürich Business School (KVZBS)	Kantonales Zentrum für Ausbildungen im Gesundheitswesen (ZAG)	Privates Zentrum für Bildung im Gesundheitswesen Zürich (Careum AG)
Laufzeit, Dauer	1 Jahr	1 Jahr	<u>LV</u> 2 Jahre <u>JK</u> 1 Jahr	<u>LV</u> 6 Jahre <u>JK</u> 1 Jahr
Finanzierung	Übernahme volle Kosten	<ul style="list-style-type: none"> Eigenleistung (10%) Übernahme Restkosten 	<ul style="list-style-type: none"> Pauschalen (LG 1 und 2) Eff. Aufwand (LG 3) 	<ul style="list-style-type: none"> Pauschalen (LG 1 und 2) Eff. Aufwand (LG 3)
Controlling, Berichterstattung	<ul style="list-style-type: none"> Berichtswesen geregelt Leistungs-/ Wirkungsüberprüfung in Ansätzen 	<ul style="list-style-type: none"> Berichtswesen geregelt Leistungs-/ Wirkungsüberprüfung in Ansätzen 	<ul style="list-style-type: none"> Berichtswesen geregelt Leistungs-/ Wirkungsüberprüfung in Ansätzen 	<ul style="list-style-type: none"> Berichtswesen geregelt Leistungs-/ Wirkungsüberprüfung in Ansätzen
Controlling, Berichterstattung	<ul style="list-style-type: none"> Berichtswesen geregelt Leistungs-/ Wirkungsüberprüfung in Ansätzen 	<ul style="list-style-type: none"> Berichtswesen geregelt Leistungs-/ Wirkungsüberprüfung in Ansätzen 	<ul style="list-style-type: none"> Berichtswesen geregelt Leistungs-/ Wirkungsüberprüfung in Ansätzen 	<ul style="list-style-type: none"> Berichtswesen geregelt Leistungs-/ Wirkungsüberprüfung in Ansätzen
Änderung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Leistungsstörungen, Sanktionen	Nicht geregelt	Nicht geregelt	<ul style="list-style-type: none"> Nicht geregelt ausser Unter- und Überschreitungen Budget Änderungen im gegenseitigen Einverständnis möglich 	<ul style="list-style-type: none"> Saldoabweichungen geregelt Bildungsdirektion kann Massnahmen verfügen, falls wichtige Bestimmungen nicht eingehalten
Streitschlichtung	Nicht geregelt	Nicht geregelt	Bildungsdirektion verfügt	Bildungsdirektion verfügt
Beendigung	Feste Laufzeit: 1 Jahr	Feste Laufzeit: 1 Jahr	Feste Laufzeit bis 31. Dezember 2008	Kündigungsfrist 18 Monate, erstmals per Ende 2008
Erneuerung	Nicht geregelt	Nicht geregelt	Nicht geregelt	Stillschweigende Verlängerung um jeweils sechs Jahre

Tabelle 1: Vergleich von Kontrakten und Leistungsvereinbarungen in der Berufsbildung

3.6.2 Private Berufsfachschulen

Nach der Beschreibung der verschiedenen Vereinbarungen und dem Vergleich aller Berufsfachschulen kann die Aufgabenübertragung an die privaten Berufsfachschulen nachfolgend charakterisiert werden.

Zunächst fällt auf, dass die Bezeichnungen der Dokumente unterschiedlich sind: Bei der KVZBS ist es der Kontrakt; er besteht aus einem einzigen Dokument. Bei der Careum AG sind es zwei Dokumente: die Leistungsvereinbarung, ergänzt durch acht Anhänge, und der Jahreskontrakt.

Auch bezüglich Parteien und deren Unterschriftsberechtigten bestehen Unterschiede. Bei den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen unterschreiben die Vertreter der drei Gremien Träger Kaufmännischer Verein, Aufsichtskommission und Schulleitung. Seitens des Kantons ist es das MBA mit Doppelunterschrift des stellvertretenden Amtschefs und des zuständigen Berufsbildungscontrollers. Bei der Careum AG unterschreiben Vertreter von zwei Gremien: Träger Careum AG und Schulleitung; seitens des Kantons sind es die Bildungsdirektorin und der Chef des MBA. Beim Jahreskontrakt sind es seitens des Trägers je eine Vertretung der Careum AG und der Schulleitung, seitens des Kantons ist es das MBA mit Doppelunterschrift (vgl. dazu Abschnitt 6.3.1).

Der formale Vergleich zeigt, dass die Aufgabenübertragung an die privaten kaufmännischen Berufsfachschulen mittels eines einzigen Kontraktes erfolgt, der weitgehend identisch ist mit den verwaltungsinternen Kontrakten. Diese sind mit acht bis neun Seiten kurz gehalten. Die Leistungsvereinbarung mit der Careum AG ist mit zehn Seiten und acht Anhängen umfassend, der Jahreskontrakt knapp und auf die für das betreffende Jahr wesentlichen Punkte beschränkt (vgl. Anhang 1).

Beim inhaltlichen Vergleich fällt auf, dass bei den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen eine Strategie und übergeordnete Ziele fehlen. Zu den Wirkungs- und Leistungszielen fehlen die Indikatoren bzw. Standards völlig und unter dem Punkt Indikatoren ist nur der Indikator „EduQua-Zertifizierung für den Weiterbildungsbereich“ aufgeführt (vgl. Anhang 3). Die Leistungsvereinbarung mit der Careum AG regelt sehr prä-

zise und detailliert alle relevanten Punkte. Allerdings fehlen auch hier die Strategie und die übergeordneten Ziele. Ebenfalls nicht enthalten sind die im Globalbudget aufgeführten Wirkungsindikatoren. Die Berichterstattung ist sowohl im Kontrakt mit den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen wie auch der Leistungsvereinbarung mit der Careum AG genau beschrieben.

Bezüglich Finanzierung zeigt sich bei den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen, dass eine Umstellung vom inputorientierten zu einem leistungs- und wirkungsbezogenen Ansatz noch nicht stattgefunden hat. Als einzige Zahl ist der Staatsbeitrag dem Kontrakt zu entnehmen. Die Berechnung ist aus dem Kontrakt nicht nachvollziehbar. Immerhin haben die privaten kaufmännischen Berufsfachschulen gemäss dem ordentlichen Verfahren für die Erstellung des Voranschlages ein detailliertes Budget einzureichen. Zusätzlich ist noch als Restriktion die Umsetzung der Sparmassnahmen gemäss dem Sanierungsprogramm 04 und dem Massnahmenplan Haushaltgleichgewicht 06 vorgegeben. Bei der Careum AG ist in der Leistungsvereinbarung und im Jahreskontrakt die Finanzierung über Pauschalen präzise und nachvollziehbar enthalten. Damit ist auch der Wechsel von der rein aufwandorientierten hin zu einer verstärkt leistungs- und wirkungsorientierten Finanzierung erkennbar. Wichtige Aspekte der Finanzierung wie Saldoabweichungen, Umgang mit Erträgen und Aufbaukosten sind klar geregelt. Bezüglich der Laufzeit bzw. der zeitlichen Dauer ist mit der Careum AG die Aufgabenübertragung mittels Leistungsvereinbarung (mit acht Anhängen) auf sechs Jahre abgeschlossen. Der Kontrakt mit den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen gilt für ein Jahr.

Regelungen bezüglich ausserordentlicher Beendigung, Leistungsstörungen und Streitschlichtungen sind im Kontrakt mit der KVZBS nicht enthalten. In der Leistungsvereinbarung mit der Careum AG ist die Beendigung geregelt, nicht aber der Fall von Leistungsstörungen. Hier ist nur die Klausel enthalten, dass bei Vertragsänderungen für die von der Leistungsvereinbarung betroffenen Lernenden der Ausbildungsabschluss sichergestellt sein muss; dies wiederum fehlt bei den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es sich beim bestehenden Kontrakt der Bildungsdirektion mit der KVZBS nicht um eine Leistungsvereinbarung im Sinne des NPM handelt. Vielmehr ist sie das Ergebnis einer historisch gewachsenen Aufgabenteilung in der Berufsbildung, von politischen Prozessen und konkreten Umständen. Die Leistungsvereinbarung der Bildungsdirektion mit der Careum AG ist zwar auch Ausfluss eines politischen Prozesses und konkreter Umstände, entspricht aber weitgehend den theoretischen Anforderungen von NPM an Leistungsvereinbarungen wie auch den Rechtsgrundlagen.

4 SPORTFÖRDERUNG IM KANTON ZÜRICH

Im folgenden Kapitel wird zunächst die Bedeutung der Sportförderung im Kanton Zürich aufgezeigt. Anschliessend wird die Förderung des Verbands- und Vereinssports erläutert. Danach wird die Leistungsvereinbarung mit dem ZKS dargestellt und schliesslich die Aufgabenübertragung an den ZKS charakterisiert.

Die Beschreibung der einzelnen übertragenen Aufgaben und deren Beurteilung erfolgt in relativ knapper Form, da diese Thematik – zumindest teilweise – bereits von Schmidig (2006: 25 ff., 37 ff.) abgehandelt wurde.

4.1 Bedeutung

Der Kanton unterstützt den Sport in seiner ganzen Vielfalt. Dazu gehört sowohl der in Verbänden und Vereinen organisierte als auch der ungebundene, individuell oder in informellen Gruppen ausgeübte Sport. Unter anderem sorgt der Kanton dafür, dass den Sportlerinnen und Sportlern im Kanton pro Jahr Fr. 10 bis 15 Mio. aus dem kantonalen Sportfonds zugutekommen. (Ziff. 2 ff. SPOKO ZH; RRB Nr. 530/2006: 2).

Die Gelder, mit denen der Sportfonds geäufnet wird, stammen aus Erträgen von Lotterien, Losverkäufen und Sportwetten der den Kantonen gehörenden Interkantonalen Landeslotterie (Swisslos) und Sport-Toto-Gesellschaft.

Der Sportfonds bildet eine eigene Leistungsgruppe (Nr. 3910) mit entsprechendem Globalbudget im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) und somit im Staatshaushalt des Kantons Zürich (vgl. KEF 2007: 157). Sein Bestand betrug per Ende 2005 Fr. 65,9 Mio. Die Mittel sind gemäss KEF 2007 (157) wie folgt zweckgebunden für den Breitensport einzusetzen: „Einsatz/Verwendung der kantonalen Sport-Toto-Gelder zur Förderung des Jugend-, Breiten- und Amateursportes (Beiträge an Sportorganisationen, Gemeinden und Private [Anlässe, Kurse, Geräte, Anlagen, Projekte]; Unterstützung Sportstättenbau, Betrieb Sportzentrum Kerenzerberg und Erweiterungsbauten).“ Bemerkenswert ist, dass keine Indikatoren betreffend „Wirkung / Effektivität“,

„Leistung / Effizienz“ sowie „Wirtschaftlichkeit“ aufgeführt werden, obwohl diese zentraler Bestandteil jeder Leistungsgruppe bilden. Begründet wird diese Ausnahme damit, dass vor allem aufgrund des Auftragsverhältnisses mit dem ZKS auf Indikatoren verzichtet werde (vgl. KEF 2007: 157). Dementsprechend wird auch keine Kosten-Leistungs-Rechnung geführt.

4.2 Förderung des Verbands- und Vereinssports

4.2.1 Aufgaben

Hauptsächliche Aufgabe des Kantons bei der Förderung des Verbands- und Vereinssports ist es, die Tätigkeit der Verbände und Vereine mit Geldern aus dem Sportfonds zu unterstützen (Ziff. 3.2.1 Abs. 2 und 3 i.V.m. 5.2 SPOKO ZH). Zudem hat er den Verbänden und Vereinen das kantonale Sportzentrum zu Vorzugsbedingungen zur Verfügung zu stellen und bei der Nutzung der kantonalen Schulsportanlagen durch diese eine möglichst grosszügige Praxis zu üben (Ziff. 3.2.1 Abs. 4 SPOKO ZH). Schliesslich hat er den Bau von Sportanlagen durch Dritte, insbesondere durch Gemeinden, zu unterstützen. Von diesen Sportanlagen profitieren die Verbände und Vereine besonders.

Der Grossteil der Sportfondsgelder fliesst aufgrund dieser Vorgaben direkt oder indirekt dem organisierten Sport zu. Zwischen 30 und 40 Prozent der jährlichen Erträge des Sportfonds werden als direkte Beiträge an den Zürcher Kantonalverband für Sport (ZKS) sowie seine Mitgliederverbände und deren Vereine ausgeschüttet (RRB Nr. 1852/2001: 3). Ausser Grundbeiträgen gibt es für den organisierten Sport insbesondere Beiträge für die Ausbildungstätigkeit, für den Bau und die Erneuerung von Anlagen, für die Beschaffung von Sportmaterial sowie für die Durchführung von Anlässen und Projekten (RRB Nr. 1819/2006: 1 f.). Neben den direkten Beiträgen an den ZKS, seine Mitgliederverbände und deren Vereine profitiert der organisierte Sport auch in indirekter Weise von den Geldern des Sportfonds. So werden die Kosten für den Bau und den Unterhalt sowie die Subventionierung des Betriebs des überwiegend vom organisierten Sport genutzten kantonalen Sportzentrums Kerenzberg aus dem Sportfonds finanziert. Zudem werden daraus der Bau und die

Erneuerung von Anlagen sowie die Durchführung von Anlässen und Projekten von Gemeinden und Dritten unterstützt (JB FS 2006: 23 ff.), wovon oft wieder der organisierte Sport profitiert, z.B. durch nicht kostendeckende Gebühren für die Nutzung von Gemeindesportanlagen durch Vereine.

4.2.2 Zürcher Kantonalverband für Sport (ZKS)

Fast ein Viertel der Bevölkerung des Kantons Zürich ist Mitglied in einem Sportverein (Lamprecht/Stamm 2003: 21 f.). Rund 280 000 Personen sind Mitglieder der etwa 2500 Zürcher Sportvereine, die über 53 kantonale Sportfachverbände im ZKS zusammengeschlossen sind (LB ZKS: 1).

Der ZKS, ein Verein im Sinne des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, unterstützt, fördert und koordiniert als Dachverband des privatrechtlich organisierten Sports im Kanton Zürich die Tätigkeiten seiner Mitgliederverbände und ergreift selbst Massnahmen zur Förderung des sportlichen Angebots dieser Verbände. Er fördert die sportliche Gesinnung und Solidarität unter den Mitgliederverbänden und vertritt deren Interessen insbesondere gegenüber den politischen Behörden, der Wirtschaft, weiteren Sportorganisationen und der Öffentlichkeit. Zudem übernimmt er Aufgaben, die ihm vom Regierungsrat übertragen wurden. (Art. 1 f. Stat. ZKS).

In seinen aktuellen Fünfjahreszielen (Ziele ZKS 07/11) nennt er unter anderem die Zertifizierung des ZKS mit einem Label für Nonprofit-Organisationen, die bedürfnisgerechte Entwicklung des kantonalen Sportzentrums und den Abschluss einer ausgedehnten Leistungsvereinbarung nach unternehmerischen Kriterien mit dem Kanton als Schwerpunkte.

Der ZKS beschäftigt in seiner Geschäftsstelle in Dübendorf sechs entlohnte Mitarbeitende (460 Stellenprozente), welche die zahlreichen in den Verbänden und Vereinen ehrenamtlich tätigen Personen professionell unterstützen (vgl. Schmidig 2006: 38). Die Erfolgsrechnung 2006 des ZKS wies bei einem Aufwand und Ertrag von Fr. 1,3 Mio. einen Gewinn von rund 400 Franken aus (GB ZKS 2006: 25).

4.2.3 Entwicklung

Seit der ZKS besteht, nimmt er gewisse Aufgaben in der kantonalen Sportförderung wahr. Seine Gründung im Jahr 1943 war massgeblich darauf zurückzuführen, dass es bis dahin keine geeignete Organisation gab, welche die Verteilung der für die Sportverbände und -vereine im Kanton bestimmten Gelder des Sportfonds besorgen konnte (Merk 1993: 11 ff.). Während langer Zeit war der ZKS für die Verwaltung eines Grossteils der Sportfondsgelder zuständig. Bis 1999 betrug dieser Anteil 85%, ab 1999 60% und seit 2002 noch zwischen 30 und 40% (RRB Nr. 2662/1996: 3; RRB Nr. 1852/2001: 3). Die stufenweise erfolgte Reduktion der Kompetenz des ZKS in der jüngeren Vergangenheit war das Resultat verschiedener parlamentarischer Vorstösse, die ein stärkeres Engagement des Kantons selbst in der Sportförderung verlangten (KR-Nr. 40/1996: 2; RRB Nr. 2662/1996: 1; jeweils mit Hinweisen auf ältere Vorstösse). Parallel dazu und aus dem gleichen Beweggrund erliess der Regierungsrat im Jahr 1996 erstmals ein Konzept für die Sportförderung und schuf mit Wirkung auf den 1. Januar 2000 die Koordinationsstelle Sport (heute Fachstelle Sport). Beide Massnahmen hatten zur Folge, dass mehr Kompetenzen in der kantonalen Verwaltung angesiedelt wurden und sich der Kanton selbst stärker in der Sportförderung engagierte. (RRB Nr. 2662/1996: 1 ff.; RRB Nr. 655/1999: 1 ff.; § 1 ff. Vo FS). Schliesslich wurden zwischen 2001 und 2006 verschiedene Vereinbarungen zwischen dem Kanton und dem ZKS abgeschlossen, in denen die Leistungen des ZKS im Sinne der kantonalen Sportförderung konkretisiert werden (vgl. Abschnitt 4.3).

4.3 Leistungsvereinbarung mit dem ZKS

Der ZKS nimmt heute verschiedene Aufgaben im Auftrag des Kantons wahr. Die konkrete Aufgabenübertragung an den ZKS ist nicht in einer einzelnen Leistungsvereinbarung geregelt, sondern in einer Hauptvereinbarung und drei Spezialvereinbarungen. Im Folgenden werden die wesentlichen Merkmale dieser Vereinbarungen dargestellt. Insbesondere wird eine Übersicht über die verschiedenen dem ZKS übertragenen Aufgaben vermittelt und die entsprechende Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und dem ZKS in den Grundzügen dargestellt.

4.3.1 Hauptvereinbarung

Die Hauptvereinbarung vom 15. November 2001 (LV ZKS; vgl. Anhang 4) trägt die Bezeichnung „Vereinbarung“. Sie ist sechs Seiten lang. Hinzu kommt ein einseitiger Anhang. Vertragsparteien sind der Kanton Zürich, vertreten durch die Direktion für Soziales und Sicherheit (heute Sicherheitsdirektion), und der ZKS. Unterzeichnet ist die Vereinbarung auf der Seite des Kantons durch die damalige Direktionsvorsteherin und den Generalsekretär-Stellvertreter und auf der Seite des ZKS durch den damaligen Präsidenten und den Geschäftsführer. Ihre Dauer ist unbefristet. Sie umfasst acht Elemente, nämlich Parteien, Zweck, (rechtliche) Grundlagen, Aufträge, Abgeltung, Kündigung, Inkrafttreten und Anhang.

Zweck der Vereinbarung ist es, die Dienstleistungen des ZKS in der kantonalen Sportförderung als Leistungserbringer sowie deren Abgeltung durch den Kanton als Leistungsnehmer zu umschreiben. Die Leistungen des ZKS umfassen vor allem die Mitwirkung bei der Förderung des vereinsmässigen Breitensports, die Führung des kantonalen Sportzentrums Kerenzerberg und die Beratung der Sicherheitsdirektion im ausserschulischen Bereich, namentlich im Zusammenhang mit der Unterstützung von Sportstätten. (Ziff. 1 LV ZKS).

In der Vereinbarung werden die wichtigsten rechtlichen Grundlagen aufgeführt. In organisatorischer Hinsicht wird auf das Konzept des Regierungsrates zur Sportförderung von 1996 (RRB Nr. 2662/1996), heute ersetzt durch das Sportpolitische Konzept aus dem Jahr 2006 (SPOKO ZH; RRB Nr. 530/2006), und die Verordnung über die Fachstelle Sport und die Sportkommission (Vo FS) und in finanzieller Hinsicht auf das Lotteriegesetz des Bundes (LoG), die Statuten und die Wegleitung der Sport-Toto-Gesellschaft sowie das kantonale Finanzhaushaltsgesetz (FHG) verwiesen. (Ziff. 2 LV ZKS).

Im Sinne von einzelnen Aufträgen werden dem ZKS die Bearbeitung von Unterstützungsgesuchen von Mitgliederverbänden und deren Vereinen (Ziff. 3.1.1 LV ZKS), das Führen des kantonalen Sportzentrums Kerenzerberg (Ziff. 3.2 LV ZKS), die fachtechnische Beratung der Sicherheitsdirektion bei der Unterstützung von bedeutenden Sportstätten (Ziff. 3.1.2 i.V.m. Ziff. 3.3.1 LV ZKS) sowie die Bearbeitung von Unterstützungsge-

suchen von Gemeinden und weiteren Institutionen für Beiträge an den Bau und Unterhalt von Sportanlagen (Ziff. 3.3.2 LV ZKS) übertragen. Zudem nimmt der ZKS im Auftrag der Sicherheitsdirektion besondere Sportförderungsaufgaben wahr, insbesondere bei der Umsetzung der kantonalen Sportpolitik auf Verbandsebene (Ziff. 3.3.3 LV ZKS).

Die Abgeltung der vom ZKS im Rahmen der erteilten Aufträge erbrachten Leistungen erfolgt durch eine Pauschale von Fr. 520 000 pro Jahr. Eine Anpassung der Pauschale ist vorgesehen, um die Teuerung auszugleichen (Koppelung an den Landesindex der Konsumentenpreise) und für den Fall, dass der ZKS im Auftrag des Kantons über längere Zeit grössere Leistungen erbringt, als es in der Vereinbarung vorgesehen ist. (Ziff. 4 LV ZKS). Im Gegensatz zur leistungsorientierten Pauschale für die Leistungen des ZKS steht die aufwandorientierte Subventionierung von Verbänden, Vereinen, Gemeinden, weiteren Institutionen und des Betriebs des kantonalen Sportzentrums. Diesbezüglich hat der ZKS der Sicherheitsdirektion jährlich bis zum 15. Oktober einen Budgetantrag für das kommende Jahr vorzulegen, der vom Regierungsrat auf Antrag der Sicherheitsdirektion bewilligt wird (Ziff. 3.4 LV ZKS). Der Gesamtbetrag der für das Jahr 2007 bewilligten Subventionen beträgt Fr. 7,4 Mio. (RRB Nr. 1819/2006: 3). Zudem hat der ZKS der Sicherheitsdirektion jedes Jahr bis zum 15. April die Abrechnung über die Verwendung der ihm durch den Regierungsrat für das vorangehende Jahr zugesprochenen Gelder zur Bewilligung vorzulegen (Ziff. 3.4 LV ZKS). Gemäss Abrechnung für das Jahr 2006 erhielten Verbände, Vereine sowie der Betrieb des Sportzentrums Fr. 5,5 Mio. (V SF: 1) und Gemeinden Fr. 2,8 Mio. (JB FS: 26).

Obwohl es sich beim grössten Teil der vom Kanton ausgerichteten Beiträge um Subventionen handelt, wird der ZKS verpflichtet, das kantonale Sportzentrum nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen (Ziff. 3.2.1 LV ZKS). Trotzdem wird im Sinne einer Sportförderungsmassnahme auf kostendeckende Preise verzichtet (Ziff. 3.2.4 LV ZKS). Es wird jedoch ein Kennwert für die maximale Unterstützung festgelegt, nämlich Fr. 20 pro Person und Tag für Übernachtung, Vollpension und Nutzung der Sportanlagen. Der Kennwert kann bei Veränderung bestimmter

Rahmenbedingungen (Logiernächte, jährliche Öffnungszeit, Belegungsstruktur) angepasst werden (Anhang LV ZKS).

Die Berichterstattung des ZKS gegenüber dem Kanton über seine Tätigkeit in den übertragenen Aufgabenbereichen erfolgt vor allem durch die gegenseitige Einsitznahme in Gremien des Kantons bzw. des ZKS. So ist der Kanton in der Sport-Toto-Kommission (Ziff. 3.1.3 LV ZKS) und in der Betriebskommission des Sportzentrums (Ziff. 3.2.2 LV ZKS), beides Gremien des ZKS, vertreten. Und Vertreter des ZKS nehmen an den Sitzungen der kantonalen Sportkommission und den Sportsitzungen der Sicherheitsdirektion teil (Ziff. 3.3.4 LV ZKS). Zudem hat der ZKS jährlich einen Geschäftsbericht betreffend die ihm übertragenen Aufgabenbereiche vorzulegen (Ziff. 3.4.3 LV ZKS).

Die auf unbefristete Dauer abgeschlossene Vereinbarung kann vom Kanton und vom ZKS mit einer Frist von 12 Monaten auf das Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden (Ziff. 5 LV ZKS).

4.3.2 Spezialvereinbarungen

Gemäss Ziff. 3.3.3 i.V.m. Ziff. 3.3.5 LV ZKS kann der ZKS verpflichtet werden, besondere Sportförderungsprojekte zu übernehmen. Gestützt auf diese Bestimmungen wurden dem ZKS in drei Fällen Aufgaben übertragen, die in entsprechenden Spezialvereinbarungen schriftlich geregelt sind.

4.3.2.1 Nachwuchsförderung

Der Grund für den Abschluss der Vereinbarung betreffend die Nachwuchsförderung vom 20. Oktober 2003 (LV NWF) wird in deren Präambel aufgeführt. Da die Tätigkeit des Nachwuchsförderungsbeauftragten den Leistungs- und Spitzensportsektor im Bereich des Jugendsports beschäftigt und somit im Wesentlichen den Sportverbänden und -vereinen zugutekommt, wird der ZKS als Dachverband der kantonalen Sportverbände beauftragt, sich um die Belange der Nachwuchsförderung zu kümmern (Präambel LV NWF).

Das als „Vereinbarung“ bezeichnete Dokument ist vier Seiten lang. Vertragsparteien sind der Kanton Zürich, vertreten durch die Sicherheitsdirektion, und der ZKS. Unterzeichnet ist die Vereinbarung auf der Seite des Kantons durch den Generalsekretär-Stellvertreter und den Chef Koordinationsstelle Sport (heute Chef Fachstelle Sport) und auf der Seite des ZKS durch den damaligen Präsidenten und den Geschäftsführer. Ihre Dauer ist unbefristet. Sie umfasst neun Elemente, nämlich Präambel, Gegenstand der Vereinbarung, Inhalt der Tätigkeit des Nachwuchsförderungsbeauftragten, zeitlicher Aufwand, Auftritt in der Öffentlichkeit, Entschädigung und Rechenschaftsablegung.

In der Präambel wird zunächst das Ziel der Nachwuchsförderung umschrieben. Mit dieser Sportförderungsmaßnahme soll für talentierte Nachwuchssportler ein optimales schulisch-berufliches sowie sportlich-privates Umfeld geschaffen werden. Bezug nehmend auf das Konzept des Bundesrates für eine Sportpolitik in der Schweiz (SPOKO CH) und das gestützt darauf ins Leben gerufene Nachwuchsförderungsprogramm „Swiss Olympic Talents“ wird die Aufgabe des kantonalen Nachwuchsförderungsbeauftragten umrissen. Sie besteht in der Zusammenarbeit mit Sportorganisationen, Schulen, Arbeitgebern und Behörden und im Nutzen von Knowhow im Hinblick auf das definierte Ziel. Darauf folgend wird auf die in der Hauptvereinbarung vorgesehene Möglichkeit zur Übertragung von besonderen Sportförderungsprojekten an den ZKS Bezug genommen (Ziff. 3.3.3 i.V.m Ziff. 3.3.5 LV ZKS). Schliesslich wird bestimmt, dass sich der ZKS um die Belange der Nachwuchsförderung zu kümmern hat.

Unter dem Titel Gegenstand der Vereinbarung wird der ZKS verpflichtet, einen Nachwuchsförderungsbeauftragten zu beschäftigen und dafür zu sorgen, dass dieser gemäss Konzept des nationalen Nachwuchsförderungsprogramms „Swiss Olympic Talents“ und den Vorgaben der Sicherheitsdirektion die sportliche Nachwuchsförderung im Kanton Zürich wahrnimmt (Ziff. 1 LV NWF). Der Inhalt der Tätigkeit des Nachwuchsförderungsbeauftragten bestimmt sich nach einer von der Sicherheitsdirektion und dem ZKS gemeinsam erstellten Aufgabenliste (Ziff. 2 LV NWF). Der zeitliche Aufwand wird auf 200 bis 250 Stunden festgelegt (Ziff. 3 LV

NWF). Die Anpassung der Aufgabenliste und des zeitlichen Aufwandes ist mit Zustimmung der Sicherheitsdirektion möglich (Ziff. 2 f. LV NWF). Der Auftritt in der Öffentlichkeit hat unter der Bezeichnung „Beauftragter für die sportliche Nachwuchsförderung des Kantons Zürich“ und unter Verwendung der Logos des kantonalen Sportfonds und des ZKS zu erfolgen (Ziff. 4 LV NWF).

Die Entschädigung des Nachwuchsförderungsbeauftragten erfolgt durch eine Pauschale von Fr. 13 000 pro Jahr, die vom ZKS in monatlichen Raten auszurichten ist (Ziff. 5 LV NWF). Der Kanton leistete zur Finanzierung der gesamten Aufwendungen für die Nachwuchsförderung (Entschädigung Nachwuchsförderungsbeauftragter, Arbeitsplatz, übrige Infrastruktur, Projekte usw.) im Sinne einer Starthilfe bis 2005 Direktbeiträge aus dem Sportfonds. Seit 2006 werden die Kosten für die Nachwuchsförderung gemäss einem vom ZKS jährlich mit den Aufgabenbereichen der Hauptvereinbarung zusammen zu beantragenden und vom Regierungsrat zu bewilligenden Budget aus dem Sportfonds bezahlt (Ziff. 6 LV NWF).

Zur Rechenschaftsablegung hat der ZKS in seiner Rechnung eine separate Kostenstelle für die Nachwuchsförderung einzurichten. Zudem hat er dafür zu sorgen, dass der Nachwuchsbeauftragte über die von ihm aufgewendete Zeit sowie die von ihm getätigten Ausgaben Buch führt und die Sicherheitsdirektion darüber informiert (Ziff. 7 LV NWF).

4.3.2.2 Zürcher Orientierungslauf

Anlass für den Abschluss der Vereinbarung betreffend den Zürcher Orientierungslauf vom Juni 2005 (LV ZOL) gab eine Revision der Rechnung der damaligen Koordinationsstelle Sport (heute Fachstelle Sport) des Jahres 2000 durch die Finanzkontrolle. In diesem Zusammenhang wurde die langjährige Praxis gerügt, dass die Rechnung des Zürcher Orientierungslaufs von der Fachstelle Sport über ein Konto bei einer Bank, somit ausserhalb der Staatsrechnung, geführt wurde. Zudem wurde beanstandet, dass der ZKS jährlich Fr. 50 000 bis 70 000 auf dieses Konto überwies, ohne dass schriftlich festgelegt war, was mit diesem Geld zu geschehen habe (RevBer. KS 2000: 3 f.). Grund für die Konto-

führung ausserhalb der Fondsrechnung waren die umständlichen kantonalen Vorschriften zur Abwicklung von Zahlungen bei Fonds. Da die Zusammenarbeit zwischen dem ZKS und dem Kanton seit Jahrzehnten funktionierte, kam zudem niemand auf die Idee, diese schriftlich zu fixieren.

Die Vereinbarung betreffend den Zürcher Orientierungslauf trägt die Bezeichnung „Vereinbarung“. Sie ist drei Seiten lang. Vertragsparteien sind die „Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, Koordinationsstelle Sport“ und der ZKS. Unterzeichnet ist die Vereinbarung auf der Seite des Kantons durch den Chef Koordinationsstelle Sport und den Laufleiter des Zürcher Orientierungslaufs (Leiter Sportanlässe an der Fachstelle Sport) und auf der Seite des ZKS durch den Geschäftsführer und den OK-Präsidenten des Zürcher Orientierungslaufs. Ihre Dauer ist unbefristet. Sie umfasst sieben Elemente, nämlich Ausgangslage, Ziele, Verantwortlichkeiten, Auftritt, Vermögen sowie Gültigkeit und Auflösung.

In der Ausgangslage wird im Sinne der Umschreibung des Gegenstandes der Vereinbarung festgehalten, dass der ZKS und die Fachstelle Sport gemeinsam den jährlich stattfindenden Zürcher Orientierungslauf organisieren (Ziff. 1 LV ZOL).

Als Ziele werden die Förderung des Breitensports zugunsten Menschen jeglichen Alters (inkl. Behinderte) und des Gemeinschaftserlebnisses (Teamwettkampf), eine hohe Qualität (Infrastruktur und Technik), ein „sportförderndes Preis-Leistungs-Verhältnis“ sowie Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit definiert (Ziff. 2 LV ZOL).

Der ZKS ist hauptsächlich für das Bereitstellen der für die Durchführung notwendigen finanziellen Mittel (für die Jahre 2006–2010 jeweils Fr. 50 000 aus den von ihm mit den Aufgabenbereichen der Hauptvereinbarung zusammen beantragten und ihm zugesprochenen Sportfondsmittel) und die Rechnungsführung verantwortlich (Ziff. 3.2 LV ZOL). Der ZKS stellt zudem den Präsidenten der OL-Kommission, der auch je ein Vertreter des Zürcher Orientierungslaufverbandes und der Fachstelle Sport angehören und die im Wesentlichen für die strategischen Belange (u.a. Festlegen von Reglementen, Austragungsort und -datum), die

finanziellen Angelegenheiten (Verabschiedung Budget und Antrag an den ZKS) und die Aufsicht über das Organisationskomitee zuständig ist (Ziff. 3.1 LV ZOL). Im Weiteren ist der ZKS für die Besetzung der Funktion des OK-Präsidiums, den Anlass für die Ehrengäste und das Erstellen eines Schlussberichts verantwortlich (Ziff. 3.2 LV ZOL). Die Fachstelle Sport stellt vor allem personelle Ressourcen zur Verfügung, z.B. durch das Stellen eines Laufleiters oder die Erledigung administrativer Arbeiten (u.a. Versand von Unterlagen, Erfassen von Anmeldungen) (Ziff. 3.3. LV ZOL). Unter dem Titel Auftritt wird festgehalten, dass bei allen Publikationen und sämtlicher Korrespondenz die Logos des ZKS und der Fachstelle Sport in gleicher Grösse zu verwenden sind (Ziff. 4 LV ZOL). Das Vermögen gehört zu gleichen Teilen dem ZKS und der Fachstelle Sport und wird im Falle der Auflösung oder Übertragung des Zürcher Orientierungslaufs in den Sportfonds überführt (Ziff. 5 LV ZOL). Die Gültigkeit der Vereinbarung ist unbefristet und kann mit einer sechsmonatigen Kündigungsfrist auf das Ende eines Kalenderjahres aufgelöst werden (Ziff. 6 LV ZOL).

4.3.2.3 Behindertensportlager

Grund für den Abschluss der Vereinbarung betreffend das Behindertensportlager vom März 2003 (LV BSL) war im Wesentlichen der gleiche wie bei der Vereinbarung betreffend den Zürcher Orientierungslauf (vgl. Abschnitt 4.3.2.2). Auch hier bemängelte die Finanzkontrolle das Führen der Lagerrechnung durch die Fachstelle Sport ausserhalb der Fondsrechnung und die fehlende schriftliche Grundlage für die Leistungen des ZKS zugunsten dieses Lagers (RevBer. KS 2000: 35f.). Die Zusammenarbeit zwischen Plusport Behindertensport Schweiz und der Fachstelle Sport, die das Lager seit mehr als zehn Jahren gemeinsam organisieren, ist hingegen seit 1997 schriftlich geregelt (Präambel LV BSL; JB FS 2006: 20).

Die Vereinbarung betreffend das Behindertensportlager trägt die Bezeichnung „Vereinbarung“. Sie ist zwei Seiten lang. Vertragsparteien sind die „Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, Koordinationsstelle Sport“ und der ZKS. Unterzeichnet ist die Vereinbarung auf der Seite des Kantons durch den Chef Koordinationsstelle Sport und

auf der Seite des ZKS durch den ehemaligen Präsidenten und den Geschäftsführer. Ihre Dauer ist unbefristet. Sie umfasst fünf Elemente, nämlich Präambel, Leistung des ZKS, Rechte des ZKS sowie Inkrafttreten und Kündigung.

In der Präambel wird festgehalten, dass die Fachstelle Sport und Plusport Behindertensport Schweiz gemeinsam das jährlich stattfindende Sportlager „mitenand“ durchführen und dass der ZKS daran jährlich einen finanziellen Beitrag leistet. Das Lager soll Begegnungen zwischen Jugendlichen mit und ohne Behinderung im Rahmen eines polysportiven Programms ermöglichen (Präambel LV BSL).

Der Beitrag des ZKS besteht darin, das Lager jedes Jahr mit Fr. 20 000 aus dem ihm zugesprochenen Sportfondsmitteln zu unterstützen (Ziff. 1 LV BSL). Im Gegenzug erhält der ZKS das Recht, in seinen Publikationen darauf hinzuweisen, dass er das Lager unterstützt (Ziff. 2 LV BSL). Die Vereinbarung ist unbefristet und kann mit einer sechsmonatigen Kündigungsfrist auf das Ende eines Kalenderjahres aufgelöst werden (Ziff. 3 LV BSL).

4.4 Charakterisierung der Aufgabenübertragung

Nach der Beschreibung der verschiedenen Vereinbarungen kann die Aufgabenübertragung an den ZKS nachfolgend charakterisiert werden (vgl. Tabelle 2).

Zunächst fällt auf, dass die Aufgabenübertragung an den ZKS aus einer Hauptvereinbarung, die dem ZKS relativ umfassende Aufgabenbereiche zur Bearbeitung überträgt, sowie drei Spezialvereinbarungen, welche die Aufgaben des ZKS bei besonderen Sportförderungsprojekten festlegen, besteht. Sowohl die Hauptvereinbarung als auch die Spezialvereinbarungen tragen die schlichte Bezeichnung „Vereinbarung“. Alle Vereinbarungen sind mit zwei bis sechs Seiten vom Umfang her kurz gehalten. Auf der Seite des Kantons ist zum Teil die Sicherheitsdirektion und zum Teil die Fachstelle Sport Partei. Ebenfalls nicht einheitlich sind die Personen, die für den Kanton unterzeichnen. Rechtsgrundlagen, auf welche sich die Vereinbarungen abstützen, werden nur zum Teil aufgeführt.

Inhaltlich ist bemerkenswert, dass das Controlling nur in vereinzelten Bestimmungen oder gar nicht geregelt ist. Wirkungs- oder Leistungsziele im eigentlichen Sinn sind in keiner Vereinbarung enthalten. Folglich sind darin auch keine Instrumente zur Überprüfung der Ziele zu finden. Einzige Ausnahme bildet der Kennwert von Fr. 20 pro Person und Logiernacht zur Begrenzung der Subventionierung des Betriebs des kantonalen Sportzentrums (Anhang LV ZKS). Die Berichterstattung des ZKS an den Kanton erfolgt hauptsächlich in verschiedenen Gremien, in denen sowohl der Kanton als auch der ZKS vertreten ist. Zudem geben das Budget, die Rechnung und der Jahresbericht des ZKS Auskunft über dessen Tätigkeit.

	LV ZKS	LV NWF	LV ZOL	LV BSL
Bezeichnung	Vereinbarung	Vereinbarung	Vereinbarung	Vereinbarung
Anzahl Dokumente	1	1	1	1
Anzahl Seiten	7 (mit Anhang)	4	3	2
Aufbau	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parteien 2. Zweck 3. Grundlagen 4. Aufträge 5. Abgeltung 6. Kündigung 7. Inkrafttreten 8. Anhang 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parteien 2. Präambel 3. Gegenstand 4. Tätigkeit 5. Aufwand 6. Auftritt 7. Entschädigung Auftraggeber 8. Finanzierung 9. Rechenschaftsablegung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parteien 2. Ausgangslage 3. Ziele 4. Verantwortlichkeiten 5. Auftritt 6. Vermögen 7. Gültigkeit und Auflösung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parteien 2. Präambel 3. Leistungen ZKS 4. Rechte ZKS 5. Inkrafttreten und Kündigung
Parteien	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direktion 2. ZKS 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Direktion 2. ZKS 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fachstelle Sport 2. ZKS 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fachstelle Sport 2. ZKS
Rechtsgrundlagen	wichtige aufgeführt	einzelne aufgeführt	keine aufgeführt	einzelne aufgeführt
Laufzeit, Dauer	unbefristet	unbefristet	unbefristet	unbefristet
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschale für Leistungen ZKS • Rest aufwandorientierte Subventionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschale für Leistungen NWF-Beauftr. • Rest aufwandorientierte Subventionen 	Pauschale	Pauschale

	LV ZKS	LV NWF	LV ZOL	LV BSL
Controlling, Bericht-erstattung	<ul style="list-style-type: none"> Gegenseitige Einsitznahme in Gremien Geschäftsbericht ZKS Genehmigung Budget ZKS Revision Rechnung ZKS Subventions-Kennwert Sportzentrum 	<ul style="list-style-type: none"> sep. Kostenstelle Zeit- u. Aufgabenerfassung Informationspflicht 	OL-Kommission	nicht geregelt
Änderung	<ul style="list-style-type: none"> Höhe Abgeltung ZKS Subventionskennwert Sportzentrum 	<ul style="list-style-type: none"> Aufwand NWF-Beauftr. Aufgaben NWF-Beauftr. 	Beitragshöhe	nicht geregelt
Leistungsstörungen, Sanktionen	nicht geregelt	nicht geregelt	nicht geregelt	nicht geregelt
Streitschlichtung	nicht geregelt	nicht geregelt	nicht geregelt	nicht geregelt
Beendigung	ordentliche Kündigung	nicht geregelt	ordentliche Kündigung	ordentliche Kündigung
Erneuerung	nicht geregelt	nicht geregelt	nicht geregelt	nicht geregelt

Tabelle 2: Vergleich von Hauptvereinbarung und Spezialvereinbarungen im Sport

In finanzieller Hinsicht ist zu erwähnen, dass die Ausgabenkompetenz betreffend die an den ZKS delegierten Aufgabenbereiche nicht auf diesen übertragen wird, sondern lediglich die Kompetenz zur Auszahlung der beschlossenen Beiträge in gewissen Bereichen, und dass die Subventionierung der Verbände und Vereine aufwandorientiert erfolgt. Der ZKS hat der Sicherheitsdirektion diesbezüglich jedes Jahr ein detailliertes Budget vorzulegen. Das Budget mit den einzelnen Posten wird vom Regierungsrat auf Antrag der Sicherheitsdirektion beschlossen. Ein allfälliger positiver Saldo der von der Sicherheitsdirektion zu prüfenden Jahresrechnung des ZKS ist dem Sportfonds zurückzuerstatten. Ausnahmen bilden lediglich das Honorar des ZKS für seine Leistungen im Rahmen der Hauptvereinbarung, das im Sinne eines leistungsorientierten Pauschalbeitrages entrichtet wird, sowie die Pauschalen für die Tä-

tigkeit des Verantwortlichen für die Nachwuchsförderung und die Unterstützung des Behindertensportlagers.

Alle Vereinbarungen sind unbefristet gültig und – mit Ausnahme der Leistungsvereinbarung betreffend Nachwuchsförderung, die gar keine Bestimmung über die Beendigung enthält – ordentlich kündbar.

Die Änderung der Vereinbarungen während der Vertragsdauer ist nur punktuell vorgesehen.

Regelungen betreffend Leistungsstörungen, Sanktionen, Streitschlichtung, ausserordentliche Beendigung oder Erneuerung fehlen vollständig.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es sich bei den bestehenden Vereinbarungen nicht um Leistungsvereinbarungen im Sinne des NPM handelt. Vielmehr sind sie das Resultat von politischen Prozessen und konkreten Umständen.

5 AUFGABENÜBERTRAGUNG AN PRIVATE

Im folgenden Kapitel werden zunächst die Anforderungen an die Aufgabenübertragung an Private in der Literatur erläutert. Danach werden die dafür massgeblichen rechtlichen Voraussetzungen im Allgemeinen und bezüglich Berufsbildung und Sport im Besonderen dargestellt.

5.1 Theoretische Grundlagen

5.1.1 Staatsverständnis

Weder beim klassisch liberalen Staatsverständnis im Sinne des Nachwächterstaates noch beim neoliberalen Staatsverständnis, das den modernen Staat wieder auf seine Kernfunktionen zurückbinden will, steht die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private im Vordergrund. Vielmehr soll der Staat seine Tätigkeit auf Sicherheitsaufgaben und eine Rahmenordnung beschränken und den Rest im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den Bürgerinnen und Bürgern frei und selbstverantwortlich überlassen. Auch auf der anderen Seite des ideologischen Spektrums, im Sozialstaat, ist die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private nicht vorgesehen. Nach dem Verständnis des Sozialstaates ist der Staat als aktiv handelnder, ausgleichender und umverteilender Akteur in der Gesellschaft tätig und nimmt die öffentlichen Aufgaben selber wahr. Und auch in den zwischen diesen Polen anzusiedelnden Konzeptionen des Wohlfahrtsstaates und des Ordoliberalismus spielt die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private keine zentrale Rolle (vgl. Lienhard 2005: 50 f.; in ähnlichem Sinn auch Brühlmeier/Haldemann/Mastronardi/Schedler 2001: 26 f. sowie Thom/Ritz 2006: 29).

Mit dem Aufkommen von NPM etablierte sich ein neues Staatsverständnis, dasjenige des Gewährleistungsstaates (vgl. Mastronardi/Schedler 2004: 7 ff.; Schedler/Proeller 2003: 33 ff.; Thom/Ritz 2006: 29). Lienhard (2005: 51) umschreibt den Gewährleistungsstaat treffend wie folgt:

„Das *New Public Management* geht im Allgemeinen von einem *schlanken Staat* aus, das sich bei der Umschreibung von Breite und Tiefe der öffentlichen Aufgaben nach dem

Grundsatz der Subsidiarität leiten lässt, sich auf seine Kernaufgaben konzentriert und anderes dem Wettbewerb überlässt. Dieser Staat soll aber die ihm übertragenen Aufgaben wirksam und effizient erfüllen. Insofern handelt es sich um einen *starken* Staat. Vor diesem Hintergrund hat sich in der staatsrechtlichen Diskussion um das New Public Management nunmehr die Konzeption des Gewährleistungsstaates entwickelt. Der Gewährleistungsstaat tritt weniger selbst als Leistungserbringer, sondern als Gewährleister für die Aufgabenerfüllung auf. Gewisse Kernaufgaben soll der Staat weiterhin selbst wahrnehmen, andere Aufgaben wird er vermehrt Dritten übertragen oder in Zusammenarbeit mit Privaten erfüllen. Insofern ist es möglich, dass die Leistungstiefe der Zentralverwaltung zwar abnehmen kann, die Gesamtleistungstiefe aber – weil andere Leistungserbringer die Aufgabenerfüllung gewährleisten – gleich bleibt. Der Gewährleistungsstaat ist damit nach wie vor ein der Wohlfahrt verpflichteter Staat. Staat, Wirtschaft und Gesellschaft rücken aber nach diesem Staatsverständnis näher zusammen und werden enger vernetzt. So gesehen wird der Staat zu einem von mehreren Akteuren im politischen System.“

Im Gewährleistungsstaat nimmt das Gemeinwesen somit tendenziell weniger Aufgaben selber wahr, sondern zieht nach Möglichkeit Dritte hilfsweise für die eigene Aufgabenerfüllung heran (Outsourcing), nimmt mehr Aufgaben gemeinsam mit Dritten wahr (kooperative Aufgabenerfüllung, Public Private Partnership) oder überträgt die Aufgabenerfüllung gar auf Dritte (Auslagerungen) (vgl. Lienhard 2002: 1163 f.; Lienhard 2005: 409).

Charakteristisch für das NPM als einem auf dem Verständnis des Gewährleistungsstaates basierenden Modell der Verwaltungsführung sind unter anderem die Ergebnisorientierung (Wirksamkeit), die Kostenorientierung (Effizienz) sowie die Aufgabenerfüllung mit Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen (vgl. Lienhard 2005: 27 f., 37 f., 39 ff.; Lienhard 2002: 1163; Thom/Ritz 2006: 192 ff.; vgl. Kapitel 2).

5.1.2 Öffentliche Aufgaben

Von Bedeutung für die Art des Zusammenwirkens zwischen Staat und Dritten, insbesondere ob eine Aufgabe vom Staat selber wahrgenommen oder Dritten übertragen werden soll, ist die Qualifikation der in Frage stehenden Aufgabe (vgl. Lienhard 2005: 406). In der Literatur werden verschiedene Kategorien von Aufgaben unterschieden.

Von einer staatlichen Aufgabe wird gesprochen, wenn sie dem Gemeinwesen nach Verfassung oder Gesetz übertragen worden ist (vgl. Tschannen/Zimmerli 2005: 5 f.). Teilweise wird zwischen staatlichen und öffentlichen Aufgaben unterschieden und damit eine Differenzierung in Bezug auf die Zuständigkeit betreffend die Aufgabenerfüllung gemacht. Demzufolge können öffentliche, nicht aber staatliche Aufgaben von Dritten wahrgenommen werden (vgl. Rhinow 2003: 193; Lienhard 2005: 151 mit Hinweis auf weitere Autoren). Staatliche Aufgaben wären demzufolge Kernaufgaben oder Pflichtaufgaben. Zu den Kernaufgaben zählen etwa die Politikgestaltung oder die Durchsetzung der Rechtsordnung. Eine eindeutige Abgrenzung zu den übrigen Aufgaben mittels aussagekräftiger Kriterien ist nicht möglich (Lienhard 2002: 1164; Lienhard 2005: 406 f.; Thom/Ritz 2006: 205). Nach Lienhard (2006: 8) können Dritte auch zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben in Rechtsetzung, Vollzug und Rechtsprechung beigezogen werden. Bingisser/Bolz/Cathomen/Oehry (2005: 3) sehen unter anderem in den Aufgabenbereichen Bildung und Sport Potenzial für die Zusammenarbeit von Staat und Dritten.

5.1.3 Private

Der Staat kann bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritte einbeziehen. Bei solchen Dritten kann es sich um öffentliche Institutionen oder Private handeln. Dabei ist der im Bundeszivilrecht vorgegebene Numerus clausus privatrechtlicher Organisationsformen zu wahren. Somit dürfen keine privatrechtlichen Gebilde geschaffen werden, die nicht im Zivilgesetzbuch oder im Obligationenrecht vorgesehen sind (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 4, 51).

Der Begriff Private wird in der vorliegenden Arbeit noch enger gefasst. Als Private gelten nur *vom Staat unabhängige*, privatrechtlich organisier-

te Institutionen, z.B. Aktiengesellschaften, Vereine, Genossenschaften oder Stiftungen. Wesentlich ist, dass der Staat nicht aufgrund von wirtschaftlichen (z.B. Aktienbeteiligung) und/oder rechtlichen (z.B. Kompetenzen in Führungsorganen) Gegebenheiten Einfluss auf die Privaten nehmen kann (vgl. Lienhard 2006: 7; Abschnitt 1.2.2). Denn in solchen Fällen ist die Unabhängigkeit der Privaten vom Staat nicht mehr gegeben.

5.1.4 Zusammenwirken von Staat und Privaten

Wesentliches Merkmal des Gewährleistungsstaates ist es, dass Private bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben einbezogen werden.

Als Gründe für den Einbezug werden unter anderem aufgeführt: Trennung zwischen politischer und betrieblicher Ebene, effizientere (günstigere) und effektivere (wirksamere) Aufgabenerfüllung, geringere Investitionen, Entlastung der Verwaltung, besseres Knowhow, bessere Kundenorientierung, Flexibilität bzw. unternehmerischer Handlungsspielraum (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 5; Lienhard 2005: 392; Lienhard 2006: 9).

Das Zusammenwirken von Staat und Privaten bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben kann auf verschiedene Weise erfolgen. Im Folgenden sollen einige der Auslagerung ähnliche Zusammenwirkungsformen kurz dargestellt werden, bevor im nächsten Abschnitt ausführlicher auf die Aufgabenübertragung im Sinne der Auslagerung eingegangen wird. Dabei ist zu beachten, dass die Begrifflichkeit in der Literatur nicht einheitlich ist (Lienhard 2006: 7).

5.1.4.1 Outsourcing

Beim Outsourcing werden Private vom Staat im Rahmen der sogenannten Bedarfsverwaltung beigezogen. Die vom Staat benötigten Güter und Dienstleistungen werden dabei auf dem freien Markt beschafft. Die Dritten erfüllen dabei nicht unmittelbar öffentliche Aufgaben, sondern werden vom Staat nur hilfsweise zum Zweck der Aufgabenerfüllung beigezogen (z.B. Informatikunterstützung, Expertenwissen). Leistungsempfänger ist das Gemeinwesen selbst. Die beigezogenen Privaten treten

gegenüber der Öffentlichkeit nicht in Erscheinung (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 3; Lienhard 2005: 409; Lienhard 2006: 7).

5.1.4.2 Public Private Partnership

„Unter Public Private Partnership (PPP) versteht man Ansätze, die Aktivitäten privater und öffentlicher Akteure auf freiwilliger Basis zu koordinieren. Bei der Zielerreichung werden Synergie-Effekte genutzt, d.h. die spezifischen Ziele der Partnerschaft können nicht in gleichem Masse ohne den anderen erreicht werden. In der Praxis besteht die Tendenz, jede Form der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten als PPP zu bezeichnen. Der Begriff ist jedoch enger gefasst: Nur (modellhaft) ausgewogene Partnerschaften können als PPP bezeichnet werden.“ (Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 3) Für PPP wesentlich ist ein Mindestmass an Komplexität bei der Aufgabenerfüllung. Für Budäus (2006: 9) ist für die Vertrags-PPP im Gegensatz zu einfachen klassischen Vertragsverhältnissen kennzeichnend, dass die Kosten und Leistungen sowie die Risiken nicht klar definierbar sind. Für Bingsisser/Bolz/Cathomen/Oehry (2005: 2) ist die bewusste Allokation von Risiken ein zentrales PPP-Merkmal. Demzufolge soll jeder Partner jene Risiken tragen, die er am besten zu bewirtschaften versteht.

5.1.4.3 Privatisierung

Der Begriff der Privatisierung ist vielschichtig. Ausgehend von einem weiten Begriffsverständnis kann je nach Ansatz zwischen Organisations-, Erfüllungs-, Aufgaben-, Finanzierungs- und Vermögensprivatisierung sowie zwischen formeller und materieller (echter) Privatisierung unterschieden werden (vgl. Lienhard 2005: 55 f.). Bei der Organisationsprivatisierung schafft das Gemeinwesen privatrechtliche Organisationsformen. Bei der Erfüllungsprivatisierung betraut es Private mit der Aufgabenerfüllung (vgl. Abschnitt Auslagerung 5.1). Werden Kosten des Gemeinwesens an Private überwält, spricht man von Finanzierungsprivatisierung, bei der Veräusserung von Verwaltungsvermögen an Private von Vermögensprivatisierung. In allen Fällen handelt es sich nicht um echte Privatisierungen, da das Gemeinwesen nach wie vor für die Aufgabener-

füllung verantwortlich bleibt (vgl. Lienhard/ Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 3). Um eine echte Privatisierung handelt es sich hingegen bei der Aufgabenprivatisierung, bei der sich das Gemeinwesen der Erfüllungsverantwortung entledigt und bei Bedarf nur noch Regulierungs- und Kontrollfunktionen wahrnimmt (vgl. Lienhard 2006: 7).

5.1.5 Auslagerung

5.1.5.1 Begriff

Von Auslagerung kann gesprochen werden, wenn mit der Aufgabenerfüllung entweder aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Verwaltungseinheiten oder ausserhalb der Verwaltung stehende Dritte beauftragt werden (Lienhard 2006: 7). Die ausgegliederten dezentralisierten Verwaltungseinheiten können öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sein. Bei den ausserhalb der Verwaltung stehenden Dritten kann es sich entweder um andere Gemeinwesen oder Private handeln, wie Abbildung 2 zeigt (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 4, Abbildung 1). Bei der Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf Private handelt es sich um eine unechte Privatisierung im Sinn der Erfüllungsprivatisierung (vgl. Abschnitt 5.1.4.3). In der betriebswirtschaftlichen Terminologie wird im Zusammenhang mit Auslagerungen oft von Contracting Out gesprochen; damit ist vor allem die Aufgabenübertragung an Private gemeint. Auslagerungen bezwecken keinen Abbau staatlicher Leistungen und können nicht mit (echten) Privatisierungen gleichgesetzt werden. Denn das Gemeinwesen bleibt nach wie vor für die Aufgabenerfüllung verantwortlich (vgl. Lienhard/Steiner/ Ladner/Wichtermann/ Balsiger Betts/Buchser 2003: 3.; Lienhard 2006: 7).

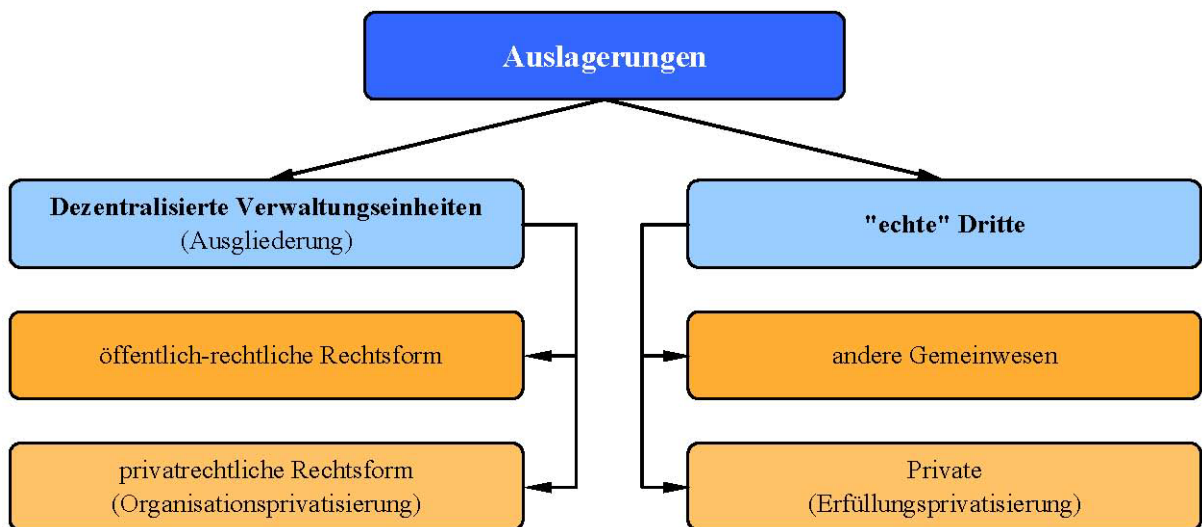


Abbildung 2: Formen von Auslagerungen

5.1.5.2 Hinreichende rechtliche Grundlage als Voraussetzung

Für die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private im Sinne von Auslagerungen braucht es eine hinreichende rechtliche Grundlage. Die herrschende Lehre verlangt für die Aufgabenübertragung an Private ein Gesetz im formellen Sinn (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 57). Nach Lienhard (2005: 396) ist eine formellgesetzliche Grundlage nicht in jedem Fall notwendig, sondern gemäss der Wesentlichkeitstheorie nur dann, wenn es sich um Aufgaben handelt, die Grundlegendes und Wichtiges betreffen (z.B. schwere Grundrechtseingriffe damit verbunden sind) oder wenn besondere Regelungen getroffen werden sollen, die ihrerseits gesetzeswürdig sind (z.B. besondere Haftungsvorschriften) bzw. von Regelungen auf Gesetzesstufe abweichen (Grundsatz des Parallelismus der Rechtssetzungsnormen).

In jedem Fall aber müssen in der rechtlichen Grundlage – sei es nun ein Gesetz im formellen Sinn oder ein Erlass auf einer normativ tieferen Stufe – die durch die Privaten wahrzunehmenden Aufgaben umschrieben und die Übertragung dieser Aufgaben auf die Privaten geregelt sein (vgl. Lienhard 2005: 394 ff.). Einer besonderen Regelung bedürfen gemäss Lienhard (2005: 396 ff.) unter anderem folgende Elemente: „[...] gesetzlicher Leistungsauftrag (Art und Umfang der Leistungsübertragung, Rechte und Pflichten der mit der Aufgabenübertragung betrauten dezentralen Verwaltungseinheiten bzw. Dritten), Steuerungsinstrumentarium

[...], Rechtsetzungsbefugnisse [der Privaten], Preisregulierungen, Kontrahierungspflichten, [...] anwendbares Recht, finanzielle Beteiligung, Abgeltungen [...], Rechenschaftspflichten, Besonderheiten bezüglich Aufsicht und Oberaufsicht, [...] besondere Haftungsvorschriften, Besonderheiten bezüglich Grundrechtsbindung, besondere Rechtsschutzvorschriften.“

Es besteht somit keine Wahlfreiheit, was in der rechtlichen Grundlage und was in der Leistungsvereinbarung geregelt werden kann. Es stellt sich somit insbesondere die Frage, inwieweit die Leistungsvereinbarung fehlende Regelungen in den rechtlichen Grundlagen ersetzen kann. Aufgrund des Legalitätsprinzips, gemäss dem die wesentlichen Aspekte der Aufgabenübertragung an Private in einem Rechtserlass zu regeln sind, ist das nur in sehr beschränktem Ausmass möglich. Denn Private sind, wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen – wie der Staat selber – an die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gebunden (vgl. Bolz/Lienhard 2001: 6 f.; Lienhard 2006: 11; Lienhard 2005: 126). Fehlt es an einer hinreichenden rechtlichen Grundlage für die Aufgabenübertragung, stellt sich die Frage, wie weit die entsprechende Leistungsvereinbarung Gültigkeit hat (vgl. Häner 2002: 60 f.). Auch wenn nicht in jedem Fall eine Ungültigkeit der entsprechenden Leistungsvereinbarung anzunehmen ist, so kann ebenso wenig davon ausgegangen werden, dass eine Leistungsvereinbarung eine fehlende formellgesetzliche oder eine andere notwendige Rechtsgrundlage substituieren kann.

5.2 Rechtliche Voraussetzungen

Zu beachtende rechtliche Bestimmungen betreffend die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private gibt es sowohl im Bundes- wie im Kantonsrecht. Und auf beiden Ebenen gibt es wiederum Normen von allgemeiner Bedeutung sowie solche, die nur für die Berufsbildung oder den Sport massgeblich sind.

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die im Zusammenhang mit der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private allgemeingültigen Normen und danach die für die Berufsbildung und den Sport spezifi-

schen Bestimmungen erläutert. Dabei wird jeweils zwischen Bestimmungen des Bundes und des Kantons Zürich unterschieden.

5.2.1 Im Allgemeinen

5.2.1.1 Bundesrecht

Die Kantone sind gemäss der in der Bundesverfassung gewährleisteten Organisationsautonomie weitgehend frei, wie sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Dennoch sind gewisse verfassungsmässige Schranken zu beachten, wenn sie Aufgaben an Private übertragen (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 48.; Bolz/Lienhard 2001: 3).

Zu nennen sind zunächst die Verfassungsprinzipien. So lässt sich beispielsweise aus dem Demokratieprinzip der Grundsatz ableiten, dass die Anforderungen an die demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns bei der Aufgabenerfüllung mit dessen Bedeutung zunehmen. Und aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich unter anderem, dass der Staat für Schäden haftet, die bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entstehen. Andererseits können die Prinzipien der Leistungs- und Wirtschaftsstaatlichkeit sowie das Subsidiaritätsprinzip zur Begründung für die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private herangezogen werden (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 49.; Bolz/Lienhard 2001: 3 f.).

Von Bedeutung sind sodann die verfassungsmässigen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns. Ein solcher Grundsatz ist das Legalitätsprinzip, das als tragendes Element des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips verlangt, dass alles staatliche Handeln auf der Grundlage und in den Schranken des Rechts erfolgt. Demzufolge bedarf die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private im Rahmen von Auslagerungen einer hinreichenden Rechtsgrundlage (vgl. Abschnitt 5.1.5.2). Zudem sind Auslagerungen nur zulässig – allenfalls jedoch auch geboten –, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 51; Bolz/Lienhard 2001: 6 f.).

Im Weiteren haben auch Private, falls sie öffentliche Aufgaben erfüllen – wenn auch mit gewissen Einschränkungen – die in der Verfassung garantierten Grundrechte zu wahren, namentlich das Gleichbehandlungsgebot, das Willkürverbot sowie die Verfahrensgarantien. Und aus dem als verfassungsmässiges Recht anerkannten Gewaltenteilungsgrundsatz geht hervor, dass bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private klare Verantwortlichkeiten und Aufsichtsmechanismen festgelegt werden müssen (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 49 f.; Bolz/Lienhard 2001: 9 ff.).

Schliesslich sind die Zivilrechtskompetenz und spezifische, sich aus der Verfassung ergebende Kompetenzen des Bundes zu beachten. Aus der Zivilrechtskompetenz ergibt sich, dass für die Kantone bei der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben die in Obligationenrecht und Zivilgesetzbuch vorgesehenen privatrechtlichen Organisationsformen verbindlich sind und nicht von zwingendem Bundesprivatrecht abgewichen werden darf. Und aus dem in der Verfassung verankerten Vorrang des Bundesrechts vor dem kantonalen Recht ergibt sich in allgemeiner Weise, dass die Aufgabenübertragung an Private nicht gegen Bundesrecht, also auch nicht gegen öffentlich-rechtliches Bundesrecht, verstossen darf (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 51 f.).

5.2.1.2 Kantonales Recht

Die Zulässigkeit und Ausgestaltung der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private kann – wie im vorhergehenden Abschnitt aufgezeigt – in grossem Masse durch das kantonale Recht beeinflusst werden.

Die Zürcher Kantonsverfassung enthält verschiedene Bestimmungen, die für die Aufgabenübertragung an Private von Bedeutung sind.

Zunächst ist der im ersten, die Grundlagen betreffenden Kapitel verankerte Subsidiaritätsgrundsatz zu erwähnen. In Art. 5 KV heisst es: „[...] Der Kanton und die Gemeinden anerkennen die Initiative von Einzelnen und von Organisationen zur Förderung des Gemeinwohls. Sie fördern die Hilfe zur Selbsthilfe. Sie nehmen Aufgaben von öffentlichem Interesse wahr, soweit Private sie nicht angemessen erfüllen.“

Im fünften Kapitel betreffend die Volksrechte ist im Abschnitt D unter dem Titel Rechtsetzung in Art. 38 Abs. 1 KV festgehalten: „Alle wichtigen Rechtsätze des kantonalen Rechts werden in der Form des Gesetzes erlassen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über: [...] Art und Umfang der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private.“

Bevor im 8. Kapitel betreffend die öffentlichen Aufgaben die einzelnen Aufgaben im Abschnitt C (Art. 100 ff. KV) genannt werden, werden dafür geltende allgemeine Bestimmungen (Abschnitt A; Art. 95 ff. KV) aufgeführt und Anforderungen bezüglich der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte (Abschnitt B; Art. 98 f.) definiert. Weber-Mandrin (2006: 107 f.) bezeichnet die in Abschnitt A und B enthaltenen Bestimmungen als „einleitende Gebrauchsanweisung“ zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, die zusammen mit den in Abschnitt C aufgeführten einzelnen öffentlichen Aufgaben eine grundlegende Neuerung zur alten Verfassung darstellen. Unter der Marginalie Grundsätze wird zunächst in Art. 95 KV festgehalten, dass Kanton, Gemeinden und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben bei der Aufgabenerfüllung zusammenarbeiten (Abs. 1), Kanton und Gemeinden sicherstellen, dass die öffentlichen Aufgaben wirkungsvoll, wirtschaftlich, nachhaltig und von der geeigneten Trägerschaft erfüllt werden (Abs. 2), Kanton und Gemeinden regelmässig prüfen, ob die einzelnen öffentlichen Aufgaben notwendig sind (Abs. 3), und vor der Übernahme einer neuen Aufgabe deren Finanzierbarkeit darlegen (Abs. 4). Die Voraussetzungen für die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte sind in den Art. 98 f. KV geregelt. Art. 98 KV hält unter der Marginalie Rechtsgrundlagen fest:

„1 Der Kanton und im Rahmen der Gesetzgebung die Gemeinden können die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen. Sie können hierzu Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts schaffen oder sich an solchen beteiligen.

2 Die Übertragung einer kantonalen Aufgabe erfolgt durch Gesetz.

- 3 Die Übertragung einer kommunalen Aufgabe, zu deren Erfüllung hoheitliche Befugnisse erforderlich sind, muss in der Gemeindeordnung geregelt werden.
- 4 In den betreffenden Erlassen sind zu regeln:
 - a. Art, Umfang und Finanzierung der zu übertragenden öffentlichen Aufgaben;
 - b. die Struktur der Organisationen nach Abs. 1 und ihre Aufgaben;
 - c. Umfang von Rechtsetzungsbefugnissen innerhalb gesetzlich vorgegebener Ziele;
 - d. Art und Umfang von bedeutenden Beteiligungen;
 - e. Aufsicht und Rechtsschutz.“

Art. 99 KV konkretisiert unter der Marginalie Kontrolle die Aufsicht über die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Dritten. Darin wird statuiert, dass Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts, die im Rahmen von Leistungsvereinbarungen öffentliche Aufgaben erfüllen, ein fachlich ausgewiesenes, von der operativen Führung unabhängiges Aufsichtsorgan haben müssen (Abs. 1), das regelmässig die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Auftragserfüllung prüft (Abs. 2).

Auf Gesetzes- und Verordnungsstufe gibt es ebenfalls Erlasse, die Bestimmungen enthalten, die für die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private bedeutend sind.

Im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) wird die Tätigkeit des Regierungsrates und der Verwaltung geregelt. Neben anderen Aufgaben hat der Regierungsrat die Verwaltungstätigkeit zu steuern und die Verwaltung zu beaufsichtigen (§ 1 ff. OG; § 32 Abs. 1 OG RR). Gemäss § 8 Abs. 2 OG RR hat er zudem nach Massgabe der besonderen Gesetzesbestimmungen die privatrechtlich organisierten Träger von Verwaltungsaufgaben zu beaufsichtigen, soweit es um Tätigkeiten im Zusammenhang mit der übertragenen Aufgabe geht. § 38 Abs. 2 OG RR schreibt vor, dass die Grundzüge der Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung in einer

Verordnung zu regeln sind. In der entsprechenden Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) hält § 58 Abs. 2 VOG RR fest, dass die Direktionen die ihnen durch die Gesetzgebung oder durch besondere Delegation des Regierungsrates übertragenen Aufgaben selbstständig erledigen und die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Geschäfte des Regierungsrates vorbereiten. Dazu gehört gemäss § 58 Abs. 4 VOG RR auch die Gewährleistung der zweckmässigen Verwendung der Mittel von Fonds.

5.2.2 In der Berufsbildung

5.2.2.1 Bundesrecht

Die Bundesverfassung weist in Art. 63 BV die Berufsbildung dem Kompetenzbereich des Bundes zu. Die Bestimmung enthält jedoch keine Aussagen bezüglich des Einbezugs Privater zur Erfüllung der konkreten Aufgaben in der Berufsbildung. Das Bundesgesetz über die Berufsbildung hält als Grundsatz in Art. 1 BBG fest, dass die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt ist. Als Organisationen der Arbeitswelt werden in Art. 1 Abs. 1 BBG die Sozialpartner, Berufsverbände und andere zuständige Organisationen bzw. Anbieter der Berufsbildung genannt. In Art. 11 BBG werden die privaten Anbieter auf dem Berufsbildungsmarkt explizit genannt und ihr Verhältnis zu den staatlichen Anbietern wird beschrieben. Gemäss Art. 11 Abs. 1 BBG wird davon ausgegangen, dass in der Berufsbildung ein Markt existiert: „Gegenüber privaten Anbietern auf dem Bildungsmarkt dürfen durch Massnahmen dieses Gesetzes keine ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen entstehen.“ Art. 11 Abs. 2 BBG greift in die Preisbildung öffentlicher Anbieter im Bereich der berufsorientierten Weiterbildung ein: „Öffentliche Anbieter, die in Konkurrenz zu nicht subventionierten privaten Anbietern stehen, haben für ihre Angebote der berufsorientierten Weiterbildung Marktpreise zu verlangen.“ In der Verordnung des Bundes über die Berufsbildung (BBV) wird in Art. 5 BBV die Stellung privater Anbieter zusätzlich geregelt: „Die Kantone berücksichtigen bei der Festlegung eines bedarfsgerechten Angebotes an Berufsfachschulen und überbetrieblichen Kursen insbesondere private Angebote, deren Besuch für Lernende unentgeltlich ist.“ Für das Angebot

an Berufsfachschulen sind gemäss Art. 22 BBG grundsätzlich die Kantone zuständig: „Die Kantone, in denen die Bildung in beruflicher Praxis [gemeint sind die Lehrbetriebe oder ihnen verwandte Formen] erfolgt, sorgen für ein bedarfsgerechtes Angebot an Berufsfachschulen.“ Diese Bestimmung ist im Sinne einer Gewährleistungspflicht zu verstehen. Die Kantone müssen also Berufsfachschulen nicht selber betreiben, sie können Private mit der Durchführung betrauen oder, wie dies bei kleinen Kantonen der Fall ist, Lernende in anderen Kantonen beschulen lassen. Hintergrund dieser Bestimmung sind die bereits in Kapitel 3 erwähnten privaten Träger, die seit jeher diese Aufgabe erfüllt haben, aber auch die Tatsache, dass in gewissen Kantonen diese Aufgabe durch Gemeinden sichergestellt wird. Damit kann Art. 22 BBG auch als eine gewisse Existenzgarantie für die traditionell tätigen privaten Anbieter verstanden werden.

5.2.2.2 Kantonales Recht

Die Kantonsverfassung enthält verschiedene Bestimmungen, welche die Bildung im Allgemeinen und die Berufsbildung im Besonderen betreffen.

Im Kapitel über die Grundrechte wird das Recht auf Bildung statuiert. Art. 14 KV hält diesbezüglich fest: „1 Das Recht auf Bildung ist gewährleistet. 2 Es umfasst auch den gleichberechtigten Zugang zu den Bildungseinrichtungen.“ Art. 15 KV enthält zudem unter der Marginalie Schulfreiheit ein weiteres Grundrecht, nämlich eine Bestandesgarantie zugunsten privater Schulen, die wie folgt lautet: „Das Recht auf Gründung, Organisation und Besuch privater Bildungsstätten ist gewährleistet.“ Im Kapitel betreffend die öffentlichen Aufgaben wird das gesamte Bildungswesen als öffentliche Aufgabe bezeichnet. Art. 115 KV hält diesbezüglich fest, dass der Kanton für ein Bildungswesen sorgt, „[...] das die geistigen, seelischen, sozialen und körperlichen Fähigkeiten des einzelnen Menschen berücksichtigt und fördert [...] und auf seine persönliche und berufliche Entwicklung ausgerichtet ist.“ Und in Art. 119 KV wird die Berufs- und Weiterbildung als eigenständige öffentliche Aufgabe bezeichnet. Demzufolge hat der Kanton die Berufsbildung zu fördern und Kanton und Gemeinden haben zusammen die berufliche Weiterbildung und die Erwachsenenbildung zu fördern.

Die Bestimmungen in der Verfassung werden durch verschiedene Gesetze und Verordnungen konkretisiert.

Im Bildungsgesetz (BiG) finden sich verschiedene Bestimmungen, die für die Berufsbildung und Leistungsvereinbarungen mit Privaten wesentlich sind. In § 2 BiG werden die Ziele des Bildungswesens festgelegt: „Das Bildungswesen vermittelt dem Menschen eine Bildung nach Massgabe seiner Anlagen, Eignungen und Interessen. Es [...] legt die Grundlage für die berufliche Tätigkeit [...].“ In § 9 BiG werden die subsidiären Bildungsleistungen zu den Zielen gemäss § 2 BiG, die das Angebot der Bildungsstufen (Volksschulstufe, Sekundarstufe II und Tertiärstufe) ergänzen, erwähnt: „[...] Sie umfassen insbesondere Massnahmen und Angebote in den Bereichen [...] Berufe und Arbeit [...].“ § 14 BiG regelt die Subventionen, die der Kanton an allgemein zugängliche Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, insbesondere auf der Sekundarstufe II und der Erwachsenenbildung, ausrichten kann. Gemäss § 15 Abs. 1 BiG kann der Kanton zudem Kostenanteile (das sind nach § 2 Staatsbeitragsgesetz Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe festlegt) an vom Regierungsrat anerkannte Aus- und Weiterbildungseinrichtungen leisten. In § 15 Abs. 2 und 3 BiG sind die Modalitäten wie folgt geregelt: „1 Die Anerkennung setzt voraus, dass die Einrichtungen einem öffentlichen Interesse dienen und die vom Regierungsrat festzusetzenden Bedingungen und Auflagen erfüllen. 2 Der Regierungsrat kann über die Leistung von Kostenanteilen Vereinbarungen abschliessen.“ Die Berufsbildung und die Aufgabenübertragung an private Berufsfachschulen sind hauptsächlich in bestimmten Sondererlassen geregelt, die sich zurzeit in Revision befinden. Zurzeit stehen noch das kantonale Einführungsgesetz (EG BBG) zum aufgehobenen Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 19. April 1978 und das kantonale Gesetz über die Trägerschaft der Berufsschulen (TrBSG) in Kraft. Voraussichtlich wird auf den 1. August 2008 das neue Einführungsgesetz (nEG BBG) zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) in Kraft gesetzt. Gleichzeitig wird das TrBSG aufgehoben. Im Folgenden wird nur noch auf das nEG BBG Bezug genommen, da es die für die Ausarbeitung von neuen Leistungsvereinbarungen mit den privaten Berufsfachschulen massgeblichen Bestimmungen enthält.

§ 10 Abs. 3 nEG BBG, der den Berufsfachschulunterricht regelt, hält fest: „Der Kanton kann Dritte mittels Leistungsvereinbarungen mit der Führung von nichtkantonalen Berufsfachschulen gemäss § 21 nEG BBG beauftragen.“ Dieser § 21 nEG BBG regelt wesentliche Rahmenbedingungen und organisatorische Belange:

„¹ Nichtkantonale Berufsfachschulen bezeichnen das gegenüber der Direktion verantwortliche Führungsorgan sowie das von der operativen Führung unabhängige Aufsichtsorgan.

² Die Aufgaben und Befugnisse der Schulorgane sowie der Schulbetrieb werden in einer Schulordnung festgelegt. Diese bedarf der Genehmigung durch die Direktion.

³ Das Personal der nichtkantonalen Berufsfachschulen untersteht dem kantonalen Personalrecht, sofern die Verordnung nichts Abweichendes regelt.

⁴ Das für die kantonalen Berufsfachschulen geltende Disziplinarrecht ist anwendbar.“

In § 25 Abs. 3 nEG BBG, der die Berufsmaturität regelt, ist festgelegt, dass der Kanton Dritte mittels Leistungsvereinbarung beauftragen kann, Berufsmaturitätsunterricht anzubieten. §§ 27, 28, 32 und 33 nEG BBG regeln, dass der Kanton mittels Leistungsvereinbarung Dritte beauftragen kann, Angebote der Höheren Berufsbildung sowie der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung bereitzustellen. Schliesslich werden im 6. Abschnitt des nEG BBG die Leistungsvereinbarungen und die Finanzierung geregelt. Der Inhalt von Leistungsvereinbarungen wird in § 36 nEG BBG wie folgt festgelegt:

„Die Direktion schliesst Leistungsvereinbarungen nach diesem Gesetz ab. Diese regeln:

- a. Art und Umfang der Leistung des Dritten,
- b. allfällige finanzielle Leistungen der Lernenden,

- c. allfällige Regelungen der Organisation und des Betriebs des Dritten,
- d. Art und Umfang der Leistungen des Kantons, insbesondere die Höhe der Staatsbeiträge,
- e. Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung,
- f. die Aufsicht durch den Kanton.“

In § 37 ff. nEG BBG sind die Kostenübernahme durch den Kanton und die maximale Höhe des Kostenanteils von 75% der anrechenbaren Kosten, die Ausrichtung von Subventionen und die Beiträge an Investitionen geregelt. Besonders hervorzuheben ist dabei § 37 Abs. 3 nEG BBG, der festhält: „Die Staatsbeiträge können in Form von Pauschalen ausgerichtet werden [...].“

Gestützt auf § 38 Abs. 2 OG RR i.V.m § 58 Abs. 1 VOG RR ist die Bildungsdirektion für das Unterrichts- und Beitragswesen in den Bereichen Volksschule, Mittelschulen und Berufsfachschulen zuständig. Die Aufgaben im Bereich der Berufsbildung werden wie oben ausgeführt im nEG BBG und in der Verordnung zum nEG BBG, die noch nicht vorliegt, konkretisiert.

5.2.3 Im Sport

Im folgenden Abschnitt werden diejenigen rechtlichen Grundlagen von Bund und Kanton Zürich erläutert, welche massgeblichen Einfluss auf die Leistungsvereinbarung mit dem ZKS haben (vgl. Schmidig 2006: 13 ff.).

5.2.3.1 Bundesrecht

Art. 68 BV regelt die Sportförderung durch den Bund. Er enthält jedoch keine Aussage, welche Sportförderungsaufgaben durch Private, insbesondere Sportverbände und -vereine wahrzunehmen sind und wie deren Unterstützung erfolgt. Das Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport (Sportförderungsgesetz, SFG) konkretisiert den Sportförderungsartikel der Bundesverfassung. In Art. 1 Bst. c SFG ist unter anderem festgehalten, dass der Bund zivile Turn- und Sportverbände und die Durchführung von Sportanlässen unterstützt. Art. 10 Abs. 1 SFG konkretisiert die Leistungen an den Schweizerischen Olympischen Verband

[heute Swiss Olympic] und die ihm angeschlossenen Turn- und Sportverbände. Und Art. 10 Abs. 3 SFG regelt die Unterstützung von Sportanlässen von weltweiter oder gesamteuropäischer Bedeutung durch Bund und Kantone in dem Sinne, dass der Bund nur einen Beitrag leistet, „sofern sich die Kantone mit mindestens einem doppelt so hohen Beitrag daran beteiligen.“ Das Sportförderungsgesetz wird durch die Verordnung über die Förderung von Turnen Sport (Sportförderungsverordnung, SFVo) und die Verordnung über Bundesleistungen an den Schweizerischen Olympischen Verband (SOV-Verordnung, SOVVo) konkretisiert. Art. 24 Abs. 1 SFVo regelt die Voraussetzungen für die Beitragsleistungen des Bundes an Swiss Olympic und die ihr angeschlossenen Turn- und Sportverbände. Art. 25 SFVo i.V.m Art. 1 SOVVo regelt die Verwendung und Bemessung der für Swiss Olympic und die ihr angeschlossenen Turn- und Sportverbände.

Neben den eigentlichen Sacherlassen zum Sport gibt es insbesondere Bestimmungen im Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Lotteriegelgesetz, LoG), die einen Einfluss auf die Unterstützung der gemeinnützigen Sportverbände und -vereine haben können. Gemäss Art. 5 Abs. 1 LoG sind für die Bewilligung von Lotterien, die einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen, die kantonalen Behörden zuständig. Nach Art. 5 Abs. 2 LoG dürfen solche Lotterien jedoch nicht bewilligt werden, um damit die Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen zu finanzieren. Art. 34 LoG hält fest, dass das kantonale Recht die gewerbsmässige Vermittlung und Eingehung von bestimmten Wetten, meist Sportwetten, gestatten kann. Nach Art. 5 der Verordnung betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Lotterieverordnung, LoVo) fällt der Gewinn aus der Durchführung von Lotterien und gewerbsmässigen Wetten an die Kantone.

5.2.3.2 Kantonales Recht

5.2.3.2.1 Verfassung, Gesetze, Verordnungen

Die Sportförderung ist eine in der Kantonsverfassung verankerte öffentliche Aufgabe. In Art. 121 KV wird unter der Marginalie Sport festgehalten: „Kanton und Gemeinden fördern den Sport.“

Auf Gesetzesstufe gibt es keinen Sacherlass zum Sport, z.B. ein eigentliches Sportgesetz, das die Verfassungsbestimmung konkretisiert. Hingegen finden sich einzelne Bestimmungen in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen, die Bedeutung für die Sportförderung durch den Kanton und Private haben. Zu erwähnen ist zunächst das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons (Finanzhaushaltsgesetz, FHG). § 46 FHG hält fest, dass die Ertragsanteile der Sport-Toto-Gesellschaft in den Sportfonds gelegt werden und vom Regierungsrat für die körperliche Erziehung der Jugend und zur Förderung des Amateursports zu verwenden sind. Das Finanzhaushaltsgesetz wurde revidiert und wird ab 1. Januar 2009 durch das neue Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) ersetzt (Abl 2006 I 60 ff.). Im Rahmen dieser Gesetzgebungsarbeit wurde auch die Bestimmung über den Sportfonds neu formuliert. Bedingt durch die Neustrukturierung der Lotteriegesellschaften wurde die Auszahlung der Erträge der Interkantonalen Landeslotterie Swisslos sowie der Sport-Toto-Gesellschaft an die beteiligten Kantone anders organisiert. Diesem Umstand musste mit einem neuen Wortlaut Rechnung getragen werden. Zudem wird die Revision zum Anlass genommen, die bisherige Umschreibung zeitgemässer zu formulieren, ohne dass dabei eine inhaltliche Änderung der heutigen Ausrichtung verbunden wäre (Antrag RR 4148: 102). Das CRG sieht in § 62 CRG folgende Formulierung vor: „Der Kanton führt einen Sportfonds. Der Fonds wird aus Gewinnanteilen der Sport-Toto-Gesellschaft sowie 21 Prozent des Ertragsanteils der Genossenschaft Interkantonale Landeslotterie gespeisen. Die Mittel werden vom Regierungsrat für die Förderung des Jugend-, Breiten- und Amateursports verwendet.“

Gestützt auf § 38 Abs. 2 OG RR i.V.m § 58 Abs. 1 VOG RR ist die Sicherheitsdirektion für den ausserschulischen Sport und den Sportfonds zuständig. Die Aufgaben der Sportförderung werden in der Verordnung über die Fachstelle Sport und die Sportkommission (Vo FS) konkretisiert. Gemäss § 2 Vo FS verfügt die Sicherheitsdirektion über eine Fachstelle Sport, zu deren Aufgaben unter anderem die Sportförderung gemäss Konzept des Regierungsrates in Zusammenarbeit mit verschiedenen Beteiligten, namentlich auch mit dem ZKS und den Sportverbänden, sowie die Bearbeitung der Belange des kantonalen Sportfonds gehören. In § 3

Vo FS ist geregelt, dass die Führung des kantonalen Sportzentrums durch die Sicherheitsdirektion im Rahmen einer Vereinbarung Dritten übertragen werden kann. Schliesslich wird in § 5 Vo FS festgehalten, dass der kantonalen Sportkommission neben Vertreterinnen und Vertretern von kantonalen Direktionen sowie Städten und Gemeinden auch eine Person des ZKS angehört.

5.2.3.2.2 Sportpolitisches Konzept, Sportanlagenkonzept und weitere Beschlüsse des Regierungsrates

Da die Sportförderung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe nur punktuell geregelt ist, hat der Regierungsrat zur Konkretisierung des Sportartikels in der Verfassung ein Sportpolitisches Konzept (SPOKO ZH) und ein Sportanlagenkonzept (KASAK ZH) festgesetzt. Bestimmte Bereiche sind zudem in weiteren Regierungsratsbeschlüssen (v.a. RRB Nr. 1851/2001) geregelt. Diese Rechtsgrundlagen enthalten zahlreiche Bestimmungen, die für die formale und inhaltliche Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung mit dem ZKS von zentraler Bedeutung sind.

Das Sportpolitische Konzept, das in einem gewissen Sinn die Funktion des fehlenden Sportgesetzes einnimmt, äussert sich umfassend zu den verschiedenen Bereichen der kantonalen Sportförderung.

Zunächst werden Grundsätze aufgestellt. In Ziff. 2.1.1 SPOKO ZH wird definiert, was unter der Sportförderung als öffentlicher Aufgabe zu verstehen ist, nämlich die Förderung der sportlichen Betätigung möglichst vieler Menschen im Kanton Zürich, somit des Breitensports, und nicht die Mitfinanzierung des Spitzensports. Die hauptsächliche Leistung des Kantons besteht in der Schaffung guter Rahmenbedingungen und dem Leisten von finanziellen Zuwendungen. Dabei kann er selber Aufgaben wahrnehmen oder Dritte unterstützen, die im Sinne des sportpolitischen Konzepts handeln. Die kantonale Sportförderung soll insbesondere Eigeninitiative unterstützen und Hilfe zur Selbsthilfe leisten. In Ziff. 2.1.2 SPOKO ZH ist die Werte- und Bedeutungsvielfalt des Sports verankert. Demzufolge trägt der Sport zur Lebensqualität des einzelnen Menschen bei (Freude, Erlebnis, Geselligkeit, körperliche Leistungsfähigkeit, stärkeres Selbstwertgefühl, Entspannung, Ausgleich, Wohlbefinden, erfüllte

Lebensgestaltung) und nützt der Gesellschaft (Volksgesundheit, Persönlichkeitsentwicklung, Leistungsfähigkeit der Bevölkerung, soziale Integration bzw. Zusammenhalt der Gesellschaft, Wirtschaftsfaktor). Folgerichtig wird in Ziff. 2.1.3 SPOKO ZH von einem weiten Sportverständnis ausgegangen, das neben dem regeldefinierten Verhalten der traditionellen Sportarten auch andere Tätigkeiten mit sportlichem Charakter (z.B. gesundheitsfördernde Bewegung) mit einschliesst. Gleichzeitig wird auch definiert, was unter Breitensport (Aktivitäten, die überwiegend als Freizeitbeschäftigung und vornehmlich unentgeltlich ausgeübt werden) und Spitzensport (halbprofessionell und professionell betriebener Sport) zu verstehen ist. In Ziff. 2.1.6 SPOKO ZH wird der in der Verfassung in allgemeiner Form enthaltene Subsidiaritätsgrundsatz bezüglich des organisierten Sports konkretisiert. Die Sportverbände und weitere private Sportanbieter stellen demzufolge neben den Schulen die Hauptträger des Sports dar. Kanton und Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass sich der privatrechtlich organisierte Sport positiv entfalten kann. Und in Ziff. 2.1.8 SPOKO ZH wird, ebenfalls in Anlehnung an die allgemeine Kooperationsverpflichtung in der Verfassung, die Zusammenarbeit mit den Sportverbänden und -vereinen zum Zweck des Wissensaustauschs und zur effizienten Leistungserbringung zum Grundsatz erhoben.

In der allgemeinen Zielsetzung wird in Ziff. 2.2.1 SPOKO ZH festgehalten, dass die kantonale Sportpolitik unter anderem auf die Bedürfnisse von Sportverbänden und -vereinen abzustimmen ist sowie Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit anzustreben sind. In Ziff. 2.2.2 SPOKO ZH wird die Förderung des Jugend- und Breitensports zum Hauptziel der kantonalen Sportpolitik erklärt. Es soll die lebenslange sportliche Betätigung möglichst vieler Menschen im Kanton gefördert und der Anteil der sportlich aktiven Bevölkerung in allen Alterskategorien und Bevölkerungsgruppen erhöht werden. Dabei ist der sportlichen Betätigung und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, der sportlichen Förderung von älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen sowie der Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter besonderes Gewicht beizumessen.

Gestützt auf die Grundsätze und Ziele werden Aufgaben und Massnahmen formuliert. Im Jugendsport werden unter anderem Massnahmen zugunsten des leistungsorientierten Nachwuchssports als bedeutsam erachtet, die vor allem dem organisierten Sport zugutekommen. Der Kanton fördert sportlich besonders talentierte Kinder und Jugendliche, beschäftigt zu diesem Zweck namentlich einen kantonalen Verantwortlichen für die Nachwuchsförderung und unterstützt Bestrebungen für das Schaffen von Leistungszentren für den Nachwuchssport (Ziff. 3.1.4 SPOKO ZH). Im Breitensport stehen gemäss Ziff. 3.2.1 SPOKO ZH folgende Massnahmen zugunsten des Verbands- und Vereinssports im Zentrum:

„Der Kanton anerkennt den Zürcher Kantonalverband für Sport sowie die anderen Sportverbände und -vereine als wichtige Träger des Sports. Er wahrt ihre Autonomie, stärkt ihre Eigeninitiative und fördert ihr Wirken im Jugend- und Breitensport.

Der Kanton unterstützt die Tätigkeit des Zürcher Kantonalverbandes für Sport zu Gunsten seiner Mitglieder, insbesondere seine Aktivitäten zur Steigerung der Attraktivität ehrenamtlicher Tätigkeit in Verbänden und Vereinen.

Der Kanton unterstützt die Zürcher Verbände und Vereine auf Antrag des Zürcher Kantonalverbandes für Sport, insbesondere solche, die sich für den Sport mit Kindern und Jugendlichen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen einsetzen.

Der Kanton stellt den Zürcher Verbänden und Vereinen das kantonale Sportzentrum Kerenzerberg zu Vorzugsbedingungen zur Verfügung. Bei der Nutzung der übrigen kantonalen Sportanlagen (v.a. Schulsportanlagen) übt er eine möglichst grosszügige Praxis.

Der Kanton unterstützt den Bau von Sportanlagen durch Dritte, insbesondere durch Gemeinden, von denen die Zürcher Verbände und Vereine besonders profitieren.“

Zudem sollen körperlich Inaktive zu sportlicher Aktivität ermuntert werden (Ziff. 3.2.3 SPOKO ZH). In Ziff. 3.3 SPOKO ZH wird festgehalten, dass der Kanton in der Spitzensportförderung nur in besonderen Fällen geeignete Rahmenbedingungen schafft oder Beiträge leistet. Schliesslich werden in Ziff. 3.4.2 SPOKO ZH betreffend die Sportstättenplanung die Erarbeitung eines kantonalen Sportanlagenkonzepts sowie Bau, Unterhalt und Betrieb des kantonalen Sportzentrums als Sportförderungs-massnahmen genannt.

Nach den Aufgaben und Massnahmen werden die Zuständigkeiten festgelegt. In Ziff. 4.1 SPOKO ZH wird festgehalten, dass die Sportförderung innerhalb der kantonalen Verwaltung im Sinne einer Querschnitt-aufgabe von verschiedenen Direktionen und Amtsstellen wahrgenommen wird und zudem Dritte zur Aufgabenerfüllung herangezogen werden. In Ziff. 4.2 SPOKO ZH betreffend die Sicherheitsdirektion und die Fachstelle Sport wird unter anderem die Stellung des ZKS wie folgt geregelt:

„Der Zürcher Kantonalverband für Sport erfüllt im Rahmen eines Leistungsauftrages verschiedene Aufgaben für die Direktion. Dazu gehören zurzeit insbesondere das Mitwirken bei der Verwendung der Gelder des kantonalen Sportfonds sowie das Führen des kantonalen Sportzentrums Kerenzenberg.“

Im abschliessenden Abschnitt betreffend die Finanzierung der Sportförderung wird in Ziff. 5.2 SPOKO ZH festgehalten, dass der ZKS, dessen Mitgliederverbände und deren Vereine sowohl direkt als auch indirekt mit Mitteln aus dem kantonalen Sportfonds unterstützt werden:

„[...] Die Mittel [des Sportfonds] sind zweckgebunden für den Jugend- und Breitensport im Kanton einzusetzen. Sie werden hauptsächlich verwendet für:

- Aktivitäten des Zürcher Kantonalverbandes für Sport sowie der Zürcher Sportverbände und -vereine, insbesondere für die Durchführung von Kursen, Anlässen und Projek-

ten, die Beschaffung von Material sowie den Bau und die Erneuerung von Anlagen;

- die Erneuerung, den Unterhalt und den Betrieb des kantonalen Sportzentrums Kerenzerberg;
- den Bau und die Erneuerung von regional oder kantonal bedeutsamen Sportanlagen, von denen der Jugend- und Breitensport besonders profitiert;
- die Aktivitäten von Gemeinden und weiteren Institutionen, von denen der Jugend- und Breitensport besonders profitiert, insbesondere für den Bau und die Erneuerung von Anlagen sowie die Durchführung von Anlässen und Projekten. [...]“.

Die Unterstützung von regional oder kantonal bedeutsamen Sportanlagen wird im kantonalen Sportanlagenkonzept (KASAK ZH) konkretisiert, das der Regierungsrat im Mai 2007 festgesetzt hat. In Ziff. 12 KASAK ZH wird die Sicherheitsdirektion mit der Umsetzung beauftragt.

Im Jahr 2001 legte der Regierungsrat verschiedene Modalitäten der Aufgabenübertragung an den ZKS in einem Beschluss fest (RRB Nr. 1852/2001). Er erachtete es für sinnvoll, dass der ZKS im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit der Sicherheitsdirektion verschiedene Aufgaben in der kantonalen Sportförderung wahrnimmt, die mit Geldern aus dem Sportfonds finanziert werden. In diesem Zusammenhang hielt er unter anderem fest (RRB Nr. 1852/2001: 3):

„[...] 4. Die Zusammenarbeit mit dem ZKS schafft die Voraussetzungen für eine Sportförderung im Sinne der Sportpolitik des Regierungsrates und stellt eine entsprechende Verwendung der Sport-Toto-Gelder [des Sportfonds] unter Einbezug der Sportverbände sicher. Wertvoll für den Kanton ist zudem die fachtechnische Begutachtung und Beratung des ZKS für Sportstättenprojekte, die direkt durch den Kanton unterstützt werden. Durch die Zusammenarbeit mit dem ZKS wird der Kanton vom Aufbau einer entsprechenden eigenen Organisation mit damit verbundenen Kosten entbunden. Bei der Führung des kantonalen Sportzentrums

kann der ZKS das Knowhow und die Beziehungen zu den Sportverbänden als Benützer/Kunden einbringen.

5. Es ist angezeigt, den jährlichen Anteil der Sport-Toto-Gelder weiterhin in einen kantonalen und einen Verbandsanteil aufzuteilen. Dabei ist der [durch den ZKS zu bearbeitende] Verbandsanteil für folgende Zwecke bestimmt:

- a) Unterstützung von Aktivitäten (Ausbildung, Infrastruktur, Geräte, Administration u.ä.) des ZKS (Dachverband) und der ihm angeschlossenen Verbände;
- b) Subventionierung des Betriebs des kantonalen Sportzentrums Kerenzerberg. Das Sportzentrum ist den Sportverbänden sowie den Institutionen von Jugend + Sport zu attraktiven Konditionen zur Verfügung zu stellen.

Es ist angezeigt, jährlich einen Verbandsanteil von zwischen 30 und 40% der dem Kanton zufließenden Sport-Toto-Gelder festzulegen. Die Direktion für Soziales und Sicherheit ist zu ermächtigen, gegenüber dem ZKS den genauen Anteil als Budgetvorgabe zu bestimmen. Wie bisher ist der Verbandsanteil auf der Basis des Gewinnanteils des Vorjahres festzulegen. [...]"

Im Weiteren wird festgehalten, dass der ZKS der Sicherheitsdirektion jährlich einen Antrag über die Verwendung des Verbandsanteils zu stellen habe, der von der Sicherheitsdirektion geprüft und dem Regierungsrat zur Verabschiedung vorgelegt wird. Ebenfalls ist der Sicherheitsdirektion jedes Jahr eine Abrechnung betreffend die Verwendung des Verbandsanteils einzureichen, die von dieser geprüft und revidiert wird (RRB Nr. 1852/2001: 4).

5.3 Situation in der Berufsbildung

Die erläuterten Voraussetzungen zur Aufgabenübertragung an Private sollen im Folgenden mit der tatsächlichen Situation in der Berufsbildung

verglichen werden. Dabei wird nur auf die Aspekte eingegangen, die Voraussetzung für eine Aufgabenübertragung sind. Aspekte zur inhaltlichen Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung mit den privaten Berufsfachschulen werden in den entsprechenden Kapiteln behandelt.

Ob die Berufsbildung zu den staatlichen Kernaufgaben im Sinne der Literatur zu zählen ist, wird hier offen gelassen. Berufsbildung ist jedoch eine in Bundesverfassung und Kantonsverfassung verankerte öffentliche Aufgabe, deren Erfüllung Bund und Kanton zu gewährleisten haben. Die in der Kantonsverfassung enthaltenen Bestimmungen betreffend die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Dritte stimmen mit den in der Literatur gestellten Anforderungen und den Vorgaben des Bundesrechts überein. So wird neu die Aufgabenübertragung in einem Gesetz in formellem Sinne festgelegt, insbesondere sind die Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung des Rechtserlasses, mit dem Aufgaben an Private übertragen werden, klar bestimmt.

Aus dem Bundesrecht ergeben sich keine Schranken, die in grundsätzlicher Weise einer Übertragung von Aufgaben in der Berufsbildung mittels einer Leistungsvereinbarung entgegenstehen. Genau das Gegenteil ist der Fall: Bestehende private Anbieter werden vor ungerechtfertigter Konkurrenzierung durch staatliche Anbieter geschützt und die Kantone verpflichtet, private Angebote bei den Berufsfachschulen zu berücksichtigen, allerdings nur jene, deren Besuch für die Lernenden unentgeltlich ist.

Auf dieser Grundlage wurde im Kanton Zürich der Entscheid gefällt, bei den Zentren für Ausbildungen im Gesundheitswesen auch einen privaten Träger mit der Leistungserstellung zu beauftragen und damit etwa die Hälfte des Ausbildungsvolumens auszulagern. Zusätzlich spielten neben dem Standort (Stadt Zürich), der sofortigen Verfügbarkeit eines Schulgebäudes und der grundsätzlichen Eignung des Bewerbers auch politische Betrachtungen eine Rolle, nicht aber einer der klassischen Gründe für Auslagerungen wie z.B. die im Vergleich zum Staat günstigere Leistungserstellung durch einen Dritten. Weiter beeinflusste den Entscheid des Regierungsrates, dass die überwiegende Mehrheit der Lernenden in der Vergangenheit in privaten Schulen ausgebildet wurde. Zusätzlich

wurde immer wieder das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 KV angeführt. Dazu kam, dass die parteipolitische Konstellation im Zürcher Kantonsrat keine Mehrheit für die „Verstaatlichungen“ von bisher privat geführten Schulen erwarten liess. Im Gegenteil, einzelne Opponenten votierten gar für eine völlige Auslagerung. Das Ideenspektrum reichte von Public-Private-Partnership-Projekten bis zur vollständigen Privatisierung. Alle diese Ideen blieben allerdings im Ideenstadium stecken. Das private Zentrum Careum AG erhielt 2005 die Anerkennung der Staatsbeitragsberechtigung für sechs Jahre durch den Regierungsrat (vgl. RRB 584/2005). Die vier Aktionärinnen sind die Careum, Stiftung für Gesundheitsberufe, mit 70% Anteil; die Stiftung Diakoniewerk Neumünster Zürich, Schweizerische Pflegerinnenschule, mit 10% Anteil; das Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung, mit 10% Anteil und die Kaleidos Bildungsgruppe AG mit 10% Anteil.

Bezüglich Trägerschaft der privaten kaufmännischen Berufsfachschulen hat sich in den letzten Jahren einiges bewegt, ohne allerdings grundsätzliche Veränderungen auszulösen, wie die nachfolgende Darstellung zeigt. Im wif!-Projekt „Bildungszentren auf der Sekundarstufe II“ wurde im Kanton Zürich an drei Standorten von 2000 bis 2006 die Zusammenarbeit von verschiedenen Schultypen der Sekundarstufe II erprobt (vgl. Ev. BZ Sek. II). Dies führte auf Basis eines Zusammenarbeitsvertrages zur Fusion von drei Schulen: der kaufmännischen Berufsschule Zürichsee rechtes Ufer in Stäfa, der kaufmännischen Berufsschule Zürichsee linkes Ufer in Horgen und der kantonalen gewerblich-industriellen Berufsschule Horgen. Die Gebäude in Horgen und Stäfa waren bereits im Eigentum des Kantons. Das Personal der beiden kaufmännischen Berufsschulen wurde in ein kantonales Anstellungsverhältnis überführt. Damit wurde die Rücknahme der Trägerschaft durch den Kanton de facto realisiert, bis heute aber de iure noch nicht vollzogen. Grund ist der im Nachhinein entstandene Widerstand der beiden kaufmännischen Vereine. Der Rechtsstatus des Bildungszentrums Zürichsee (BZZ) ist damit noch ungeklärt; dies soll erst nach Inkrafttreten des nEG BBG wieder thematisiert werden.

Die Zuteilung der Berufe an die Berufsfachschulen wurde im Jahr 2002 neu geregelt mit dem Ziel, die Anzahl Schulstandorte pro Beruf zu reduzieren und damit die Klassengrößen zu erhöhen. Gleichzeitig ging es darum, jeder Schule wenn möglich zwei voneinander unabhängige Berufsfelder zuzuweisen, um den konjunkturbedingten Schwankungen der Schülerzahlen entgegenzuwirken. Weiter wurden die Schulgrößen optimiert, das heisst der Richtgrösse von 1500 bis 3000 Lernenden angenähert. Um die KV Zürich Business School (KVZBS) zu entlasten und im Zürcher Unterland mit seinem grossen Einzugsgebiet an Betrieben und Lernenden die Lücke „kaufmännische Ausbildungen“ zu schliessen, wurde an der kantonalen Berufsschule Bülach eine Abteilung kaufmännische Berufe eröffnet, die im Jahr 2006 493 Lernende zählte.

Schliesslich gab der Kaufmännische Verband Zürich im Jahr 2002 den Anstoss zu Verhandlungen bezüglich der Rücknahme der Grundbildung und Teile der Weiterbildung (Sprachkurse) durch den Kanton. Diese Aktivitäten können vor dem Hintergrund der Übernahme von kaufmännischen privaten Berufsfachschulen in diversen Kantonen verstanden werden. Die Verhandlungen im Kanton Zürich scheiterten bereits in der Anfangsphase an stark divergierenden Vorstellungen über die Bewertung der Schulliegenschaft Limmatstrasse 210 in Zürich. Der Kanton offerierte aufgrund der Gegenüberstellung der Investitionskosten und der Investitionsbeiträge des Bundes und des Kantons dem kaufmännischen Verband eine Summe von Fr. 38 Mio. Der kaufmännische Verband verlangte auf der Basis einer Verkehrswertschätzung der Zürcher Kantonalbank gegen Fr. 80 Mio. Die Differenz von Fr. 42 Mio. blieb unüberbrückbar.

Die nichtkantonale Trägerschaft der vier kaufmännischen Berufsfachschulen in Zürich, Winterthur, Wetzikon und Uster wird in der regierungsrätlichen Weisung zum EG BBG (RRB Nr. 268/2006: 27 f.) ausdrücklich erwähnt. Sie ist damit mittelfristig nicht infrage gestellt, falls die Trägerschaft in der Lage ist, die Schule fachlich, organisatorisch und finanziell ordnungsgemäss zu führen und begonnene Ausbildungsgänge zu Ende zu führen.

Damit wird im Jahr 2007 eine kaufmännische Grund- und Weiterbildung an sechs Berufsfachschulen angeboten; vier davon haben eine private

Trägerschaft, eine ist kantonal und bei der letzten ist die Rücknahme de facto durch den Kanton erfolgt, de iure noch nicht vollzogen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die künftige Regelung gemäss nEG BBG der Aufgabenübertragung im Bereich der Berufsbildung den in der Literatur und in den Vorschriften auf Bundesebene wie auch den in der Kantonsverfassung gestellten Anforderungen an die rechtliche Grundlage für die Aufgabenübertragung an Private (Auslagerungen) mit Inkrafttreten des nEG BBG entsprechen wird.

5.4 Situation im Sport

Die erläuterten Anforderungen und Voraussetzungen zur Aufgabenübertragung an Private sollen im Folgenden mit der tatsächlichen Situation im Sport verglichen werden. Dabei wird nur auf die Aspekte eingegangen, die Voraussetzung für eine Aufgabenübertragung sind. Aspekte zur inhaltlichen Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung mit dem ZKS werden in den entsprechenden Kapiteln weiter hinten behandelt.

Die Sportförderung ist zwar keine staatliche Kernaufgabe im Sinne der Literatur, jedoch eine in der Kantonsverfassung verankerte öffentliche Aufgabe, deren Erfüllung der Kanton zu gewährleisten hat. Die in der Kantonsverfassung enthaltenen Bestimmungen betreffend die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Dritte stimmen zwar mit den in der Literatur gestellten Anforderungen und den Vorgaben des Bundesrechts überein, werden jedoch bei der Aufgabenübertragung an den ZKS in doppelter Hinsicht nicht erfüllt.

Zum einen verlangen die herrschende Lehre und die Zürcher Verfassung bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte ein Gesetz in formellem Sinn. Die Aufgabenübertragung an den ZKS ist jedoch lediglich auf Verordnungsstufe und der Ebene von Regierungsratsbeschlüssen und zudem nicht in einem zentralen Erlass geregelt. Da ein Teil der Literatur bei weniger bedeutenden Aufgabenübertragungen Gesetze im materiellen Sinn als hinreichende rechtliche Grundlage erachtet, dürfte jedoch die bestehende Regelung der Aufgabenübertragung an den ZKS unter diesem Gesichtspunkt zulässig sein. Dabei ist insbesondere zu berück-

sichtigen, dass trotz Aufgabenwahrnehmung durch den ZKS die Finanzkompetenz (Festsetzung des Budgets, Genehmigung der Rechnung) weiterhin beim Kanton verbleibt (vgl. Abschnitt 4.3.1). Es ist daher fraglich, inwiefern die Aufgabenübertragung an den ZKS eine echte Auslagerung im Sinne der Literatur ist (vgl. Schmidig 2006: 31 f.).

Zum anderen stellen Literatur und Kantonsverfassung Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung des Rechtserlasses, mit dem Aufgaben an Private übertragen werden. Auch diesbezüglich erfüllt die geltende Regelung betreffend die Aufgabenübertragung an den ZKS nicht sämtliche Anforderungen. So fehlen in den Rechtsgrundlagen für die Aufgabenübertragung beispielsweise Bestimmungen über die Rechtsetzungsbefugnisse des ZKS (z.B. Erlass von Richtlinien zur Bearbeitung von Gesuchen) oder Rechtsschutzvorschriften (gegen Vollzugsakte des ZKS gegenüber Dritten).

Aus dem Bundesrecht ergeben sich keine Schranken, die in grundsätzlicher Weise einer Übertragung von Aufgaben der kantonalen Sportförderung an den ZKS mittels einer Leistungsvereinbarung entgegenstehen. Vielmehr ermöglicht es die Lotteriegesetzgebung, dass der Kanton den Breitensport in Verbänden und Vereinen mit Gewinnen aus Geschäften mit Lotterien, Losverkäufen und Sportwetten unterstützt. Dementsprechend sieht das kantonale Recht die Unterstützung des in Verbänden und Vereinen organisierten Breitensports mit Geldern aus dem kantonalen Sportfonds ausdrücklich vor. Ebenfalls ausdrücklich vorgesehen ist, dass die für den ausserschulischen Sport und den Sportfonds zuständige Sicherheitsdirektion eine Leistungsvereinbarung mit dem ZKS abschliesst und diesen für die Erfüllung von Sportförderungsaufgaben des Kantons heranzieht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die geltende Regelung der Aufgabenübertragung an den ZKS nur teilweise den in der Literatur und in der Kantonsverfassung gestellten Anforderungen an die rechtliche Grundlage für die Aufgabenübertragung an Private (Auslagerungen) erfüllt. Als Konsequenz sollte daher ein Regierungsratsbeschluss erlassen werden, der im Sinne eines Erlasses gemäss Anforder-

rungen in der Literatur und der Kantonsverfassung die Aufgabenübertragung an den ZKS umfassend regelt.

6 VORBEREITUNG UND ABSCHLUSS VON LEISTUNGSVEREINBARUNGEN

In diesem Kapitel wird in einem ersten Abschnitt der Begriff der Leistungsvereinbarung erläutert. In einem zweiten Abschnitt werden die formalen Aspekte von Leistungsvereinbarungen erläutert. Anschliessend folgt im dritten Abschnitt die Beschreibung der einzelnen Elemente. Die Problematik der Ausschreibung wird im vierten Abschnitt abgehandelt. Der fünfte Abschnitt befasst sich mit wesentlichen Fragen betreffend den Aushandlungsprozess und den Abschluss von Leistungsvereinbarungen. In den Abschnitten sechs und sieben wird schliesslich die Situation in der Berufsbildung und im Sport erläutert.

6.1 Begriff der Leistungsvereinbarung

Die Begriffsterminologie ist nicht einheitlich. Je nach Quelle wird von Leistungsvereinbarungen, Leistungsaufträgen, Leistungsverträgen (Leistungs-, Rahmen-, Jahres- und Detailkontrakt) oder Kontrakten gesprochen (vgl. Lienhard 2005: 40; Ruflin 2006: 56; Thom/Ritz 2006: 248). Schedler/Proeller (2003: 146 f.) definieren den Begriff der Leistungsvereinbarung in einem umfassenden Sinn wie folgt:

„Als Leistungsvereinbarungen werden sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen bezeichnet, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Die Leistungsvereinbarungen konkretisieren die übergeordneten operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel (Globalbudget). Verwaltungsmässig kommt den Leistungsvereinbarungen die Funktion von Management-Vereinbarungen zu, im Verhältnis zu Dritten sind es Verträge.“

Lienhard (2002: 1172 f.) beschreibt Leistungsvereinbarungen mit ausserhalb der Zentralverwaltung stehenden Verwaltungsträgern, somit auch mit Privaten, wie folgt:

„Der Aufbau von Leistungsvereinbarungen an ausserhalb der Zentralverwaltung stehende Verwaltungsträger lehnt sich an diejenigen innerhalb der Zentralverwaltung an. Dabei bestehen aber im Vergleich zu Leistungsvereinbarungen in der Zentralverwaltung einige *Besonderheiten*. Den erhöhten *Autonomiebedürfnissen* sowie der erforderlichen *längerfristigen Planung* entsprechend sind Leistungsvereinbarungen grundsätzlich auf *mehrere Jahre* angelegt und weisen tendenziell einen *geringeren Detaillierungsgrad* auf. Mehrjährige Leistungsvereinbarungen können allenfalls mittels jährlichen Vereinbarungen weiter konkretisiert werden. Die Steuerung bezieht sich zweckmässigerweise auf *Produktgruppen* des Leistungsträgers. Je nach Bedeutung der übertragenen Aufgabe erfolgt die *Aufgabenteilung* durch die Regierung oder das zuständige Departement/die zuständige Direktion, allenfalls unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Gesamtregierung. Als nicht stufengerecht erscheint dagegen grundsätzlich der Einbezug des Parlaments in den Leistungsvereinbarungsprozess. Bei solchen Leistungsvereinbarungen handelt es sich grundsätzlich um echte *öffentlichrechtliche Verträge*. Bei Streitigkeiten gelangen diesfalls die *ordentlichen Verfahren* zur Anwendung, soweit nicht besondere Schlichtungsmechanismen vorgesehen sind. [...] Auch mehrjährigen Leistungsvereinbarungen steht ein jährliches *Reporting* gegenüber, das je nach Ausgestaltung und Bedeutung der übertragenen Aufgabe vom *einfachen Leistungsbericht* bis zum umfassenden *Geschäftsbericht* reichen kann.“

6.2 Formale Aspekte

6.2.1 Anzahl Dokumente

Es gibt verschiedene Modelle der Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen. Neben Leistungsvereinbarungen, die aus einem Dokument bestehen, gibt es auch solche, die sich aus zwei Dokumenten, nämlich ei-

ner Rahmenvereinbarung und einem Detailkontrakt, zusammensetzen. In der Regel werden die Dokumente durch Anhänge ergänzt (vgl. Ruffin 2006: 210; Thom/Ritz 2006: 250). Lienhard (2005: 42) hält diesbezüglich fest: „Möglich ist dabei auch, den grundsätzlichen Vertragsinhalt mit den Leistungserbringern in mehrjährigen Rahmenkontrakten zu vereinbaren und die weiteren Einzelheiten in Jahreskontrakten zu regeln.“ Diese Zweiteilung erwähnen auch Schedler/Proeller (2003: 155) und Thom/Ritz (2006: 249), Letztere unter den Begriffen Rahmen- und Detailkontrakt. Brun (2003: 125) nennt die Möglichkeit, „[...] Rahmenvorgaben ausserhalb der Leistungsvereinbarung festzuhalten.“ Eine Zweiteilung von Leistungsvereinbarungen kann sich sogar aufdrängen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn absehbar ist, dass sich wesentliche Aspekte während der Laufzeit verändern. Das kann beispielsweise die Entwicklung der Leistungsmengen betreffen. Allgemein formuliert kann eine zweiteilige Leistungsvereinbarung dann zweckmässig sein, wenn in der Rahmenvereinbarung nur die Grundzüge der Leistungserstellung, der Finanzierung und generelle Rahmenbedingungen festgelegt werden können (vgl. Lienhard 2005: 358 f.).

Aus rechtlicher Sicht steht einer Zweiteilung von Leistungsvereinbarungen im Kanton Zürich nichts entgegen.

6.2.2 Aufbau

In der Literatur finden sich zahlreiche Beispiele für den Aufbau von Leistungsvereinbarungen. Sie differenzieren in der Regel nicht zwischen Rahmen- und Jahresleistungsvereinbarung. Ausnahmen bilden unter anderem der Raster von Schedler/Proeller (2003: 155) sowie die diesbezüglichen Ausführungen von Lienhard (2005: 357 ff.) und Thom/Ritz (2006: 249). Eine umfassende Übersicht bietet Brun (2003: 124 ff.), der die Aufbauvorschläge acht verschiedener Autoren vergleicht und die verschiedenen inhaltlichen Elemente in „Formalien“, „Rahmenbedingungen“ und „Zielgrössen“ kategorisiert. Treffend für den Aufbau von Leistungsvereinbarungen mit Privaten erscheint die Erkenntnis von Ruffin (2006: 208), die ausgehend von Leistungsvereinbarungen im Sozialbereich festhält: „Damit wird sichtbar, dass es keine idealtypische Form und

Struktur des Leistungsvertrags gibt, sondern dass die Erstellung eines solchen sehr stark von den involvierten Akteur/innen abhängt.“

Im kantonalen Recht gibt es keine Bestimmungen, die den Aufbau von Leistungsvereinbarungen regeln.

6.2.3 Umfang

Betreffend den Umfang von Leistungsvereinbarungen mit Privaten nennt nur Ruffin (2006: 210) konkret vier bis neun Seiten als Richtgrösse. Eine allgemeine Aussage zum Umfang liefert Lienhard, der einerseits als Folge des erhöhten Autonomiebedürfnisses der Privaten und der auf mehrere Jahre angelegten Leistungsvereinbarungen tendenziell einen geringeren Detaillierungsgrad erkennt (vgl. Abschnitt 6.1). Andererseits beschreibt er eine gegenläufige Tendenz (vgl. Lienhard 2005: 41): „Im Verhältnis mit *Dritten* haben die Leistungsvereinbarungen den Charakter echter Verträge [...]. Der Detaillierungsgrad ist entsprechend nochmals verfeinert.“ Den Hinweis auf detaillierte und damit umfassende Kontrakte mit Privaten machen auch Schedler/Proeller (2003: 159).

Auch betreffend Umfang von Leistungsvereinbarungen lässt sich dem kantonalen Recht nichts entnehmen.

6.3 Inhaltliche Elemente

Aus der Definition des Begriffs der Leistungsvereinbarung können wesentliche inhaltliche Elemente abgeleitet werden. Dazu gehören z.B. die Regelung der Aufgaben bzw. Leistungen und der Kompetenzen des Privaten und die ihm zur Verfügung gestellten Mittel. In der Literatur werden darüber hinaus zahlreiche weitere Elemente als Bestandteile von Leistungsvereinbarungen genannt. Thom/Ritz (2006: 249 f.) nennen sechs Elemente (mit zahlreichen Unterelementen), Schedler/Proeller (2003: 155) acht, Lienhard (2005: 41, 359 f.) neun bzw. 13, Ruffin (2006: 208 f.) elf und Brun (2003: 125 ff.) gar 44. Vielfach handelt es sich dabei um die gleichen zu regelnden Punkte, die jedoch anders kategorisiert werden.

Wichtige Elemente von Leistungsvereinbarungen mit Privaten bilden insbesondere Parteien, Laufzeit, (Rechts-)Grundlagen, übergeordnete Ziele

und zu erreichende Wirkungen (Strategie), Produktgruppen, Finanzierung, Kompetenzen, Controlling (inkl. Berichterstattung), Sanktionen bei Schlecht- oder Nichterfüllung sowie Änderung und Auflösung bzw. Erneuerung (vgl. Lienhard 2005: 41; Schedler/Proeller 2003: 155; Thom/Ritz 2006: 249 f.). Diese Elemente werden in den nachfolgenden Abschnitten und in den nächsten Kapiteln genauer beschrieben.

Die genannten Elemente beziehen sich in der Regel auf Rahmenleistungsvereinbarungen. Nur bei Schedler/Proeller (2003: 155) findet sich eine spezifische Zuteilung der Elemente zu Rahmenvereinbarungen einerseits und zu Jahreskontrakten andererseits. Die Jahreskontrakte enthalten neben der spezifischen Beschreibung der Produkte die Kontraktsumme und Jahresziele für Spezialprojekte. Unabhängig davon, ob die Leistungsvereinbarung durch einen Jahreskontrakt ergänzt wird oder nicht, eignet sich der von Lienhard (2005: 41) aufgestellte Elementeraster (vgl. Tabelle 3) in weiten Teilen gut als Vorlage für das Erarbeiten von konkreten Leistungsvereinbarungen mit Privaten.

Nr.	Elemente
1	Kontraktparteien
2	Kontraktdauer
3	Generelle Regelungen (Hinweise auf Rechtssätze, Pläne)
4	Übergeordnete Ziele und zu erreichende Wirkungen
5	Produktgruppen und Produkte mit operativen (Leistungs-)Zielen (Indikatoren und Sollwerte) und Zielgruppen
6	Kontraktsumme (Kosten und Erlöse)
7	Besondere Regelungen/Rahmenbedingungen (z.B. betreffend Personal, kommerzielle Leistungen, Zugang zu Produkten, Querschnittsleistungen und -bezüge, Investitionen, Verrechnungen, Rechnungswesen, Versicherungen, Gewinnverwendung)
8	Kompetenzen und Kompetenzvorbehalte
9	Qualitätssicherungsmassnahmen
10	Controlling
11	Änderung und Auflösung von Kontrakten
12	Berichterstattung
13	Sanktionen

Tabelle 3: Elemente von Leistungsvereinbarungen

6.3.1 Parteien

Als Bezeichnung der Vertragspartner finden sich in der Literatur vor allem die Begriffe „Leistungserbringer“ und „Leistungs(ein)käufer“ (Lienhard 2005: 155; Ruffin 2006: 208; Schedler/Proeller 2003: 154; Thom/Ritz 2006: 249).

Die Bestimmung der zum Abschluss der Leistungsvereinbarung kompetenten Stelle innerhalb des Gemeinwesens erfolgt in der Literatur zum NPM entsprechend den verschiedenen Funktionen von Parlament, Regierung und Verwaltung bzw. von Privaten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Das Parlament verbindet als Leistungsfinanzierer ein Globalbudget mit einem Leistungsauftrag an die Regierung als Leistungseinkäufer (vgl. Schedler/Proeller 2003: 139). Dieser Leistungsauftrag ist von der Regierung mit Departements- oder Direktionsaufträgen umzusetzen (vgl. Lienhard 2005: 41). Schliesslich sind die Direktionsaufträge mit den verwaltungsinternen oder privaten Leistungserbringern zu erfül-

len. Dazu werden oft Leistungsvereinbarungen eingesetzt. Die Auswahl von Kontraktpartnern, die als Leistungserbringer Leistungen im Auftrag des Gemeinwesens erstellen, ist grundsätzlich Sache des Leistungseinkäufers, somit der Regierung, und soll durch das Parlament als Leistungsfinanzierer nicht beeinflusst werden (Schedler/Proeller 2003: 93). Bei der Übertragung von weniger bedeutenden Aufgaben an ausserhalb der Zentralverwaltung stehende Aufgabenträger, somit auch an Private, sollte – allenfalls unter Vorbehalt durch die Genehmigung der Regierung – jedoch auch die zuständige Direktion die entsprechende Leistungsvereinbarung abschliessen können (Lienhard 2002: 1172). Der Einfluss des Parlamentes auf Leistungsvereinbarungen soll gemäss Lienhard (2005: 358) nicht unmittelbar erfolgen, da dies unzweckmässig wäre und zudem die Gefahr der Verwischung der Verantwortlichkeiten bestünde. Allenfalls sei die Einflussnahme mittelbar durch den Auftrag oder die Erklärung (vgl. Abschnitt. 7.2.2) geltend zu machen.

In Art. 60 Absatz 3 VOG RR ist bezüglich Kompetenz zum Abschluss von Leistungsaufträgen festgehalten: „Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher kann ein Globalbudget mittels Leistungsaufträgen auf einen oder mehrere nachgeordnete Leistungserbringer aufteilen.“ Ob mit den nachgeordneten Leistungserbringern nur die den Direktionen hierarchisch direkt unterstellten Ämter der Zentralverwaltung oder auch in der Hierarchie weiter unten angesiedelte Amtsstellen oder verwaltungsexterne Leistungserbringer gemeint sind, ist offen.

6.3.2 Laufzeit

Zur Dauer von Leistungsvereinbarungen schreiben Schedler/Proeller (2003: 154 f.), dass sie „[...] in der Regel nicht mehr als 2–5 Jahre“ laufen. Thom/Ritz (2006: 249) postulieren eine Laufzeit von vier Jahren, da sie mit der Dauer einer Legislaturperiode übereinstimmt. In diesem Fall können die Legislaturziele mit den Zielen der Leistungsvereinbarungen abgestimmt werden. Ruflin (2006: 204 f.) hingegen meint, dass Leistungsvereinbarungen durchaus auch unbefristet sein können.

Lienhard/Ritz (2006: 6) erläutern anhand der Kontraktsteuerung beim Schweizerischen Heilmittelinstitut (Swissmedic) das Zusammenspiel

zwischen dem mehrjährigen Leistungsauftrag und der jährlichen Leistungsvereinbarung. Demzufolge sind der Leistungsauftrag zwischen dem Bundesrat und Swissmedic auf der Ebene der politischen, mittelfristigen (strategischen) Steuerung und die Leistungsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und Swissmedic auf der Ebene der kurzfristigen und operativen Unternehmensführung anzusiedeln. Der Leistungsauftrag umschreibt die Bundesfinanzierung jeweils für vier Jahre, allerdings unter dem Vorbehalt der Mittelzuteilung im jährlichen Voranschlag. Dieses Beispiel deckt sich mit der Aussage von Schedler/Proeller (2003: 155), die ebenfalls eine Aufteilung in einen mehrjährigen Rahmenkontrakt und einen Jahreskontrakt vorschlagen.

Im Zürcher Staatsbeitragsgesetz (SBG) wird indirekt eine Obergrenze für die Dauer von Leistungsvereinbarungen des Kantons mit Privaten festgelegt. Gemäss § 4 SBG können Staatsbeiträge an Private für die Dauer von längstens acht Jahren zugesichert werden.

6.3.3 Grundlagen

In der Literatur wird dieses Element in der Regel nur kurz behandelt. Lienhard (2005: 41; 359) verwendet dafür die Begriffe wie „generelle Regelungen (Hinweise auf Rechtssätze und Pläne)“ und „Rechtliche Grundlagen“. Schedler/Proeller (2003: 155) bezeichnen das Element als „Hinweise auf generelle Regelungen (Verordnungen etc.)“. Thom/Ritz (2006: 249 f.) schreiben von „Geltende Rechtsgrundlagen“. Rufli (2006: 209) fasst das Element weiter und umschreibt es wie folgt: „Verweis auf die gesetzlichen Grundlagen und andere, dem Kontrakt zugrunde liegende Reglemente, Konzepte oder Richtlinien (oft als Präambel)“.

In der Praxis dürfte es wichtig sein, diejenigen (Rechts-)Grundlagen aufzulisten, welche die Stellung des Privaten massgeblich beeinflussen. Ob die Auflistung abschliessend ist oder nur die wesentlichen Erlasse enthält, ist wohl weniger entscheidend. Auf jeden Fall ist jedoch sicherzustellen, dass bei einer längeren Laufzeit der Leistungsvereinbarung der Private über Änderungen von massgeblichen Rechtsgrundlagen informiert wird. Deshalb kann es unter Umständen zweckmässig sein, die

Liste der Rechtserlasse in einem Anhang aufzulisten, der formlos aktualisiert werden kann.

6.3.4 Übergeordnete Ziele

Ein wichtiges Element in Leistungsvereinbarungen ist das Festlegen einer Strategie. Darin werden die übergeordneten Ziele und die zu erreichenden Wirkungen definiert, die durch die Zusammenarbeit der Vertragspartner erreicht werden sollen (Lienhard 2005: 41; Thom/Ritz 2006: 249). Thom/Ritz (2006: 249) zählen zur Strategie folgende Punkte:

- „ – Umfeldentwicklung, Schlussfolgerungen aus der auslaufenden Periode und aus der Lage- und Risikobeurteilung;
- Grundstrategie zusammengefasst;
- Übergeordnete 4-Jahresziele (Strategie orientiert und unter Einbezug von Produktgruppen übergreifenden Projekten).“

Lienhard/Ritz (2006: 68 f.) bezeichnen das Element im Fall der Swissmedic im Leistungsauftrag als „Politisch-strategische Ziele des Bundesrates“ und in der Leistungsvereinbarung als „Geschäftsstrategie der Swissmedic“. Somit ist im Leistungsauftrag die Strategie des Leistungseinkäufers und in der Leistungsvereinbarung jene des Leistungserbringers enthalten. Rufli (2006: 209) schreibt, dass die Wirkungsziele differenziert in Bezug auf das entsprechende Politik- und Praxisfeld sowie das Angebot für die entsprechende Klientel festzulegen sind.

Wesentlich, jedoch nicht immer trennscharf durchführbar ist die Unterscheidung zwischen Wirkungszielen einerseits und Leistungszielen andererseits. Lienhard (2005: 261) äussert sich dazu wie folgt: „Leistungen [und die entsprechenden Leistungsziele] werden in der Regel für bestimmte Produkte oder Produktgruppen definiert. Demgegenüber weisen *Wirkungen* tendenziell eine mittel- bis langfristige Optik auf und sind eher Gegenstand der politischen oder strategischen Ebene. Wirkungen werden in der Regel bestimmten Aufgabenfeldern zugeordnet. Mitunter sind die *Übergänge* zwischen Leistungen und Wirkungen allerdings *fliessend*.“

Vereinfacht ausgedrückt kann daraus geschlossen werden, dass Wirkungsziele sowohl auf der strategischen Ebene wie auf derjenigen der Produktegruppe definiert werden können, währenddem Leistungsziele immer auf der Ebene von Produktgruppen bzw. auf der Ebene von Produkten definiert werden. Noch weiter gehen Schedler/Proeller (2003: 121), die folgendes fordern: „Aus diesem Grund sind zwei verschiedene Zielgruppen für jedes Produkt zu ermitteln: das *jeweils übergeordnete Sachziel (Wirkungsziel) und die dazu anzustrebenden konkreten (operativen) Ziele (Leistungsziele) für die Betrachtungsperiode.*“

Strategische Ziele für den Kanton Zürich und entsprechende Massnahmen zur Umsetzung sind insbesondere in den Legislaturzielen des Regierungsrates (Richtlinien der Regierungspolitik) festgelegt (§ 3 Abs. 1 OG RR), die durch entsprechende Ziele und Massnahmen auf der Ebene der Direktionen konkretisiert werden (LZ RR 07/11). § 36 OG RR verpflichtet den Regierungsrat zudem, die Wirkung der Verwaltungsleistung zu prüfen. Daraus kann abgeleitet werden, dass auch in Leistungsvereinbarungen mit Privaten entsprechende Wirkungsziele aufzunehmen sind und deren Erreichung zu überprüfen ist. Denn Private nehmen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen öffentliche Aufgaben wahr und erbringen damit eine Verwaltungsleistung.

6.3.5 Produktegruppen

Gemäss Thom/Ritz (2006: 249) umfassen Produktegruppen all jene Produkte, die in einer Verwaltungseinheit die gleiche strategische Ausrichtung verfolgen, und decken zusammen den gesamten Aufgabenbereich dieser Verwaltungseinheit ab. Als Produkt gilt die kleinste selbstständige Leistungseinheit, welche die Verwaltungseinheit verlässt und die von einem internen oder externen Kunden genutzt werden kann (vgl. Schedler/Proeller 2003: 127).

Im NPM bilden Produkte und Produktegruppen die Grundlage für die Steuerung des Verwaltungshandelns, insbesondere durch die Politik, denn für jedes Produkt bzw. jede Produktegruppe werden Leistungs- und allenfalls Wirkungsziele definiert (vgl. Lienhard 2005: 359, 379). Deren

Erreichung wird schliesslich mit den entsprechenden Instrumenten geprüft (vgl. Abschnitt 7.2.4).

Produkte werden in der Regel von der Verwaltung definiert, was gemäss Schedler/Proeller (2003: 130) die positive Auswirkung hat, dass bei den Mitarbeitenden in der öffentlichen Verwaltung ein neues Leistungs- und Wirkungsbewusstsein geschaffen wird. Trotzdem seien Mittel und Wege zu finden, Produkte einer demokratischen Prüfung zu unterziehen. Lienhard (2005: 380) führt dazu aus, dass die Definition der Produkte aus rechtsstaatlicher Sicht zweckmässigerweise grundsätzlich durch die Regierung erfolge, die diese Kompetenz an die Direktionen delegieren könne, und „dass das Parlament die Produktgruppen und Produkte bereits auf Gesetzesebene definieren kann, auch wenn dies im Allgemeinen nicht stufengerecht erscheint“.

Im Kanton Zürich werden anstelle der Begriffe Produktgruppe und Produkt die Bezeichnungen Leistungsgruppe und Leistung verwendet, ohne dass inhaltlich ein Unterschied gemacht wird. In der aktuell noch geltenden Verordnung über das Globalbudget (Vo GB) sind Bestimmungen dazu enthalten. So ist beispielsweise in § 4 Vo GB unter der Marginalie Leistungsbeschreibung festgelegt: „Für die Gesamtheit der Leistungen einer Amtsstelle oder für einzelne Leistungsgruppen werden Ziele festgelegt. Die Qualität und Quantität der Leistungen werden mit Indikatoren so umschrieben, dass die Erfüllung der Ziele beurteilt werden kann. Dabei können Bandbreiten festgelegt werden.“ Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über das Controlling und die Rechnungslegung (CRG) wird die Bestimmung ersetzt. Die entsprechenden § 11 und § 12 CRG lauten wie folgt:

„§ 11 Der Regierungsrat teilt die vom Kanton erbrachten Leistungen in Leistungsgruppen ein.

Er berücksichtigt dabei den Zusammenhang und den Umfang der einzelnen Leistungen sowie den organisatorischen Aufbau der Verwaltung.

§ 12 Für jede Leistungsgruppe werden dargestellt:

- a) die Aufgaben der Leistungsgruppe und die Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung,
- b) die angestrebten Wirkungen und Leistungen samt Beurteilungskriterien (Indikatoren),
- c) die Leistungen vergleichbarer Leistungserbringer, soweit dies zweckmässig und mit verhältnismässigem Aufwand möglich ist,
- d) die Entwicklungsschwerpunkte,
- e) die benötigten finanziellen Mittel.

Erbringt eine Leistungsgruppe ausschliesslich finanzielle Leistungen, hat sie eine blosser Verrechnungsfunktion oder werden deren Wirkungen bei anderen Leistungsgruppen dargestellt, werden einzig die finanziellen Mittel ausgewiesen.“

Die Vorschläge zur Festlegung von Leistungen und Leistungsgruppen werden in den einzelnen Verwaltungseinheiten erarbeitet. Zuständig für die Festlegung sind die Direktionen. Das Parlament kann auf die festgelegten Leistungen und Leistungsgruppen einerseits über die Erklärung zum KEF (vgl. Abschnitt 7.2.2) und andererseits über die Leistungsmotion (vgl. Abschnitt 2.2) Einfluss nehmen.

Im Hinblick auf die Ausarbeitung von Leistungsvereinbarungen des Kantons mit Privaten kann daraus geschlossen werden, dass darin Leistungen und Leistungsgruppen definiert werden müssen. Dabei hat die Definition der Leistungen und Leistungsgruppen in einer Weise zu erfolgen, dass gestützt darauf Leistungs- und Wirkungsziele festgelegt werden können, deren Erreichung schliesslich mit den entsprechenden Instrumenten überprüft werden kann.

6.3.6 Finanzierung

Im NPM wird die Finanzierung von Leistungen, die im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben erbracht werden, meist unter dem Begriff des Globalbudgets abgehandelt. Das ist auch bezüglich der Finanzierung

von Leistungen von Privaten so, die gestützt auf Leistungsvereinbarungen öffentliche Aufgaben erfüllen

Schedler/Proeller (2003: 139) definieren den Begriff des Globalbudgets wie folgt: „In einem Globalbudget werden bestimmten Aufgabenbereichen oder Organisationseinheiten die Mittel für die Aufgabenerfüllung in Form einer ‚globalen‘ *Netto*-Gesamtsumme zugewiesen. Das heisst, die Verwaltungseinheiten können höhere Aufwendungen tätigen als budgetiert, sofern sie diese über zusätzliche Einnahmen finanzieren. Zudem entfällt die Mittelbindung nach Aufwandarten, was eine Delegation der Ressourcenverantwortung bewirkt. Die Zuweisung wird mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung verbunden. Dadurch erreicht man eine Verknüpfung von Finanz- und Leistungsseite, d.h. von politisch vorgegebenen Leistungszielen und dafür verfügbaren Ressourcen.“ Globalbudgets bewirken eine Abkehr von der traditionellen, nach Sachgruppen und auf Einzelkonti bezogenen Finanzierung hin zu einer nach Produktgruppen, Organisationseinheiten oder Aufgabenfeldern gegliederten Finanzierung. Zudem beschliesst das Parlament nicht mehr über die Höhe der einzelnen Ausgaben und Einnahmen, sondern nur noch über die entsprechenden Saldi, die für die Verwaltungsstellen wie auch für private Leistungserbringer verbindlich sind (vgl. Lienhard 2005: 43).

Eine besondere, nicht idealtypische Situation besteht, wenn ein Globalbudget nicht mit einer Leistungsvereinbarung einer einzigen Organisationseinheit bzw. einem einzigen Leistungserbringer als Ganzes zugewiesen wird. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein Globalbudget mit mehreren Leistungsvereinbarungen auf verschiedene Organisationseinheiten bzw. Leistungserbringer verteilt wird oder wenn nicht das ganze Globalbudget, sondern nur ein Teil davon mit einer Leistungsvereinbarung einem Leistungserbringer zugewiesen ist.

Ebenfalls besonders ist die Situation, wenn die während der Dauer der Leistungsvereinbarung zu erbringenden Leistungen nicht zum Voraus klar bestimmt werden können. Schedler/Proeller (2003: 144) veranschaulichen das treffend wie folgt: „Die staatliche Schule kann beispielsweise die Anzahl der Neueintritte ebenso wenig steuern wie das Tiefbauamt die Anzahl Schneetage im Jahr. Beides kann die Kosten aber

erheblich verändern.“ Sie schlagen daher vor, falls dies finanzrechtlich möglich ist, die Höhe der Leistungsentschädigung bzw. die Kontraktsumme variabel oder gemischt aus einem fixen und einem variablen Teil auszugestalten.

Auch im Kanton Zürich werden die finanziellen Mittel für das Verwaltungshandeln bzw. zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben über Globalbudgets zugeteilt (vgl. Abschnitt 2.1.6.3). Für die Entschädigung von Leistungen von Privaten, die öffentliche Aufgaben erfüllen, gilt das Staatsbeitragsgesetz (SBG). Staatsbeiträge sind gemäss § 1 Abs. 1 SGB „zweckgebundene geldwerte Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse“. § 1 Abs. 2 nennt drei Arten von Staatsbeiträgen, nämlich Kostenanteile, Kostenbeiträge und Subventionen. Kostenanteile sind Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe sich aus der Gesetzgebung ergibt (§ 2 SBG). Kostenbeiträge sind Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe im Globalbudget festgelegt wird (§ 2a SBG). Subventionen schliesslich sind Staatsbeiträge zur Unterstützung und Erhaltung von Leistungen im öffentlichen Interesse, auf die das Gesetz keinen Anspruch einräumt (§ 3 Abs. 1 SBG).

Über die Beitragsberechtigung Privater beschliesst gemäss § 4 SBG der Regierungsrat für die Dauer von längstens acht Jahren. Gemäss § 2 der Staatsbeitragsverordnung (SBV) ist mit dem Gesuch um Verlängerung zwingend die Zweckmässigkeit der weiteren Beitragsberechtigung nachzuweisen. In § 5 ff. SBG ist die Bemessung der Höhe der Staatsbeiträge geregelt. Gemäss § 5 Abs. 2 SBG regelt der Regierungsrat die Bemessungsweise. Eine Pauschalierung von Beiträgen ist gemäss § 5 SBG möglich, jedoch durch den Regierungsrat in einer speziellen Verordnung zu regeln. Gemäss § 8 Abs. 1 SGB werden bei der Bemessung der Beiträge nur Aufwendungen angerechnet, soweit sie für die wirksame, wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung erforderlich sind und die Ansätze des Staates für gleichartige Aufgaben nicht übersteigen. Zudem wird gemäss § 9 Abs. 1 lit. c SBG vorausgesetzt, dass der Empfänger von Staatsbeiträgen zumutbare Eigenleistungen erbringt. § 10 Abs. 3 SBG hält fest, dass bei der erstmaligen Zusicherung von Subventionen

ein Vorbehalt der Kreditbewilligung im Rahmen des Voranschlags anzubringen ist. Die Auszahlung von Staatsbeiträgen richtet sich gemäss § 9 SBV nach den mit dem Voranschlag und Nachtragskrediten bewilligten Krediten.

Die in der Literatur erwähnte Flexibilisierung der Finanzierung ist im Kanton Zürich mit der Möglichkeit der Bildung von Rücklagen und Rückstellungen bis zu einem bestimmten Grad möglich. Wenn der Saldo des Globalbudgets unterschritten wird, können gemäss §§ 7 ff. Vo GB bei endogenen Ursachen (das sind selbst beeinflusste Aufwandminderungen oder Ertragsverbesserungen) für Verbesserungen sogenannte Rücklagen beantragt werden. Diese werden gemäss § 11 Vo GB vom Kantonsrat mit der Abnahme der Jahresrechnung bewilligt. Zudem können Rückstellungen gebildet werden, wenn für Beschaffungen oder Vorhaben vorgesehene Mittel innerhalb der Rechnungsperiode nicht beansprucht wurden (§ 6 Vo GB). Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) ergeben sich gewisse Änderungen bezüglich Rücklagen und Rückstellungen. Neu gibt es ausserordentliche Rücklagen (§ 24 CRG). Diese können in Leistungsgruppen beantragt werden, die aus mehreren Organisationseinheiten bestehen. Erbringt eine dieser Organisationseinheiten eine besonders effiziente Leistung, so kann der Regierungsrat für sie eine ausserordentliche Rücklage beantragen, selbst wenn die gesamte Leistungsgruppe nicht besser abschneidet als budgetiert. Neu wird es Rückstellungen nicht mehr geben. Gemäss § 25 CRG treten Kreditübertragungen an deren Stelle. Dabei handelt es sich lediglich um eine neue Bezeichnung, ohne dass damit materiell eine Änderung bewirkt wird.

Im Hinblick auf den Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und Privaten ergeben sich aus dem Gesagten wesentliche Erkenntnisse. Zunächst einmal sollte sich die Finanzierung bzw. die Entschädigung der Privaten auf von ihnen erbrachte Leistungen beziehen, die sich vorgängig definierten Produkten oder Produktgruppen zuordnen lassen. Die erbrachten Leistungen und dafür entrichtete Entschädigungen müssen nachvollziehbar miteinander verknüpft sein. Nur auf diese Weise lassen sich die erbrachten Leistungen mit den an die Produkte

und Produktgruppen anknüpfenden Leistungs- und Wirkungszielen verknüpfen. Dies sollte durch das Führen einer Kosten-Leistungs-Rechnung erfolgen (vgl. Abschnitt 2.1.6.5). Zudem gilt es zu prüfen, ob die im Zürcher Recht vorgesehenen Sonderregelungen betreffend das Ausrichten von Staatsbeiträgen, insbesondere die Pauschalierung, die Behandlung von Saldoabweichungen, die Möglichkeit der Bildung von Rücklagen und Rückstellungen oder die Kreditübertragung ins Folgejahr, sinnvoll genutzt werden können.

6.3.7 Weitere Elemente

Von den weiteren wichtigen Elementen werden in diesem Abschnitt nachfolgend die besonderen Regelungen sowie die Kompetenzen und Kompetenzvorbehalte behandelt. Die übrigen, nämlich die Qualitätssicherungsmerkmale bzw. das Qualitätsmanagement, das Controlling, die Änderung und die Auflösung bzw. die Erneuerung sowie die Sanktionen werden in den Kapiteln 7 und 8 erläutert.

6.3.7.1 Besondere Regelungen

Besondere Regelungen können sehr unterschiedliche Bereiche betreffen. Gegenstand bilden können z.B. Stellung des Personals, kommerzielle Leistungen, Zugang zu Produkten, Investitionen, Verrechnungen, Rechnungswesen, Versicherungen oder die Gewinnverwendung, Zahlungskonditionen, Beiträge an Dritte und von Dritten (Subventionen), Haftungsfragen oder die Rechtsmittelbelehrung (vgl. Lienhard 2005: 41; Ruffin 2006: 209; Schedler/Proeller 2003: 155). Im Folgenden wird nur auf Regelungen betreffend die arbeits- bzw. personalrechtliche Stellung des Personals eingegangen.

Im Zusammenhang mit der Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern halten Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser (2003: 86) dazu allgemein fest: „Mit zunehmender Entfernung der Aufgabenerfüllung von der Zentralverwaltung steigt auch das Bedürfnis nach grösseren *Handlungsfreiräumen im Personalbereich*.[...] Jedenfalls für privatrechtlich organisierte Verwaltungsträger werden zudem konsequenterweise *privatrechtliche Arbeitsverhältnisse* zugelassen.“ Und Lienhard/Kettiger (2005: 39) kommen im Rahmen einer Studie

betreffend die Auslagerung von Kantonsspitalern im Kanton Solothurn zum Schluss, dass das im kantonalen Spitalgesetz gewählte Modell, wonach das öffentliche Dienstrecht des Kantons kraft kantonalen Gesetzes auf die Anstellungsverhältnisse der als privatrechtliche Aktiengesellschaften ausgestalteten Kantonsspitäler Anwendung finden soll, mit hoher Wahrscheinlichkeit bundesrechtswidrig sei.

Für die Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen des Kantons mit Privaten bedeutet dies, dass selbst eine gesetzlich verankerte Verpflichtung des Privaten zur Übernahme des öffentlichen Personalrechts nicht in jedem Fall zulässig ist.

6.3.7.2 Kompetenzen und Kompetenzvorbehalte

In der Literatur finden sich kaum Ausführungen zu Kompetenzen und Kompetenzvorbehalten in Leistungsvereinbarungen. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei um die mit der Leistungserstellung zusammenhängenden Kompetenzen und entsprechenden Vorbehalte der Vertragsparteien sowie solchen des Privaten gegenüber Dritten, insbesondere den Leistungsabnehmern, handelt. Diese sind auf die besonderen Verhältnisse bezogen individuell in der konkreten Leistungsvereinbarung zu regeln.

6.4 Keine öffentliche Ausschreibung

Neben der Klärung von formalen Aspekten und der Festlegung von inhaltlichen Elementen stellt sich unter anderem die Frage, ob der Kanton in der Auswahl der Partner bei Leistungsvereinbarungen frei ist. Ist das der Fall, können die Vertragsverhandlungen im Rahmen des Aushandlungsprozesses aufgenommen werden (vgl. Abschnitt 6.5). In der Literatur wird jedoch die Frage diskutiert, ob es sich bei Auslagerungen und die gestützt darauf abzuschliessenden Leistungsvereinbarungen um submissionsrechtlich relevante Sachverhalte handle. Demzufolge hätte die Wahl des Partners einer Leistungsvereinbarung nicht frei, sondern jeweils über eine öffentliche Ausschreibung gemäss den entsprechenden submissionsrechtlichen Bestimmungen zu erfolgen (vgl. Lienhard/Stein-

ner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 95; Ruffin 2006: 166).

Die massgeblichen rechtlichen Grundlagen finden sich sowohl im internationalen Recht (v.a. GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994, Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21. Juni 1999) als auch im nationalen Recht (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 [BöB], Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 [BGBM]). Dazu kommen interkantonale Erlasse (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001 [IVöB]) sowie auch kantonale (Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003) und schliesslich – wenn auch für die vorliegende Arbeit nicht relevant – kommunale Regelungen. In keinem dieser zahlreichen Erlasse gibt es eine allgemeingültige Legaldefinition des öffentlichen Beschaffungswesens (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 95). Hingegen wird in bestimmten Erlassen im Einzelnen festgelegt, was als öffentliche Beschaffung gilt (Lienhard 2005: 431).

Dementsprechend uneinheitlich präsentiert sich die Rechtsprechung. So hat beispielsweise das Zürcher Verwaltungsgericht die Übertragung des Spitexdienstes an eine private Organisation (ZBI 2001 97 ff.), das Berner Verwaltungsgericht die Vergabe einer Regionalbuslinie (BVR 1999 507 ff.) und das Bundesgericht die Übertragung des exklusiven Rechts zum Plakataushang auf öffentlichem Grund (BGE 125 I 209 ff.) nicht als öffentliche Beschaffung betrachtet. Demgegenüber erachtete die Eidgenössische Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen den Auftrag zur Erhebung und Verwaltung einer Entsorgungsgebühr sowie die Verwendung der Gelder zur Entsorgung gebrauchter Batterien und Akkumulatoren als öffentliche Beschaffung.

Lienhard (2005: 430) definiert unter Berücksichtigung des erwähnten Bundesgerichtsentscheides den Begriff der öffentlichen Vergabe wie folgt: „Eine öffentliche Vergabe liegt dabei im Allgemeinen dann vor, wenn das auf dem Markt als Nachfrager auftretende Gemeinwesen gegen Bezahlung erforderliche Güter oder Leistungen erwirbt, die es zur

Ausführung öffentlicher Aufgaben benötigt; das *Gemeinwesen* kann insofern als *Konsument* und der private Leistungsersteller als Produzent verstanden werden.“

Demzufolge stellt die Auswahl von Privaten zur Übertragung von öffentlichen Aufgaben keinen submissionsrechtlichen Tatbestand dar. Denn bei Auslagerungen tritt die öffentliche Hand nicht als Nachfragerin auf, um ihr obliegende Aufgaben zu erfüllen, sondern will diese gerade nicht mehr selber erfüllen. Sie sucht keinen Lieferanten, sondern einen Substitut, dem sie die Aufgabe übertragen kann. Zudem wird die vom Privaten erbrachte Leistung nicht primär durch die öffentliche Hand konsumiert, sondern durch Dritte. Im Weiteren werden die Leistungen des Privaten im Rahmen der Aufgabenerfüllung nicht zwingend durch die öffentliche Hand abgegolten, sondern können auch durch Abgaben gedeckt werden (vgl. Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 96 f.).

Trotzdem ist die öffentliche Hand – insbesondere bei bedeutenden Auslagerungen – nicht völlig frei bei der Übertragung von öffentlichen Aufgaben, sondern sollte die Submissionsvorschriften sinngemäss beachten. Eine Ausnahme davon erscheint jedoch dort zulässig und sinnvoll, wo die öffentliche Aufgabe durch gemeinnützig ausgerichtete Private, z.B. Vereine, erfüllt wird oder gar kein Wettbewerb herrscht (vgl. Lienhard 2005: 431; Lienhard/Steiner/Ladner/Wichtermann/Balsiger Betts/Buchser 2003: 98; Rufli 2006: 129).

6.5 Aushandlungsprozess

Der Prozess, in dem das Gemeinwesen und die Privaten die im Rahmen der Leistungsvereinbarung zu erbringenden Leistungen und deren Abgeltung, die Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen und die weiteren Modalitäten der Zusammenarbeit (z.B. Verfahrensabläufe, Berichterstattung) aushandeln bzw. festlegen, ist zeitaufwendig. Für die Beteiligten ist er zudem anspruchsvoll. Vor allem ist er jedoch entscheidend für das Gelingen der Übertragung von Aufgaben (vgl. Rufli 2006: 168 ff; Troxler 2004: 23 f., 41 ff.).

Wesentliche Grundlagen für erfolgreiche Aushandlungsprozesse, die sich auf alle Phasen des Kontraktmanagements, also auch auf die Umsetzung und Beendigung bzw. Erneuerung der Leistungsvereinbarung übertragen lassen, sind das dem NPM zugrunde liegende Menschenbild einerseits und die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns andererseits. Schedler/Proeller (2003: 41 ff.) legen dem NPM „ein optimistisches Menschenbild“ zugrunde. Vorwiegend intrinsisch motivierte Menschen handeln verantwortungsbewusst, durch ihre Aufgabe geprägt und in ihrem sozialen Umfeld. Sie werden nicht überwacht, sondern durch die Kontrolle der Zielerreichung zu zielgerichtetem Handeln bewegt. Diese Idee des Führens mittels Zielvereinbarung spiegelt sich in den Leistungsvereinbarungen. Dieser Aspekt wird ergänzt durch die Prämissen einer verstärkten Kommunikation zwischen den Partnern und einer generell partnerschaftlichen Willensbildung (vgl. Schedler/Proeller 2003: 146 f.).

Von einem idealtypischen Aushandlungsprozess mit den Schritten Finanzplanung, Produktkatalog, allenfalls Ausschreibung, Auswahl der Verhandlungspartner, Verhandlungsführung, definitiver Kontrakt, Kontraktumsetzung, Kontraktüberprüfung, Neuverhandlung (vgl. Ruflin 2006: 164 Abb. 6–1) als Element des ganzen Kontraktmanagementprozesses, wie er in der Literatur dargestellt werde, kann nach Ruflin (2006: 163 ff.) nicht ausgegangen werden. Dies, weil einzelne Personen diesen Prozess stark prägen und beispielsweise Parlamentarier oder Exekutivmitglieder in den Verhandlungsprozess involviert würden und damit eine „Politikverflechtungsfalle“ entstehe. Dass es auch anders geht, zeigen Lienhard/Ritz (2006: 43) bei der Analyse der Leistungsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und dem Schweizerischen Heilmittelinstitut (Swissmedic): „Die *Erstellung* der jährlichen Leistungsvereinbarung folgt einem *klar geregelten Prozessschema*.“

Als weitere Voraussetzung eines erfolgreichen Aushandlungsprozesses seitens der öffentlichen Hand wird die notwendige Qualifikation der jeweiligen Personen beschrieben. Zur häufig in der Literatur angeführten Macht-Asymmetrie zuungunsten der Privaten (vgl. Ruflin 2006: 64 f.) komme eine Wissens-Asymmetrie zuungunsten der öffentlichen Hand.

Diese benötigen daher fachlich und betriebswirtschaftlich geschultes Personal für den entsprechenden Fachbereich (vgl. Schedler/Proeller 2003: 159 f.).

Der Aushandlungsprozess selbst wird bei einer Erstaushandlung oder einem Systemwechsel innerhalb der bestehenden Leistungsvereinbarungen als zeitlich sehr aufwendig beschrieben. Dies bleibt nicht ohne Konsequenzen und „führte vielerorts zu einer Desillusionierung und Resignation“ (vgl. Ruffin 2006: 170).

In weiteren Ausführungen zum Aushandlungsprozess bei Leistungsvereinbarungen werden die Problematik der Milizfunktion in (ehrenamtlichen) Vorständen, die Wichtigkeit des Verhandlungsstils und der politische Einfluss der Privaten auf die Leistungsvereinbarungen über ihre Vertretungen in der Politik genannt (vgl. Ruffin 2006: 188 ff.; Troxler 2004: 41 f.). Speziell zum Verhandlungsstil wird bemerkt, dass eine Verhärtung der Positionen zu vermeiden sei, damit sich keine Machtspiele entwickeln. Troxler (2004: 41 f.) sagt dazu: „Hier ist es wesentlich, dass die Kontraktführenden Beziehungs- und Sachebene gut unterscheiden und allfällige Störungen ansprechen können.“ Auf diesen Aspekt geht Schulz von Thun (2002: 13 ff.) ein, der die Kommunikation differenziert in den Sachinhalt, die Beziehungsseite, die Selbstoffenbarungs- und die Appellseite. Alle Elemente bezieht er jeweils auf den Sender und den Empfänger; für eine erfolgreiche Gesprächs- und Verhandlungsführung sind deshalb alle vier Seiten seines Modells zu berücksichtigen. Robert Weibel (2005: 5f.) weist besonders auf die vertrauensbildenden Massnahmen hin, die wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Verhandeln bilden. Dazu zählen z.B. das Bestimmen einer hochrangigen Verhandlungsdelegation, das Signalisieren von lösungsorientiertem Vorgehen, das Gewährleisten eines guten Informationsflusses oder das schriftliche Festhalten der Verhandlungsergebnisse.

Rechtliche Rahmenbedingungen sind für den Verhandlungsprozess im Kanton Zürich keine gesetzt, abgesehen von der jeweils direktionsinternen Regelung der Kompetenzdelegation bezüglich Verhandlungsführung.

6.6 Erkenntnisse für die Berufsbildung

6.6.1 Formale Aspekte

Gemäss herrschender Lehre (vgl. Abschnitt 6.2) gibt es verschiedene Konzepte bezüglich der Anzahl Dokumente, des Aufbaus und des Umfangs von Leistungsvereinbarungen. Die vorliegenden Leistungsvereinbarungen LV Careum und LV KVZBS entsprechen diesen formalen Umschreibungen. Für den Kanton Zürich können weder aus dem noch rechtskräftigen EG BBG oder dem TrBSG noch aus § 36 nEG BBG oder weiteren Rechtserlassen Vorgaben bezüglich des formalen Aufbaus der Leistungsvereinbarungen mit Privaten generell oder mit privaten Berufsfachschulen im Besonderen abgeleitet werden. Damit besteht diesbezüglich ein grosser Handlungsspielraum.

Wie in Abschnitt 3.6 dargestellt und erläutert, unterscheiden sich die LV KVZBS und LV Careum in formalen Belangen wesentlich. Die Gründe für diese Unterschiede liegen einerseits darin, dass die Schulen in verschiedenen Leistungsgruppen enthalten sind und primär innerhalb dieser Leistungsgruppen eine formale Angleichung angestrebt wurde. Andererseits lehnte man sich bei der Konzeption der Kontrakte der gewerblich-industriellen und kaufmännischen Berufsfachschulen, zu denen auch die LV KVZBS gehört, an die Vorlage der kantonalen Mittelschulen an und nicht an jene der Schulen im Gesundheitswesen. Erklärt werden können die Unterschiede auch dadurch, dass die vorliegenden Kontrakte von verschiedenen Personen im Abstand von jeweils etwa fünf Jahren konzipiert wurden.

Aus Sicht des für die Leistungsvereinbarungen zuständigen Amtes und der abschlusskompetenten Direktion existieren also derzeit auf der Sekundarstufe II des Kantons Zürich drei Typen von Kontrakten, die sich bereits in der Form unterscheiden; zwei davon betreffen private Berufsfachschulen.

Primär ist bei der Überarbeitung der bestehenden Leistungsvereinbarungen zu prüfen, ob die Leistungsvereinbarungen mit Privaten nicht konsequent in eine mehrjährige Leistungsvereinbarung und einen Jahreskontrakt gegliedert werden sollen. Dabei soll ebenfalls geklärt werden, was

zweckmässigerweise in einem Anhang und nicht in der Vereinbarung selbst geregelt wird. In diese Abklärungen sollten auch die Kontrakte der kantonalen Berufsfachschulen einbezogen werden, damit eine formelle Basis für Vergleiche bzw. ein Benchmarking bestehen bleibt.

Weiter wird empfohlen zu überprüfen, ob eine formale Angleichung wie die beispielsweise durchgängig gleiche Verwendung von Begriffen einen Nutzen bringt, welchen Aufwand diese Angleichung bedeuten würde und welche Nebenwirkungen zu erwarten wären.

6.6.2 Inhaltliche Elemente

Spezielle Ausführungen zu den inhaltlichen Elementen von Leistungsvereinbarungen mit Schulen finden sich bei Bruderer (2004: 24 ff.), Fritsche (2006: 12 ff.), Pätzmann (2002: 342 ff.) und Seitz/Capaul (2005: 68 ff.).

6.6.2.1 Parteien

Die Praxis des Kantons Zürich bezüglich der abschlusskompetenten Partei bei Leistungsaufträgen mit privaten Berufsfachschulen entspricht grundsätzlich der herrschenden Lehre, die besagt, dass der Leistungsauftrag des Parlamentes (im Kanton Zürich die Leistungsgruppe im KEF und das Globalbudget) von der Regierung mit Direktionsaufträgen an die verwaltungsinternen oder privaten Leistungserbringer umzusetzen sei.

Wie bereits in Abschnitt 6.3.1 erläutert, bestimmt § 60 Ziff. 3 VOG RR den Direktionsvorsteher als zum Abschluss kompetenten Vertragspartner seitens des Kantons. Dies wird neu in Art. 36 nEG BBG in einer (offeneren) Formulierung umgesetzt, indem es heisst, dass die Direktion Leistungsvereinbarungen abschliesst. Die Regelung der Finanzkompetenz und allgemeinen Unterschriftsberechtigung der Bildungsdirektion legt fest, dass Verträge von der Direktionsvorsteherin, dem Generalsekretär, den Amtschefs sowie den Abteilungsleitern zusammen mit den zuständigen Sachbearbeitenden unterzeichnet werden (Ziff. II V KOMP).

Hier ist zu prüfen, ob die herrschende Praxis bezüglich der abschlusskompetenten Stelle bei einer Konzeption der Leistungsvereinbarung in

eine mehrjährige Leistungsvereinbarung und einen Jahreskontrakt in einer differenzierten Art und Weise angepasst werden soll.

6.6.2.2 Laufzeit

Die Laufzeit der LV Careum (ergänzt durch den Jahreskontrakt) entspricht mit sechs Jahren der gängigen Lehre und ist auch praktikabel. Damit wurde die in § 4 Staatsbeitragsgesetz (SBG) festgelegte mögliche maximale Dauer von acht Jahren unterschritten. Grund für die eher lange Dauer von sechs Jahren ist die gegenseitig notwendige Sicherheit, die für den Aufbau und die Gewährleistung des Schulbetriebes nötig ist. Dazu kommen betriebswirtschaftliche Überlegungen bezüglich der Amortisation der Aufbaukosten, insbesondere bei der Schulliegenschaft und den Einrichtungen. Weiter orientiert sich die Laufzeit der LV Careum an der Dauer der Lehrgänge von drei Jahren und der damit verbundenen notwendigen Zeit für die Evaluation und die Weiterentwicklung dieser Ausbildungsgänge. Schliesslich sind sechs anstelle der acht möglichen Jahre ein Signal, dass seitens der Auftraggeberin die Überprüfung der Vereinbarung nicht nur eine reine Formsache ist.

Die LV KVZBS hingegen ist mit einem Jahr sehr kurz angelegt, zu kurz eigentlich, dass Änderungen oder eine ordentliche Beendigung innerhalb der dazu notwendigen Fristen umgesetzt werden könnten. Eine Laufzeit von nur einem Jahr steht grundsätzlich auch einer kontinuierlichen Schulentwicklung entgegen und berücksichtigt die für einen geordneten Schulbetrieb notwendigen mittelfristigen Vorkehren wie Personalentwicklung, Qualitätssicherung oder Bereitstellen der Infrastruktur nicht. Ergänzend ist dazu anzumerken, dass die derzeitige Aufgabenübertragung gemäss dem Gesetz über die Trägerschaft der Berufsschulen (TrBSG) keine zeitliche Befristung vorsieht.

Bei der Laufzeit ist abzuklären – wie unter den formalen Aspekten bereits erwähnt –, ob der einjährige Kontrakt mit den kaufmännischen Berufsfachschulen nicht durch eine mehrjährige Leistungsvereinbarung, verbunden mit einem Jahreskontrakt, abzulösen sei. Dabei ist insbesondere die Laufzeit selbst gemäss den künftig gültigen Rechtsgrundlagen, möglichst mittels objektiver Kriterien, zu bestimmen.

6.6.2.3 Grundlagen

In die LV Careum und LV KVZBS sind die Grundlagen (geltende Rechtsgrundlagen) sehr unterschiedlich integriert. Die kurze Übersicht mit den relevanten Grundlagen als Anhang, wie sie bei der LV Careum zu finden ist, scheint zweckdienlich, während die sehr umfassende und doch nicht vollständige Auflistung integriert in die LV KVZBS nicht auf die Leistungserbringer zugeschnitten und auch nicht aktualisiert ist.

Es ist zu überprüfen, ob die Liste der Rechtserlasse als Anhang zu gestalten sei. Weiter ist abzuklären, ob dieser Anhang im Sinne der Adressatengerechtigkeit für die privaten Leistungserbringer und die kantonalen Berufsfachschulen weiterhin die gleichen Erlasse enthalten soll und wie umfassend dieser Anhang sein soll.

6.6.2.4 Übergeordnete Ziele und Produktgruppen

Übergeordnete Ziele, das heisst die stufengerecht heruntergebrochenen Legislaturziele des Regierungsrates bzw. die strategischen Ziele der Bildungsdirektion, finden sich weder in den Leistungsgruppenblättern des KEF noch in den Leistungsvereinbarungen mit der Careum AG bzw. der KV Zürich Business School. In der LV KVZBS sind immerhin differenziert ausformulierte Wirkungs- und Leistungsziele enthalten, zu denen allerdings die Indikatoren oder Sollwerte fehlen und die nicht mit dem Leistungsgruppenblatt des KEF konsistent sind. Der eigentliche Auftrag der Schule ist in beiden Leistungsvereinbarungen zusammen mit den Produkten bzw. Produktgruppen zwar präzise beschrieben, aber ebenfalls nicht mit den Festlegungen in den Leistungsgruppenblättern des KEF in Übereinstimmung. Da sowohl der Auftrag wie auch die Produkte aufgrund der Bundeskompetenz in der Berufsbildung nicht auf Stufe Kanton bestimmt werden, kann es nur darum gehen, die Differenzierung der Produkte bzw. die Bildung von Leistungsgruppen (Produktgruppen) mit den konkreten Verhältnissen im Kanton in Übereinstimmung zu bringen.

Es ist also zu prüfen, ob und wie die Legislaturziele des Regierungsrates und die strategischen Ziele der Direktion in die Leistungsvereinbarungen eingebaut werden können. Weiter sollte geklärt werden, ob die Bestimmung der Leistungen allgemein oder auf die spezielle Leistungsverein-

barung zugeschnitten erfolgen sollte und mit dem Leistungsgruppenblatt des KEF in Übereinstimmung ist. In diesem Zusammenhang wäre eine konsequente Verwendung des Begriffes Leistung gemäss der Begrifflichkeit in den Rechtserlassen des Kantons Zürich angebracht. Schliesslich ist mittelfristig zu überprüfen, ob die Leistungsgruppe Nr. 7302 Schulen im Gesundheitswesen mit der der Leistungsgruppe Nr. 7303 Berufsfachschulen und Lehrabschlussprüfung zusammengeführt werden soll.

6.6.2.5 Finanzierung

Die Finanzierung der Leistungen in der LV Careum entspricht weitgehend dem leistungsbezogenen und wirkungsorientierten Ansatz von NPM. Die Differenzierung der Finanzierung der Leistung in eine Abgeltung mittels Pauschalen und zusätzliche Abgeltungen nach Aufwand hat sich in der Praxis bewährt. Sie entspricht auch den in der gängigen Lehre dargestellten Modellen. Speziell ist nur die Bestimmung in Ziff. 12 LV Careum, mit welcher der Kanton in Abweichung von § 9 lit. c SBG unter bestimmten Voraussetzungen auf eine Eigenleistung der Auftragnehmerin verzichtet. Die Finanzierung der Leistungen in der LV KVZBS erfolgt noch nach dem herkömmlichen aufwandorientierten Ansatz auf der Basis der Verordnung über Staatsbeiträge an die Berufsbildung (Vo SBBB) nach dem Grundprinzip der Übernahme der Restkosten unter Berücksichtigung der Eigenleistung der KVZBS.

Bei der Finanzierung ist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des nEG BBG hin zu prüfen, wie eine leistungsorientierte Finanzierung bei den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen konzipiert werden kann. Dass der Wechsel zu einer Finanzierung über Pauschalen erfolgen soll, hat der Regierungsrat (RRB Nr. 1268/2006: 39) formuliert: „Auch im Kanton Zürich soll auf anfangs 2008 [dieser Termin ist auf voraussichtlich Anfang 2009 verschoben worden, da sich die Beratung des Gesetzes im Rat verzögert hat] ein leistungsbezogenes Pauschalsystem eingeführt werden. Danach sollen die Anbieter für ihre Bildungsleistungen nur noch Staatsbeiträge in Form von Pauschalen erhalten. [...] Um diesbezüglich Klarheit zu schaffen, wird dieser Grundsatz ausdrücklich im Gesetz erwähnt.“ Weiter bestimmt § 41 nEG BBG, dass der Kanton Richtlinien über die Kostenrechnung erlassen kann, damit eine einheitliche Grund-

lage zur Berechnung der Pauschalen besteht. Schliesslich ist von Bedeutung, dass allfällige finanzielle Leistungen der Lernenden in der Leistungsvereinbarungen geregelt sein müssen (§ 36 Ziff. 1 lit. b nEG BBG), weil nicht alle Bildungsdienstleistungen im Bereich der Berufsbildung unentgeltlich angeboten werden. Dies betrifft vor allem die Angebote der berufsorientierten Weiterbildung und der höheren Berufsbildung (§ 42 ff. nEG BBG).

Weiter ist zu klären, welche finanzrelevanten Sonderbestimmungen in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen sind. Darunter fällt auch die gemäss § 9 lit. c SBG vorgesehene Eigenleistung des Privaten. Diese ist grundsätzlich weiterhin vorgesehen und gemäss § 36 Ziff. 1 lit. A SBG in der Leistungsvereinbarung zu regeln. Ob diese Eigenleistung unter dem Grundsatz der Gleichbehandlung von den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen gefordert werden kann, wenn im Fall der Careum AG (Ziff. 12 Absatz 3 LV Careum) ausdrücklich, wenn auch unter Bedingungen darauf verzichtet wird, ist zu klären.

6.6.2.6 Weitere Elemente

Bei den besonderen Regelungen wird auf die Thematik „Anstellung des Personals“ eingegangen. In der LV KVZBS finden sich dazu keine Regelungen, abgesehen von den unter Ziff. 1 aufgeführten diesbezüglichen Rechtsgrundlagen und Reglementen. Schulleitung und Lehrpersonal der KVZBS sind nach den Bestimmungen des kantonalen Personalrechts eingestuft und angestellt. Schwierigkeiten hat dies bisher nur bei den Anstellungsbedingungen im Weiterbildungsbereich bereitet, indem einerseits geforderte Löhne für Dozenten in der höheren Berufsbildung über den kantonalen Ansätzen liegen, also nicht bezahlt werden können, und andererseits beispielsweise bei Sprachkursen die Löhne im Vergleich zu anderen privaten Anbietern zu hoch und die Kurse damit kaum konkurrenzfähig sind. In der LV Careum regelt Ziff. 5 die Anstellung des Personals:

„Für das Personal gelten grundsätzlich die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts. Die Bildungsdirektion kann Ausnahmen gewähren.“

Bei Änderungen des Personalrechts des Kantons Zürich mit erheblichen finanziellen Folgen wird die Pauschale der Leistungsgruppe 1 angepasst.

Die Auftraggeberin erstellt ein Personalreglement, das der Bildungsdirektion zur Genehmigung vorzulegen ist.“

Dieses Reglement wurde mit Verfügung der Bildungsdirektion vom 20. April 2005 genehmigt. Es enthält insbesondere Bestimmungen zur Auflösung von Arbeitsverhältnissen, Abfindungen und Sozialplanleistungen, Besoldung und Einreihung der Mitarbeitenden. Diese Bestimmungen sind eine Vorwegnahme des nEG BBG, das in § 21 Ziff. 3 dieses Element regelt: „Das Personal der nichtkantonalen Berufsfachschulen untersteht dem kantonalen Personalrecht, sofern der Kanton die Kosten des Personalaufwandes trägt.“ Inwiefern diese Bestimmung politisch und rechtlich umsetzbar ist, wird sich erst nach der Beratung im Kantonsrat und allfälligen Rechtsfällen zeigen. Immerhin kann aus einer generellen Beurteilung gesagt werden, dass § 21 nEG BBG für die Lehrpersonen grundsätzlich bessere Bedingungen schafft, als dies im Rahmen einer privatrechtlichen Anstellung der Fall wäre. Benachteiligt wäre allenfalls der private Leistungserbringer als Arbeitgeber, wobei er ja grundsätzlich frei ist, eine Leistungsvereinbarung mit dieser Bestimmung einzugehen oder eben nicht.

Hier ist, wie bereits erwähnt, die Beratung der Vorlage nEG BBG durch den Kantonsrat abzuwarten. Falls § 21 in der vorliegenden Form beschlossen wird, ist zu überprüfen, ob in den Leistungsvereinbarungen mit den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen eine Bestimmung in Anlehnung an Ziff. 5 LV Careum aufzunehmen und damit der private Träger zur Erstellung eines Personalreglementes zu verpflichten ist oder die bisherige Praxis als den rechtlichen Anforderungen genügend bezeichnet werden kann.

6.6.3 Aushandlungsprozess

Bei der LV Careum AG war dem Aushandeln und Abschluss eine Ausschreibung gemäss den Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen vorangegangen, die abgebrochen wurde, weil nur ein einzi-

ges Angebot eingegangen war, das aber nicht den Anforderungen gemäss Ausschreibung entsprach. Die Bildungsdirektion wurde in der Folge ermächtigt, mit der Bietergemeinschaft Careum AG (in Gründung) eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen (vgl. RRB Nr. 1926/2004). Diese Verhandlungen wurden in mehreren Phasen geführt und konnten auf den Unterlagen aus der Submission aufbauen. Die Bildungsdirektion hatte bei den Verhandlungen die Führung; sie unterbreitete der Careum AG den verwaltungsintern erarbeiteten Entwurf der Leistungsvereinbarung und des Jahreskontraktes. In einer ersten Gesprächsrunde wurde die grundsätzliche Absicht zur Übertragung dieser öffentlichen Aufgabe an den sich in Gründung befindenden Träger bestätigt. Weiter wurden offene Punkte besprochen und der Verhandlungsspielraum ausgelotet. Dabei war für die Bildungsdirektion beispielsweise klar, dass bezüglich der Übernahme des kantonalen Personalrechts nur ein sehr geringer Spielraum bestand. Nach diesem Gespräch wurden erste Änderungen vorgenommen, und zur neuen Version nahm dann die Careum AG schriftlich Stellung. In einer zweiten Verhandlungsrunde in Form eines Gespräches wurden die noch verbliebenen offenen Punkte diskutiert und innert einer abgemachten Frist bilateral in weiteren Besprechungen bereinigt. Zusätzliche Dokumente wie die Schulordnung und das Personalreglement wurden erst nach diesen Verhandlungen erarbeitet. Wichtig bei diesen Verhandlungen war die Zusammensetzung der Delegation des Kantons, welche durch die zusätzliche Präsenz je einer Vertretung der Ebene Generalsekretariat der Bildungs- und der Gesundheitsdirektion gegenüber der Careum AG das notwendige Gewicht und die entsprechende Legitimation erhielt.

Diese Aushandlung erfolgte unter grossem Zeitdruck in einem Zeitraum von etwa acht Wochen; sie beanspruchte viel Zeit und einen hohen personellen Einsatz. Dies, weil es sich einerseits um eine neue Leistungsvereinbarung mit einem neuen Partner handelte und damit das Sich-Kennenlernen und Aufbauen einer gemeinsamen Vertrauensbasis ein mehr oder weniger stillschweigender Teil der Verhandlungen war. Andererseits aber auch, weil es sich beim Zentrum für Ausbildungen im Gesundheitswesen Zürich um ein Aufbauprojekt handelt, das für beide Seiten mit gewissen Unbekannten verbunden ist. So bezifferte die Bieter-

gemeinschaft Careum (vgl. Anhang 6 LV Careum) die Aufbaukosten für die Jahre 2004 bis 2008 auf Fr. 11 Mio., der Kanton war aber nur bereit, Fr. 5 Mio. pauschal in zwei Jahrestanchen zu leisten. Die Bietergemeinschaft Careum akzeptierte schliesslich das Angebot der Bildungsdirektion. Bezüglich der Unbekannten stellte sich unter anderem die Frage, ob die prognostizierte Entwicklung der Zahl der Lernenden auch eintreffe, was direkte Auswirkungen auf die Bereitstellung von Räumen und Lehrpersonal und damit auf die Finanzen hat. Diese Risiken können sich auf die Finanzen auswirken, weshalb diese Punkte in der Vereinbarung geregelt sind (vgl. Ziff. 11 LV Careum). Schliesslich galt es auch den rechtzeitigen operativen Start der Schule sicherzustellen. Die Verhandlungen mündeten im Abschluss der Leistungsvereinbarung und des Jahreskontraktes. Als Besonderheiten dieser Leistungsvereinbarung sind aufzuführen, dass neben den Punkten Eigenleistung und Personalrecht die Careum AG zum Benchmarking mit dem kantonalen Zentrum für Ausbildungen im Gesundheitswesen verpflichtet ist (Ziff. 18 LV Careum, Statistik) und die Zuteilung der Lernenden durch das MBA erfolgt (Ziff. 6.1 LV Careum).

Die KVZBS war in den Jahren 2001 und 2002 eingebunden in die Vorbereitung und Aushandlung der Kontrakte im Hinblick auf den Voranschlag 2003. Den Auftrag und den rechtlichen Rahmen dazu lieferte das Projekt wifl, das unter anderem die flächendeckende Einführung von Globalbudgets für die Legislatur 2003 bis 2007 vorsah (vgl. Abschnitt 2.1.6.3). Der Weg dazu führte bei den Berufsfachschulen sehr pragmatisch über das Projekt „Runder Tisch“, da unter grossem Zeitdruck und mit knappsten Ressourcen gearbeitet werden musste. Dabei wurden unter Führung des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes (MBA) mit fachlicher Unterstützung eines neu angestellten Controllers und unter Einbezug der Schulleiter- und der Präsidentenkonferenz der Aufsichtskommissionen in acht Monaten die Leistungsgruppe, das Globalbudget „Berufsfachschulen und Lehrabschlussprüfungen“ und dann der Kontrakt entwickelt. Die formale Gestaltung und der Aufbau des Kontraktes (vgl. LV KVZBS) stiessen wie auch seine grundsätzliche Funktion auf eine gute Akzeptanz. Wesentliche Fragen wie etwa wer die zum Abschluss kompetente Stelle sei oder ob für Dritte und eigene Schulen das Kontraktmanagement identisch

sein könne, wurden gar nicht erst gestellt, denn der Kontrakt der Zürcher Mittelschulen galt als Vorlage gesetzt und wurde weitgehend übernommen (vgl. Bruderer 2004: 54 f.; Fritsche 2006: 19 f.). Diese Arbeit konnte fristgerecht abgeschlossen werden, abgesehen von den bis heute nicht erledigten Pendenzen der mangelhaften Wirkungsindikatoren und der Kompetenzaufteilung zwischen der Zentralverwaltung und den Schulen, aber auch innerhalb der Schulen zwischen Schulleitung und Aufsichtskommission. Unter dem Titel „Teilautonomie“ (vgl. Dubs 2002: 42 f.) wurden intensive, engagierte und bisweilen heftige Auseinandersetzungen geführt. Der Grund dieser Kontroversen, die erst durch den Erlass des neuen EG BBG, voraussichtlich im Herbst 2007, ihren (vorläufigen) Abschluss finden werden, lag in den durch das NPM und insbesondere die Verwaltungsreform wief! geweckten Erwartungen bezüglich der Dezentralisation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (vgl. Bergmann 2000: 130 f.; Cantieni 2002: 11 f., 51 f.; Bruderer 2004: 45 f.; Hurni/Ritz 2002: 291 ff.; Seitz/Capaul 2005: 67 f.). Die Hoffnungen der Schulen auf umfassende zusätzliche Kompetenzen erfüllten sich nur teilweise; mehr liess der Begriff *Teilautonomie* ja auch nicht erwarten. Die mit der Verwaltungsreform gestiegenen Anforderungen an das Berichtswesen und das Qualitätsmanagement hatten gleichzeitig einen grösseren Verwaltungsaufwand für die Schulen zur Folge, was den geringen Autonomiezuwachs in den Augen der Schulleitungen wieder zunichte machte.

Aufgrund dieser Diskussionen um die Teilautonomie gestaltete sich anschliessend die konkrete Umsetzung aufwendiger: Wie kommt man vom Entwurf des Kontraktes innerhalb eines begrenzten Zeitrahmens zu einem gegenseitig unterschriebenen Kontrakt? Hier zeigte sich, dass eine wichtige Klärung im Vorfeld nicht erfolgt war: Der Begriff Kontrakt wurde seitens der Zentralverwaltung eher als *Leistungsauftrag* an die Schulen aufgefasst, von den Schulen aber eher als partnerschaftlich auszuhandelnde *Leistungsvereinbarung* interpretiert. Bis heute ist diese Divergenz nicht bereinigt. Weiter wurde eine Differenzierung des Kontraktes über den rechtlichen Status der Schule (kantonale oder private) nicht vorgenommen, was allerdings bis heute keine negativen Auswirkungen hatte.

Das Verfahren ging ursprünglich von folgenden identischen Schritten aus:

1. Zustellung des Entwurfes an die Schule (Schulleitung und Aufsichtskommission);
2. schriftliche Stellungnahme der Schulen mit allfälligen Korrekturwünschen ;
3. Besprechung mit Kontraktunterzeichnung bei 20 Berufsfachschulen;
4. Gespräch nach Rechnungsabschluss bei 20 Berufsfachschulen.

Seitens der Schulen und der Zentralverwaltung wurden die Gespräche anlässlich der Kontraktunterzeichnung und bei der Besprechung des Abschlusses als eine Verbesserung der Kommunikation zwischen Amt und Schule geschätzt. Diese Gespräche hatten auch bei den privaten Berufsfachschulen nicht den eigentlichen Charakter von Verhandlungen, da sich im Kernpunkt Finanzierung mit der Umstellung auf die Steuerung durch einen Kontrakt für keine Schule eine Verschlechterung ergeben hatte. Dies, weil mit der Einführung der Kontrakte die Umstellung auf eine leistungsbezogene Finanzierung nicht verbunden war. Die Kontraktgespräche wurden seitens des MBA protokolliert und zusätzlich eine summarische Zusammenfassung erstellt. Dieses Verfahren erwies sich aus Sicht der Verwaltung bei den Schritten 3 und 4 bereits nach dem ersten Jahr als zu aufwendig und mit den bestehenden personellen Ressourcen nicht fortführbar.

Seit 2003 wurden die Kontrakte nur in Details angepasst. Zunehmend wurden im MBA einseitige handschriftliche Abänderungen des Kontraktes festgestellt, die unproblematisch waren, weil die Leistungserbringer nur die für sie nicht relevanten Punkte gestrichen haben. Von einer privaten Berufsfachschule wurde angezweifelt, dass der Kontrakt ein Vertrag sei, und sie hatte deshalb eine Verfügung anstelle des Kontraktes gewünscht. Grundsätzlich bemängelt wurde von einzelnen Schulen, dass für alle Schulen die gleiche (Norm-)Kontrakt-Vorlage verwendet wurde und das MBA keine schulspezifischen Anpassungen in Aufbau und Inhalt zuliess.

Bezüglich Vorbereitung und Abschluss der Leistungsvereinbarungen mit Privaten sind folgende Punkte zu prüfen:

-
- der Einbezug von Fachspezialisten aller Bereiche bei der verwaltungsinternen Vorbereitung (insbesondere mit dem Vertragsrecht vertraute Juristen);
 - das Berücksichtigen der besonderen kulturellen, verhandlungstaktischen und klimatischen Aspekte beim erstmaligen Aushandeln;
 - das Vorgeben eines klar strukturierten Verfahrens, das von der Bildungsdirektion geführt wird, und gleichzeitig die Bereitschaft zu einer grösstmöglichen Flexibilität.

Schliesslich ist festzuhalten, dass bei den privaten Berufsfachschulen keine klassische Marktsituation vorliegt. Es gibt keine anderen Leistungserbringer als die bestehenden, wie das abgebrochene Ausschreibungsverfahren im Falle des Zentrums für Bildung im Gesundheitswesen zeigt. Als Alternative käme nur in Frage, dass der Kanton selber diese Aufgabe wieder übernehmen würde, was als politisch nicht opportun und auch nicht dem Bundesrecht entsprechend beurteilt wird. Zudem ist der Kanton darauf angewiesen, dass die schulische Bildung durch die privaten Träger sichergestellt ist, da er sonst selbst beispielsweise den Schulraum bereitstellen müsste, was mit etwelchen Schwierigkeiten verbunden wäre.

Der Kanton und die privaten Berufsfachschulen sind also längerfristig aufeinander angewiesen, weil beide im Prinzip keine Alternativen haben. Dies ist nicht als unangenehme gegenseitige Abhängigkeit zu beurteilen sondern eher als durchaus positives symbiotisches Verhältnis. Damit ist klar, dass sich der Aushandlungsprozess faktisch lediglich mit der Erneuerung der bestehenden Leistungsvereinbarungen bzw. Kontrakte befasst.

6.7 Erkenntnisse für den Sport

Bevor auf die einzelnen Aspekte zur Neugestaltung der bestehenden Leistungsvereinbarung eingegangen wird, ist im Sinne einer einleitenden Bemerkung festzuhalten, dass sich die bisherige Zusammenarbeit im Rahmen der bestehenden Vereinbarung zwischen dem Kanton und dem ZKS grundsätzlich gut bewährt hat. Und das, obwohl es sich bei der Vereinbarung nicht um eine im Sinne von NPM handelt (vgl. Abschnitt

4.4). Reklamationen betreffend die Aufgabenwahrnehmung durch den ZKS gibt es praktisch keine. Und die professionell betriebene Geschäftsstelle des ZKS arbeitet zuverlässig und schnell und versteht es, das Wissen von zahlreichen ehrenamtlich Tätigen gewinnbringend zu erschliessen. Die offiziellen Informationskanäle funktionieren genauso wie die informellen Informationswege. Die Zusammenarbeit ist unkompliziert und von einem guten Vertrauensverhältnis geprägt. Vor diesem Hintergrund sieht der ZKS denn auch nur punktuellen Anpassungsbedarf an der bestehenden Vereinbarung, sträubt sich jedoch nicht grundsätzlich gegen eine massvolle Anpassung (vgl. Schmidig 2006: 37 f.).

Diese faktische Ausgangslage gilt es für die Ausarbeitung und Aushandlung der neuen Leistungsvereinbarung vor Augen zu halten. Demzufolge sollte sich die neue Leistungsvereinbarung nicht allzu stark von der alten unterscheiden. Das heisst, dass Neuerungen nur dann in die neue Leistungsvereinbarung aufzunehmen sind, wenn sie entweder zwingend oder sinnvoll und sowohl vom Kanton als auch vom ZKS gewünscht sind.

6.7.1 Formale Aspekte

6.7.1.1 Bezeichnung

Von den verschiedenen in Frage kommenden Bezeichnungen des Dokumentes, das die Aufgabenübertragung an den ZKS regelt, erscheint der Begriff „Leistungsvereinbarung“ am geeignetsten. Denn schon bisher wurde das Dokument als „Vereinbarung“ und nicht etwa als (Leistungs-) Auftrag bezeichnet. Damit wird signalisiert, dass der Kanton von einem partnerschaftlichen Ansatz ausgeht und den ZKS nicht einfach als Befehlsempfänger sieht, der einseitig angeordnete Aufträge auszuführen hat. Obwohl die Wahl der Bezeichnung für den Vertragsinhalt keine Bedeutung hat, drückt die Bezeichnung Leistungsvereinbarung eine grössere Wertschätzung des ZKS aus und hat somit psychologische Bedeutung.

6.7.1.2 Anzahl Dokumente

Das bisherige Modell mit einer Haupt- und drei Spezialvereinbarungen sollte aufgehoben werden. Die Spezialvereinbarungen sind im Verhältnis zur Hauptvereinbarung von marginaler Bedeutung und stellen systematisch Untervereinbarungen dar, die sich auf die Hauptvereinbarung stützen (vgl. Abschnitte 4.3.2.1 bis 4.3.2.3). Sie können in die Hauptvereinbarung integriert werden; damit kann die Anzahl Vereinbarungen von vier auf eine reduziert werden. Das wäre nicht nur sachlich richtig, sondern würde auch eine Vereinfachung in dem Sinne bewirken, dass es künftig nur noch ein massgebliches Dokument, allenfalls mit Anhängen, gäbe.

Eine Aufteilung in eine Rahmenleistungsvereinbarung und einen Jahreskontrakt drängt sich nicht auf. Denn die vom ZKS im Rahmen der bestehenden Vereinbarung erbrachten Leistungen blieben in den letzten Jahren relativ stabil; insbesondere die Anzahl bearbeiteter Unterstützungsgesuche, die einen grossen Teil der Arbeit ausmachen (vgl. JB ZKS 2006: 12 ff.). Somit besteht auch kein jährlicher Anpassungsbedarf bei der Abgeltung der erbrachten Leistungen. Zudem hat der ZKS die Möglichkeit, Sportförderungsprojekte über den jährlich an ihn ausbezahlten Verbandsanteil zu finanzieren (vgl. Abschnitt 5.2.3.2.2). Dadurch ist die nötige Flexibilität gegeben.

6.7.1.3 Aufbau und Umfang

Der Aufbau der neuen Leistungsvereinbarung sollte sich im Sinne der einleitenden Bemerkung nicht allzu stark von der bisherigen unterscheiden. Falls sinnvoll und durchführbar, soll der Elementeraster von Lienhard umgesetzt werden (vgl. Abschnitt 6.3). Entscheidender als die formale Berücksichtigung eines Aufbauschemas ist jedoch, dass die in den Elementen enthaltenen Punkte – sofern möglich – Eingang in die Leistungsvereinbarung mit dem ZKS finden. Ob sich die Punkte nun in dem der Theorie entsprechenden Element befinden, ist nebensächlich. Ebenso von untergeordneter Bedeutung ist, ob die gewählten Bezeichnungen der Punkte bzw. Elemente mit denjenigen in der Literatur übereinstimmen. Im Gegenteil, die neue Leistungsvereinbarung sollte sich vom Aufbau und von den verwendeten Bezeichnungen her an der alten Verein-

barung orientieren. Denn Vertrautes, das sich zudem aus Sicht des ZKS bewährt hat, trägt zur Vertrauensbildung im Rahmen des Aushandlungsprozesses (vgl. Abschnitt 6.5) bei.

Die neue Leistungsvereinbarung sollte zudem möglichst kurz sein. Die bisherige Hauptvereinbarung ist mit sechs Seiten und einem einseitigen Anhang sehr kurz. Zählt man jedoch auch die drei Spezialvereinbarungen dazu, wächst der Umfang auf insgesamt 16 Seiten (vgl. Abschnitte 4.3.2.1 bis 4.3.2.3). Da die Hauptvereinbarung die Zusammenarbeit nur unvollständig regelt, wichtige Elemente moderner Leistungsvereinbarungen nicht enthält und zudem die Spezialvereinbarungen zu integrieren sind, wird die neue Leistungsvereinbarung dennoch länger ausfallen als die bisherige Hauptvereinbarung. Deshalb sollten möglichst viele Punkte, die nicht zwingend in der Vereinbarung selber geregelt werden müssen, in Anhänge ausgelagert werden.

6.7.2 Inhaltliche Elemente

6.7.2.1 Parteien

Vertragsparteien der neuen Leistungsvereinbarung sollten wie bisher die Sicherheitsdirektion und der ZKS sein. Auf der Seite des Kantons wäre grundsätzlich zwar der Regierungsrat Partei. Bei weniger bedeutenden Aufgabenübertragungen kann der Abschluss der entsprechenden Leistungsvereinbarung jedoch auch durch die zuständige Direktion erfolgen; insbesondere dann, wenn der Regierungsrat die Leistungsvereinbarung genehmigt (vgl. Abschnitt 6.1.3). Bei der Aufgabenübertragung an den ZKS handelt es sich – wenn überhaupt von einer Auslagerung im Sinne der Literatur gesprochen werden kann (vgl. Abschnitt 5.4) – um eine weniger bedeutende Aufgabenübertragung. Zudem hat der Regierungsrat die Sicherheitsdirektion ermächtigt, eine Leistungsvereinbarung mit dem ZKS abzuschliessen (vgl. Abschnitt 5.2.3.2.2).

Unterzeichnet werden sollte die Leistungsvereinbarung vom Vorsteher der Sicherheitsdirektion und vom Chef der Fachstelle Sport. Denn die Kompetenzregelung zur Unterschrift von Verträgen verlangt einerseits eine Doppelunterschrift und sieht andererseits für Verträge auf Direktionsstufe die Unterschrift des Direktionsvorstehers und des Amtschefs

vor, in der die Sachbearbeitung erfolgt (Ziff. 4 DA DS). Damit würde die bisher uneinheitliche Unterschriftenregelung aufgehoben (vgl. Abschnitt 4.3).

Auf der Seite des ZKS hat die Unterschrift der Leistungsvereinbarung gemäss Art. 16 Stat. ZKS kollektiv zu zweien zu erfolgen, einerseits durch den Präsidenten und andererseits durch ein Mitglied des Vorstandes oder durch den Geschäftsführer. Auch hier wäre eine Bereinigung der bisher uneinheitlichen Praxis die Folge.

6.7.2.2 Laufzeit

Die Laufzeit der neuen Leistungsvereinbarung sollte vier Jahre dauern. Der Anfang der Laufzeit sollte zeitlich etwas versetzt zur vierjährigen Legislaturperiode des Regierungsrates angesetzt werden, nämlich nach der Festsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates und der Sicherheitsdirektion. Auf diese Weise könnten die übergeordneten strategischen Ziele des Kantons in der Sportförderung auf die Leistungsvereinbarung mit dem ZKS heruntergebrochen werden (vgl. Abschnitt 6.2.4). Einer vierjährigen Laufzeit steht nichts entgegen (vgl. Abschnitt 6.3.2) und sie wird vom ZKS zudem begrüsst (Schmidig 2006: 39, 47), da seine mittelfristige Planung sich auf die Dauer von fünf Jahren erstreckt (vgl. Ziele ZKS 07/11).

An sich wäre eine Berücksichtigung der Legislaturziele des Regierungsrates und der Sicherheitsdirektion auch im Rahmen der bisher unbefristet gültigen Vereinbarungen möglich. Eine Koppelung der Legislaturdauer mit der Laufzeit der Leistungsvereinbarung hat jedoch den Vorteil, dass die Legislaturziele und deren (Nicht-)Erreichen im Rahmen von Verhandlungen zur Erneuerung der Leistungsvereinbarung thematisiert werden.

6.7.2.3 Grundlagen

Die wichtigsten Rechtsgrundlagen und wichtige Dokumente des ZKS sollten in einem Anhang zur neuen Leistungsvereinbarung aufgeführt werden, der formlos aktualisiert werden kann. Zu denken ist bei den wichtigen Dokumenten des ZKS insbesondere an die Statuten, das Leit-

bild und die Mehrjahresziele. Das Aufführen von Dokumenten des ZKS ist einerseits psychologisch sinnvoll, weil damit die Grundlagen des ZKS ausdrücklich anerkannt werden. Andererseits zeigen sie die Möglichkeiten und Grenzen für die Zusammenarbeit auf.

Bisher waren die wichtigsten Rechtsgrundlagen, nicht jedoch Dokumente des ZKS als Grundlagen in der Leistungsvereinbarung selber aufgeführt (vgl. Abschnitt 4.1.3). Das hatte zur Folge, dass der Umfang der Vereinbarung eine halbe Seite länger wurde. Störend ist jedoch vor allem, dass durch dieses Vorgehen heute Rechtsgrundlagen in der Vereinbarung aufgeführt sind, die nicht mehr in Kraft stehen.

6.7.2.4 Übergeordnete Ziele

Die neue Leistungsvereinbarung sollte eine Strategie enthalten, die sich dazu äussert, was die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und dem ZKS bewirken soll. Dazu sollten ausgehend von den mittelfristigen strategischen Zielen des Kantons in der Sportförderung – und abgestimmt auf diese – die zu erreichenden Wirkungen und die notwendigen Massnahmen für die Laufzeit der Leistungsvereinbarung definiert bzw. festgelegt werden. Die mittelfristigen strategischen Ziele des Kantons sind vor allem in den Legislaturzielen des Regierungsrates und der Sicherheitsdirektion verankert. Die aktuellen Legislaturziele enthalten sowohl auf der Ebene des Regierungsrates wie auch der Sicherheitsdirektion Ziele, welche die Sportförderung betreffen. Ausgehend von der Zunahme der massgeblich durch Bewegungsmangel verursachten Zivilisationskrankheiten hat der Regierungsrat die Stabilisierung des Anteils der Bevölkerung mit Adipositas (Fettleibigkeit) als Ziel definiert und festgelegt, dass zu diesem Zweck neben anderen Massnahmen eine nachhaltige Förderung der Bewegung in breiten Kreisen der Bevölkerung gemäss sportpolitischem Konzept zu erfolgen habe. Gestützt darauf hat die Sicherheitsdirektion die Erhöhung des Anteils der sportlich aktiven Bevölkerung in allen Alterskategorien zum Legislaturziel der Direktion deklariert und festgelegt, dass im Sinne einer Massnahme Mittel des Sportfonds gezielt einzusetzen sind, um weitere Bevölkerungsgruppen zur sportlichen Betätigung zu motivieren (LZ RR 07/11: 28; 170). Diese strategischen Vorgaben sollten in die Leistungsvereinbarung mit dem ZKS integriert werden.

Die aktuelle Vereinbarung enthält keine Strategie im erwähnten Sinn, sondern unter dem Titel „Zweck“ lediglich Elemente, die eine Mischung zwischen Vertragsgegenstand und Leistungszielen bilden (vgl. Abschnitt 4.3.1).

6.7.2.5 Produktegruppen

In der neuen Leistungsvereinbarung sollten die einzelnen vom ZKS zu erbringenden Leistungen als Produkte erfasst und zu Produktegruppen zusammengezogen werden. Anknüpfend daran können entsprechende Leistungs- und Wirkungsziele definiert werden.

Zu diesem Zweck sind zunächst die im Rahmen der bestehenden Hauptvereinbarung und der drei Spezialvereinbarungen erbrachten sowie die allenfalls neu zu erbringenden Leistungen zu sichten, als Produkte zu qualifizieren und in (Produkte-)Gruppen einzuteilen, welche die gleiche strategische Ausrichtung verfolgen (vgl. Abschnitt 6.3.5). Die Einteilung der Leistungen des ZKS in Produkte und Produktegruppen ist in Tabelle 4 dargestellt.

Als Leistungen, die eine gemeinsame strategische Ausrichtung aufweisen, können zunächst einmal all jene verstanden werden, welche direkt den Mitgliedern von Sportverbänden und -vereinen zugutekommen. Dazu gehören die in der Hauptvereinbarung aufgeführte Bearbeitung von Beitragsgesuchen von Verbänden und Vereinen (vgl. Abschnitt 4.3.1) und die in der entsprechenden Spezialvereinbarung geregelte Nachwuchsförderung (vgl. Abschnitt 4.3.2.19), aber auch die in keiner Vereinbarung ausdrücklich erwähnte, jedoch bisher schon wahrgenommene und von der Bedeutung auf gleicher Stufe anzusiedelnde Information von Verbänden und Vereinen sowie die Förderung von ehrenamtlich Tätigen. Diese fünf Leistungen können in einer Gruppe zusammengezogen und als „Förderung des organisierten Sports“ bezeichnet werden.

Ebenfalls die gleiche strategische Ausrichtung verfolgen die Führung des Betriebs und die Mitwirkung bei Bauvorhaben im kantonalen Sportzentrum. Beide Leistungen dienen dazu, das kantonale Sportzentrum den Bedürfnissen der Zürcher Sporttreibenden und nicht nur den Verbänden und Vereinen entsprechend zu betreiben, zu unterhalten und bei Bedarf

auszubauen (vgl. Abschnitt 4.3.1 und Schmidig (2006): 41 f.). Sie können zur Gruppe „Führung des kantonalen Sportzentrums“ zusammengefasst werden.

Eine gemeinsame strategische Stossrichtung erfüllt zudem die Bearbeitung von Gesuchen Dritter um Unterstützung des Sportanlagenbaus für Anlagen, die im Katalog des kantonalen Sportanlagenkonzepts aufgeführt sind, und für solche, die darin nicht aufgeführt sind. Beide Leistungen bezwecken, Dritte – insbesondere Gemeinden – beim Bau von Sportanlagen finanziell zu unterstützen und somit einen Beitrag zu einer guten Sportinfrastruktur zu leisten (vgl. Abschnitt 4.3.1 und Schmidig (2006): 42 f.). Sie können zur Gruppe „Unterstützung des Sportanlagenbaus“ zusammengefasst werden.

Schliesslich gibt es Leistungen, die im Sinne von Pilotprojekten oder besonderen Anlässen die positiven Potenziale des Sports beispielhaft aufzeigen oder die Entwicklung des Sports positiv prägen können. Dazu gehören insbesondere die Zertifizierung des ZKS (Ziele ZKS 07/11) mit einem Label für Nonprofit-Organisationen, die Durchführung des Zürcher Orientierungslaufs (vgl. Abschnitt 4.3.2.2) und des Behindertensportlagers (vgl. Abschnitt 4.3.2.3) sowie die Erfüllung von übrigen Aufgaben (vgl. Abschnitt 4.3.1). Diese Leistungen können unter der Bezeichnung „Realisierung besonderer Sportförderungsprojekte“ zu einer Gruppe zusammengefasst werden.

Insgesamt ergeben sich somit vier Produktegruppen mit insgesamt zwölf Produkten. In die neue Leistungsvereinbarung sollen diese beiden Begriffe jedoch nicht Eingang finden, da sie weder der Kanton noch der ZKS verwendet. Im Kanton Zürich gibt es Leistungen und Leistungsgruppen (vgl. Abschnitt 6.3.5) und der ZKS verwendet die Begriffe Fachbereich bzw. Ressort (vgl. JB ZKS 2006: 12 ff.). Die Produkte sollten als Leistungen bezeichnet werden. Denn abgesehen davon, dass der Kanton Zürich diesen Begriff für das Produkt verwendet, liegt es nahe, in einer Leistungsvereinbarung auch von Leistungen zu sprechen. Anstelle des Begriffs Produktegruppe wird die Bezeichnung „Sportförderungsbereich“ vorgeschlagen. Damit wird der Bezug zum Sport geschaffen. In

der öffentlichen Diskussion erscheint es vorteilhafter, wenn von Sportförderungsbereichen als von Produktgruppen gesprochen wird.

1	Förderung des organisierten Sports
1.1	<u>Bearbeitung von Beitragsgesuchen von Verbänden und Vereinen</u> Bearbeiten von Gesuchen von Verbänden und Vereinen um Unterstützung, insbesondere für: - Grundbeiträge - Anlagen - Anlässe - Ausbildung - Material - Projekte
1.2	<u>Information von Verbänden und Vereinen</u> Sammeln und Weiterleiten von Informationen, die für Verbände und Vereine wichtig sind
1.3	<u>Förderung von besonderen Bevölkerungsgruppen</u> Erarbeiten eines Konzepts, in dem dargelegt wird, wie der Anteil an Kindern, Jugendlichen, Frauen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen, die in Verbänden und Vereinen aktiv sind, erhöht werden kann
1.4	<u>Nachwuchsförderung</u> Beschäftigen eines Beauftragten für die Nachwuchsförderung, der sich um die Förderung von sportlich besonders talentierten Kindern und Jugendlichen kümmert
1.5	<u>Förderung von ehrenamtlich Tätigen</u> Steigern der Attraktivität von ehrenamtlicher Tätigkeit in Verbänden und Vereinen, insbesondere durch Anbieten einer zentralen Ausbildung; Organisation von Veranstaltungen, Bescheinigung ehrenamtlicher Tätigkeit und Zurverfügungstellen von Hilfsmitteln
2	Führung des kantonalen Sportzentrums
2.1	<u>Betriebsführung</u> Führen des kantonalen Sportzentrums und des dazugehörenden Hotels entsprechend den Bedürfnissen der Sporttreibenden und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, inkl. Unterhalt des Mobiliars, Entrichten von Abgaben und Abschluss von Versicherungen (Ausnahme: Gebäudeversicherung)
2.2	<u>Mitwirkung bei Bauvorhaben</u> Beurteilen der baulichen Situation vor dem Hintergrund der Bedürfnisse der Sporttreibenden sowie Begleiten von Bauvorhaben zusammen mit der Baudirektion (Hochbauamt), inkl. Vertretung der Sicherheitsdirektion gegenüber dem Hochbauamt und Dritten
3.	Unterstützung des Sportanlagenbaus
3.1	<u>Bearbeitung von Gesuchen Dritter um Unterstützung des Anlagenbaus</u> Bearbeiten von Gesuchen von Gemeinden und nicht dem ZKS angeschlossenen Organisationen um finanzielle Unterstützung für den Bau von Sportanlagen, die nicht im Katalog des kantonalen Sportanlagenkonzepts aufgeführt sind.
3.2	<u>Mitwirkung bei der Bearbeitung von Gesuchen um Unterstützung von KASAK-Anlagen</u> Zusammen mit der Fachstelle Sport gemeinsames Bearbeiten von Gesuchen um finanzielle Unterstützung für den Bau von Sportanlagen, die im Katalog des kantonalen Sportanlagenkonzepts (KASAK) aufgeführt sind.
4.	Realisierung besonderer Sportförderungsprojekte
4.1	<u>Zertifizierung des ZKS</u> Erwerben eines Zertifikats für Nonprofit-Organisationen, das eine hohe Qualität der Leistungen des ZKS zugunsten der Verbände und Vereine, der Sicherheitsdirektion und weiterer Partner garantiert

4.2	<u>Mitwirkung bei besonderen Anlässen</u> Führen der Rechnung, Zurverfügungstellen von personellen Ressourcen und Leisten eines finanziellen Beitrages für den Zürcher Orientierungslauf bzw. Leisten eines finanziellen Beitrages für das Behindertensportlager
4.3	<u>Erfüllen weiterer Aufgaben</u> Unterstützen der Sicherheitsdirektion bei der Umsetzung der kantonalen Sportpolitik durch die Übernahme besonderer Aufgaben, insbesondere im Verbands- und Vereinssport.

Tabelle 4: Produkte und Produktgruppen im Sport

Anknüpfend an die Produkte und Produktgruppen können Wirkungs- und Leistungsziele festgelegt werden.

Wirkungsziele erscheinen insbesondere auf der Ebene der Produktgruppen sinnvoll. Ausgehend von den Legislaturzielen des Regierungsrates und der Sicherheitsdirektion, ergibt sich bei der Produktgruppe des organisierten Sports das Wirkungsziel der Erhöhung des Anteils der sportlich aktiven Bevölkerung in Verbänden und Vereinen. Als zweites Wirkungsziel sollte das Halten der Anzahl der in Verbänden und Vereinen ehrenamtlich tätigen Personen bezeichnet werden. Ebenfalls aus den Legislaturzielen von Regierung und Direktion ableiten lässt sich das Wirkungsziel für die Produktgruppe Führung des kantonalen Sportzentrums, nämlich die Erhöhung der Nutzung durch Sporttreibende aus dem Kanton Zürich. Bei der Produktgruppe Unterstützung des Sportanlagenbaus kann das Wirkungsziel aus dem kantonalen Sportanlagenkonzept abgeleitet werden, das seinerseits auf die übergeordneten Vorgaben des Regierungsrates abgestimmt ist; das Ziel sollte hier dahingehend formuliert werden, dass sich der Sportanlagenbau durch Dritte im Sinne des kantonalen Sportanlagenkonzepts entwickelt. Bei der Produktgruppe Realisierung von besonderen Sportförderungsprojekten schliesslich, bei der es um die positive Entwicklung des Sports geht, sollte als Wirkungsziel angestrebt werden, dass die realisierten Projekte von Dritten nachgeahmt oder als vorbildlich eingestuft werden.

Da die Leistungen des ZKS bisher überhaupt nicht gemessen wurden, gibt es zu wenig fundierte Anhaltspunkte, um sinnvolle Leistungsziele festzulegen. Daher sollte vorderhand auf das Festlegen von Leistungszielen verzichtet werden. Hingegen sollte begonnen werden, die Leistungserbringung des ZKS zu messen, damit später auch Leistungsziele

definiert werden können. Die Messung der Leistungen des ZKS bzw. die Beurteilung der Wirkungsziele wird in Abschnitt 7.6.1 behandelt.

6.7.2.6 Finanzierung

In der neuen Leistungsvereinbarung sollte die Abgeltung des ZKS für die von ihm im Rahmen der Leistungsvereinbarung erbrachten Leistungen weiterhin pauschal erfolgen. Die Subventionierung aus dem Sportfonds von Aktivitäten von Verbänden, Vereinen, Gemeinden und weiteren Organisationen sowie die Kosten für die Erneuerung, den Unterhalt und den Betrieb des kantonalen Sportzentrums hingegen sollte – ebenfalls wie in der Vergangenheit – aufwandorientiert entschädigt werden. Allerdings sollten in beiden Bereichen verschiedene Anpassungen vorgenommen werden.

Sinn des Pauschalbeitrages ist es, sowohl die professionelle Tätigkeit der Geschäftsstelle, insbesondere für Personal und Infrastruktur, als auch die ehrenamtliche Tätigkeit des ZKS im Rahmen des Erbringens der vereinbarten Leistungen umfassend abzugelten. Vor diesem Hintergrund wäre es sachlogisch, neu auch den Grundbeitrag (Infrastrukturbeitrag) des ZKS (vgl. Schmidig 2006: 39) und die Pauschale des Beauftragten für die Nachwuchsförderung (vgl. Abschnitt 4.3.2.1) in den Pauschalbeitrag zu integrieren; beides Punkte, die bisher bei den Subventionen für die Verbände und Vereine budgetiert wurden.

Beim Ausrichten von Subventionen aus dem Sportfonds sollte weiterhin zwischen einem Verbandsanteil und einem Kantonsanteil unterschieden werden (vgl. Abschnitt 5.2.3.2.2), die Trennung jedoch systematischer als bisher vorgenommen werden. Dem Verbandsanteil sollte grundsätzlich alles belastet werden, was als Förderung von Verbänden und Vereinen verstanden werden kann. Umgekehrt sollte dem Kantonsanteil generell alles belastet werden, was nicht die Verbands- bzw. Vereinsförderung im engeren Sinn betrifft, sondern auch weiteren Bevölkerungsteilen zugutekommt. Aus dem Verbandsanteil sollten demzufolge alle Kosten für die direkte Unterstützung von Verbänden und Vereinen und für Projekte zur Förderung des organisierten Sports (Produktegruppe 1) und für die Realisierung besonderer Sportförderungsprojekte, in die der ZKS

eingebunden ist (Produktegruppe 4), bestritten werden. Daher sollte der bisher dem Verbandsanteil belastete Betriebsbeitrag zur Deckung des Defizits des Sportzentrums Kerenzerberg neu dem Kantonsanteil belastet werden. Denn das Sportzentrum wird nicht nur von Verbänden und Vereinen genutzt (vgl. Schmidig 2006: 48 f.). Dem Kantonsanteil sollten demnach alle Aufwendungen für die Erneuerung, den Unterhalt und die Deckung des Betriebsdefizits des kantonalen Sportzentrums (Produktegruppe 2) sowie die Beiträge an Dritte für den Sportanlagenbau (Produktegruppe 3) belastet werden.

Die Höhe des Verbandsanteils sollte im Gegensatz zur Vergangenheit nicht variabel, sondern während der Dauer der Leistungsvereinbarung fest sein. Dies wird vom ZKS ausdrücklich gewünscht, da damit eine gleichmässiger Subventionierung von Verbänden und Vereinen erzielt werden kann und die Planung des ZKS erleichtert wird (Prot. SF: 1). Dazu müsste RRB Nr. 1852/2001 geändert werden, der festlegt, dass sich die Höhe der Verbandsanteile nach der Höhe der Gewinnanteile richtet, welche die Interkantonale Landeslotterie (Swisslos) und die Sport-Toto-Gesellschaft jährlich in den Sportfonds überweisen.

6.7.2.7 Besondere Regelungen

Im Sinne von besonderen Regelungen sollten die Zahlungsmodalitäten für die Überweisung des Pauschalbeitrages und des Verbandsanteils an den ZKS geregelt werden. Sinnvoll wäre zudem, wenn eine Bestimmung aufgenommen würde, welche die Versicherungsfragen umfassend und nicht nur mit Bezug zum kantonalen Sportzentrum regeln würde. An welcher Stelle und unter welchem Titel die Regelung in der Leistungsvereinbarung stehen, erscheint nicht so wichtig.

6.7.2.8 Kompetenzen

Wichtig ist, dass die Kompetenzen des ZKS klar geregelt sind. Deshalb sollten in die neue Leistungsvereinbarung insbesondere die Kompetenz zum Erlass bestimmter Ausführungsrichtlinien, die Kompetenz zum Erstellen eines Budgetantrages für den Verbandsanteil und Teile des Kantonsanteils des Sportfonds sowie die Ausgabenvollzugskompetenz bezüglich des Verbandsanteils aufgenommen werden. Auch hier ist nicht

zentral, ob dies in einem eigenen Abschnitt unter dem Titel Kompetenzen erfolgt oder dezentral in verschiedenen Bestimmungen der Leistungsvereinbarung.

6.7.3 Aushandlungsprozess

Bevor die Verhandlungen zum Abschluss der neuen Leistungsvereinbarung aufgenommen werden, sollte die Ausgangslage verinnerlicht werden. Sowohl die Sicherheitsdirektion als auch der ZKS sind mit der bisherigen Zusammenarbeit grundsätzlich sehr zufrieden (vgl. einleitende Bemerkung zu Abschnitt 6.6). Da sich die Zusammenarbeit bewährt hat, wird suggeriert, dass sich auch die bestehende Vereinbarung bewährt hat. Dass diese zum Teil unvollständig, veraltet oder modernen Ansprüchen an Leistungsvereinbarungen nicht genügt, wird dabei eher übersehen oder als nicht gravierend erachtet.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, von Anfang an klar zu kommunizieren, welche Änderungen aufgrund veränderter rechtlicher oder tatsächlicher Umstände zwingend vorgenommen werden müssen und welche „nur“ sinnvoll und somit nicht zwingend sind. Somit steht der (Verhandlungs-)Spielraum von Anfang an fest. Damit wird eine klare Ausgangslage geschaffen. Ebenfalls zentral ist, dass bei den Vertragsverhandlungen diejenigen Personen dabei sind, die bei der Umsetzung der neuen Leistungsvereinbarung am meisten davon betroffen sind. Denn sie können am besten beurteilen, ob eine Neuerung in der Praxis sinnvoll durchführbar ist. Das ist auf der Seite der Sicherheitsdirektion der Chef der Fachstelle Sport und auf der Seite des ZKS dessen Geschäftsführer.

Unabhängig von den Erfahrungen der bisherigen Zusammenarbeit bei den Verhandlungen ist zudem zu berücksichtigen, dass keine echte Marktsituation vorliegt. Denn einerseits gibt es keine andere kantonale Organisation, die eine vergleichbare Stellung wie der ZKS als Dachverband aller Sportverbände und -vereine innehat. Könnten die vom ZKS wahrgenommenen Aufgaben ihm nicht übertragen werden, müssten sie mangels anderer geeigneter Organisationen wohl von der Sicherheitsdirektion bzw. der Fachstelle Sport selber wahrgenommen werden. Ande-

rerseits ist der ZKS in hohem Masse darauf angewiesen, dass er Leistungen in der kantonalen Sportförderung erbringen kann, die entsprechend abgegolten werden. Denn rund 90 Prozent seiner Einnahmen stammen direkt oder indirekt aus dem Sportfonds (vgl. Schmidig 2006: 38). Bildlich ausgedrückt sitzen die Vertragsparteien somit im selben Boot. Beide sind langfristig aufeinander angewiesen. Vor diesem Hintergrund ist klar, dass eine neue Leistungsvereinbarung abgeschlossen wird. Somit wird faktisch lediglich über den Inhalt verhandelt.

Im Weiteren gilt es bei den Verhandlungen zum Abschluss der neuen Leistungsvereinbarung zu berücksichtigen, dass es sich beim ZKS um eine gemeinnützige Institution handelt, die massgeblich durch ehrenamtlich Tätige getragen wird und nach demokratischen Grundsätzen organisiert ist (vgl. Art. 1, 7 ff. Stat. ZKS). Die Entscheidungsprozesse dauern daher länger. Demzufolge ist es wichtig, genügend Zeit für die Vertragsverhandlungen einzuberechnen.

Schliesslich sind die allgemeinen Regeln für Vertragsverhandlungen einzuhalten, insbesondere das Wahren guter Umgangsformen und das Trennen von Sach- und Beziehungsebene.

7 UMSETZUNG UND ERFÜLLUNG

In diesem Kapitel wird im ersten Abschnitt die für die öffentliche Hand zunehmende Bedeutung des Umgangs mit Informationen aufgezeigt. Im zweiten Abschnitt wird dargelegt, wie aus der Sicht des Gemeinwesens als Leistungseinkäufer die Leistungserfüllung des Privaten mittels Controlling gesteuert und überwacht werden kann. Im dritten Abschnitt wird die Thematik der Leistungsstörungen abgehandelt. Der vierte Abschnitt widmet sich dem Konfliktmanagement. Und im fünften und sechsten Abschnitt wird auf die sich aus den vorhergehenden Abschnitten für die Berufsfachschulen und den Sport ergebenden Konsequenzen eingegangen.

7.1 Information als neue Herausforderung für die Verwaltung

Informationen sind die Grundlage für gut vorbereitete Entscheidungen. Diese Aussage trifft auf alle Organisationen zu, seien es privatwirtschaftliche Unternehmungen, Non-Profit-Organisationen oder öffentliche Verwaltungen, die nach den Grundsätzen des NPM geführt werden. Je komplexer sich eine Situation darstellt und je weitreichender die Folgen eines operativen oder politischen Entscheides sein können, desto höher sind die Anforderungen an das Erfassen, Verarbeiten und Verbreiten von Informationen für die Entscheidungsfindung. Neue Technologien bieten hier sehr viele Möglichkeiten bezüglich höherer Qualität und Quantität von Informationen, aber auch der Beschleunigung der Informationsprozesse. Rund um die Uhr sind weltweit und gleichzeitig Informationen zu jedem Thema in jeder Form und jedem Zustand der Aggregation verfügbar. Allerdings sind damit auch Gefahren verbunden, die nur durch ein systematisches und koordiniertes Informationswesen erkannt und gebannt werden können (vgl. Thom/Ritz 2006: 167 ff.).

Die verstärkte Bürger- und Kundenorientierung des NPM konfrontiert die Führungsverantwortlichen in Verwaltung und Regierung mit neuen Informationswünschen aller Anspruchsgruppen, was sich unter anderem am Wandel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip ablesen

lässt (vgl. Brun 2003: 1). Bereits eingeleitet ist der Wandel des Informationsverhaltens der öffentlichen Hand, weg von der eindimensionalen Berichterstattung über Einnahmen und Ausgaben hin zu einer an den Leistungen und dem Prozess der Leistungserstellung orientierten umfassenden Berichterstattung (vgl. GeBer RR 2006). Letztlich geht es ganz einfach darum, „das in der Organisation vorhandene Wissen systematisch zu erheben, aufzubauen und besser zugänglich zu machen“ (Schedler/Proeller: 2003: 199). Dies gilt auch für die Information Dritter. Dabei ist zu erkennen, dass Informationen, die üblicherweise auf der Ebene des Innerbetrieblichen, Administrativen angesiedelt sind, durch die Veränderung der Lage plötzlich eine politische Bedeutung erhalten können und damit als Adressaten neu die politische Obergrenze oder die Öffentlichkeit haben. Somit wird auch klar, dass zwar der Gehalt der Information bedeutsam ist, dieser aber durch Empfänger, Zweck, Inhalt, Form und Zeit(punkt) mitbestimmt wird.

Betrachten wir die Führung in ordentlichen oder ausserordentlichen Lagen, so trifft es zu, dass jeder Akteur, der über einen Informationsvorsprung verfügt, mehr Handlungsfreiheit besitzt. Oder umgekehrt ausgedrückt: Informations-Asymmetrien im Verständnis der Prinzipal-Agent-Theorie können sogar Schaden verursachen, sei es beim Prinzipal als dem Gemeinwesen oder dem Agent, somit dem Privaten (vgl. Ruffin 2006: 64 f.).

7.2 Controlling

7.2.1 Theorie

Controlling wird in der Literatur einerseits als strategische Führungsaufgabe, andererseits als operative Fachaufgabe zur Führungsunterstützung definiert. In jedem Fall liegt das Controlling in der Verantwortung der Führungskräfte. Der Begriff Controlling wird in der Fachliteratur (International Group of Controlling 2001: 47 f.) wie folgt definiert: „Controlling ist der gesamte Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich. Controlling umfasst Tätigkeiten wie Entscheiden, Definieren, Festlegen, Steuern, Regeln.“

Controlling kann also in Teilfunktionen der Zielfestlegung bzw. Planung, Steuerung, Überwachung und Koordination zerlegt werden. Diese sind Teil eines Regelkreises, der permanent und in einem regelmässigen Takt durchlaufen wird. Hervorzuheben ist dabei die erste Teilfunktion der Zielfestlegung, die das Prinzip des Führens mittels Zielen auf allen Ebenen voraussetzt bzw. umsetzt. Instrumente der Steuerung und Überwachung sind Pläne, Zielvereinbarungen (z.B. mit Verwaltungseinheiten, Privaten oder einzelnen Mitarbeitenden) und Leistungsvereinbarungen (vgl. Flury 2002: 55 ff.).

Das Controlling deckt in der Regel die Themen Finanzen (Kosten und Erträge), Produkte bzw. Leistungen (quantitativ und qualitativ) und Ressourcen (Personal) ab (vgl. Bergmann 2000: 116). Immer häufiger wird deshalb der Controllingbegriff spezifiziert in Finanz-, Gesetzes-, Leistungs-, Personal-, Beteiligungs-, politisches oder betriebliches Controlling (vgl. Lienhard 2005: 79 f.; 315).

Thom/Ritz (2006: 173, Abb. 24) bezeichnen den oben erwähnten Regelkreis auch als Controlling-Denkhaltung, wie die folgende Darstellung veranschaulicht.

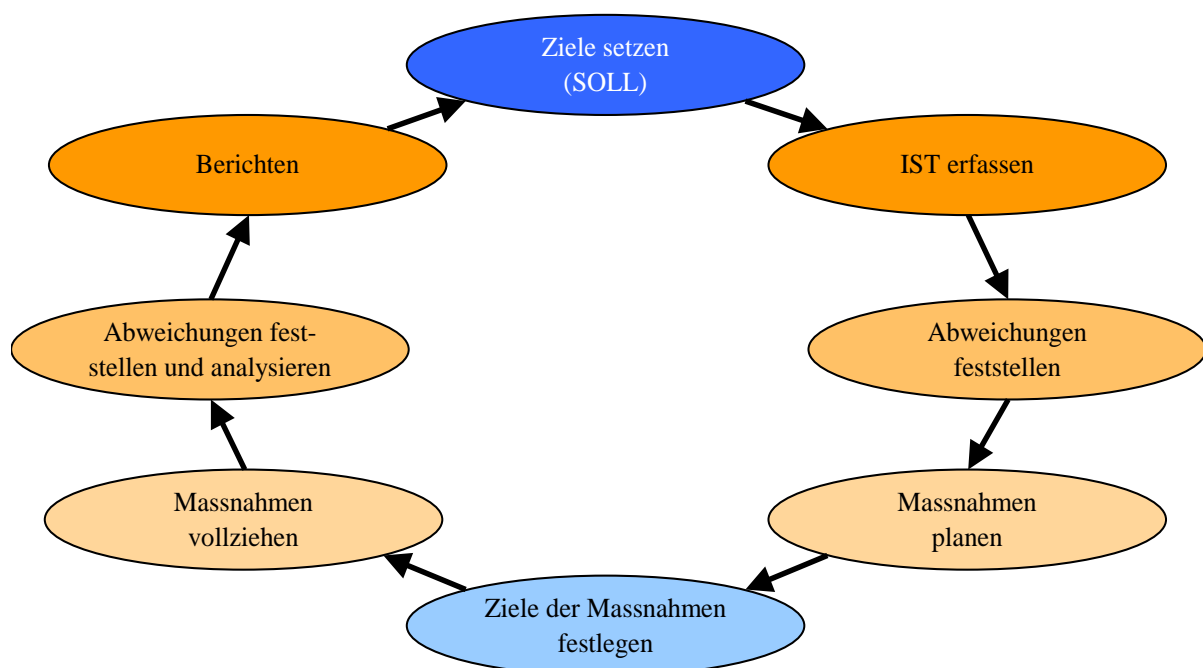


Abbildung 3: Regelkreis des Controlling-Denkens

Auch Schöni (2006: 31 ff.) verwendet im Zusammenhang mit dem Bildungscontrolling diesen prozessorientierten Ansatz. Dieser soll bewusst machen, dass die gegenwarts- und zukunftsorientierte Ausrichtung des Controllings im Vergleich zur hergebrachten vergangenheitsbezogenen Berichterstattung an Bedeutung gewonnen hat. Damit sind aber auch Schwierigkeiten verbunden, die Lienhard (2005: 67) beispielsweise wie folgt beschreibt: „Mit dem Ausbau der Instrumente des Controlling, der Kontrolle und der Aufsicht geht häufig auch eine Vermischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten einher.“ Zuerst geht es also um die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Controlling, das nicht alleine auf Kennzahlen basieren darf. Dann müssen Controllerdienste durch Führungsunterstützung die Regierung und Linienverantwortlichen in der Verwaltung entlasten und nicht zusätzlich belasten. Es braucht also keine stark dotierten Controllerabteilungen; die Ressourcen für die Controllerdienste sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ressourcen der Linienfunktionen ausgestattet sein. Dies gelingt gemäss Thom/Ritz (2006: 174 f.; 175 Abb. 25), wenn sich das Controlling der bereits bestehenden Instrumente bedient und sie nur dort ergänzt, wo die bisherigen Instrumente und Prozesse Lücken aufweisen. Somit steht die koordinierende Funktion des Controllings im Vordergrund, und die Gefahr der Übersteuerung des Systems wird kleiner.

7.2.2 Kanton Zürich

Wesentliche rechtliche Grundlagen für das Controlling sind das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) und die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR), die seit 1. September 2007 in Kraft sind. Noch in Kraft ist derzeit das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons (FHG), das keine Bestimmungen zum Controlling enthält. Eigentlicher Kernerlass wird das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) mit seinen Ausführungserlassen Rechnungslegungsverordnung (RLV) und Finanzcontrollingverordnung (FCoV), die voraussichtlich per 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden. Die VOG RR legt Schwerpunkte bei der Umsetzung der Errungenschaften des NPM fest, vor allem hinsichtlich der Vorgaben im Bereich der

Planung und der Steuerung (Controlling), und erfüllt die Scharnierfunktion zwischen dem OG RR und dem CRG. Dieses bildet das Controlling der staatlichen Tätigkeiten im Sinne des Controllingkreislaufs ab und regelt die dafür einzusetzenden Instrumente.

Für die politische Planung, Führung und Aufsicht gemäss Art. 2 f. OG RR ist auf Ebene des Kantons der Regierungsrat zuständig. Dem Kantonsrat kommt demgegenüber im Wesentlichen die politische Steuerung über das Budget und die parlamentarischen Instrumente zu, was einen direkten, unmittelbaren Einfluss auf Leistungsvereinbarungen des Kantons mit Privaten ausschliesst. Die Einflussnahme kann aber indirekt über die Leistungsmotion (vgl. Abschnitt 2.2) zum Globalbudget oder das Instrument der Erklärung zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) erfolgen. Vom Kantonsrat beschlossene Erklärungen sind vom Regierungsrat im nächsten KEF umzusetzen; kann oder will die Regierung das nicht, so hat sie dies schriftlich zuhanden des Kantonsrates innert drei Monaten nach dessen Beschluss zu begründen. Dieses Instrument ist durch eine Teilkraftsetzung des CRG und eine Änderung des Kantonsratsgesetzes auf den 1. Oktober 2007 wirksam geworden. Der Kantonsrat kann damit bereits zum KEF 2008–2011, der ihm seit Mitte September 2007 vorliegt, Erklärungen abgeben. Er hat dafür Zeit bis Ende Januar 2008.

Die Führungsinstrumente Aufgabenplanung und Finanzplanung sind in Art. 34 ff. OG RR festgelegt. Die weiteren Controllingbereiche (die bei Ausgliederungen und Privatisierungen von Verwaltungseinheiten bedeutsam werden) wie das Staatsbeitrags- und Beteiligungscontrolling, das Risikocontrolling und das Vermögenscontrolling sind in Art 13 ff. VOG RR und schliesslich die Controllingdienste des Regierungsrates in Art. 16 f. VOG RR geregelt.

Art. 6 ff. CRG enthält Bestimmungen über das Controlling als Steuerungssystem, das stufengerecht die den Direktionen nachgeordneten Verwaltungseinheiten ebenfalls zur Zielsetzung, Planung und Steuerung verpflichtet. Diese Bestimmungen beziehen sich grundsätzlich auch auf das Verhältnis zu Privaten, die ausgelagerte Staatsaufgaben mittels einer Leistungsvereinbarung erfüllen.

In Art. 4 FCoV wird die Aufgabe der Controllerdienste beschrieben und festgelegt, dass diese selbst kein Controlling betreiben, sondern „nur“ das Controlling der Führungsverantwortlichen unterstützen, indem sie relevante Daten sammeln, diese verarbeiten, für die Entscheidungsfindung aufbereiten und Festlegungen mit Alternativen vorschlagen und bewerten. Kurz: Sie begleiten den Controllingprozess.

7.2.3 Berichtswesen

7.2.3.1 Theoretische Grundlagen

Wichtiges Element jedes Controllings ist das Berichtswesen. Es hat mit dem NPM grundsätzlich an Bedeutung zugenommen, weil Dezentralisation und zusätzliche Kompetenzen die Übersicht und Transparenz erschweren können. Es liegt in der politischen Verantwortung und der direkten Aufsichtsfunktion der Regierung über die Verwaltung, mit einem aussagekräftigen Berichtswesen das Fundament für das Controlling zu legen. Die Berichterstattung geht von den Leistungsaufträgen aus, also auch den Leistungsvereinbarungen mit Privaten. Verschiedenste Instrumente wie Kostenrechnung, Zufriedenheitsbefragungen, Benchmarking oder Evaluationen liefern die dafür notwendigen Daten (vgl. Lienhard 2005: 361 ff.).

Wie weit Aufsicht und Oberaufsicht durch das Parlament bei Leistungsaufträgen mit Privaten noch greifen, hängt von eventuellen spezialrechtlichen Bestimmungen ab, die von der Grundordnung abweichen. Das Parlament wird sich insbesondere für das Einhalten der Eignerstrategie interessieren (vgl. Abschnitt 6.3.4), aber auch für die Zielerreichung (vgl. Lienhard 2005: 399).

Auf eine Unterscheidung der Begriffe in Berichterstattung, Berichtswesen und Informationsübermittlung, wie sie zum Teil in der Literatur zu finden ist (vgl. Ruffin 2006: 228), wird in dieser Arbeit verzichtet. Unter Berichtswesen (oft auch Reporting genannt) wird das verwaltungsinterne Mitteilungswesen ebenso verstanden wie Berichte, die von der Verwaltung an die übergeordneten Instanzen oder der Exekutive an die Legislative gerichtet sind (vgl. Brun 2003 11f.). Das Berichtswesen wird unterstützt z.B. durch die Kosten-Leistungs-Rechnungen oder Wirkungsrech-

nungen (vgl. Lienhard 2005: 247). Ein Berichtswesen, das über das reine Finanzcontrolling hinausgeht und das Erfassen von Leistungen oder sogar die Wirkungsmessung beinhaltet, ist fachlich anspruchsvoll und aufwendig (vgl. Lienhard 2005: 385). Die entsprechenden Ressourcen sind bereitzustellen und die Integration in die Standardabläufe ist durchzusetzen.

Grundlage aller Berichte sind Daten über Produkte und Produktgruppen (vgl. Lienhard 2005: 75), die stufen- bzw. adressatengerecht verdichtet werden müssen. Controllerdienste bereiten diese Daten auf das Niveau von Informationen auf. Schliesslich ist es Aufgabe von Führungspersonen, Schlüsse aus diesen Informationen zu ziehen.

Berichte können nach ihrer Art unterschieden werden in die regelmässigen Standardberichte, spezifische Abweichungsberichte und die vor allem empfängerorientierten Sonderberichte (vgl. Thom/Ritz 2006: 177). Eine andere Sicht ist die Betrachtung nach den Komponenten Empfänger, Zweck, Inhalt, Form und Zeit, die vom Ansatz der adressatengerechten Berichterstattung ausgeht (vgl. Brun 2003: 51 ff.). In jedem Fall muss die Berichterstattung auf die Ziele und Leistungen eingehen und alle wesentlichen Elemente einer Leistung bzw. einer Leistungsvereinbarung abdecken.

Bezüglich des zeitlichen Aspekts der Berichterstattung wird neben der für Vergleiche notwendigen Regelmässigkeit auch eine gewisse Flexibilität gefordert. Ein differenzierter Ansatz ist bei Brun (2003: 228 f.) zu finden, der fünf Elemente untersucht hat: „a) Aktualität: Verhältnis von Berichtszeitpunkt und Entscheidungszeitpunkt; b) Leseverhalten der Empfänger: Intensität der Kenntnisnahme der Berichte; c) Lesebereitschaft der Empfänger: Zeit, die der Empfänger bereit ist für die Verarbeitung zur Verfügung zu stellen; d) Vorbereitungszeit: benötigte Zeit für die Vorbereitung, vom Erhalt des Berichtes bis zur Verwendung; e) Berichtsrhythmus: zeitlicher Abstand zwischen den einzelnen Berichten.“ Die Untersuchung erbrachte drei wesentliche Gestaltungsempfehlungen: Erstens soll die Zeit zwischen Ende der Berichtsperiode und Erscheinen des Berichtes verkürzt werden, zweitens sollen Berichte in Zusammenfas-

sung und Detailbericht aufgeteilt werden, und drittens sollte der Berichtszeitpunkt nicht in die Sommerpause fallen (vgl. Brun 2003: 255 f.).

Zur Form der Berichterstattung finden sich in der Literatur übereinstimmende Aussagen, die eine übersichtliche Gestaltung der wesentlichen Kenndaten fordern, möglichst in Form von Grafiken, Tabellen oder einem Ampel-System, die ergänzt werden mit Zusatzinformationen, eventuell sogar Interpretationen oder Handlungsempfehlungen (vgl. Thom/Ritz 2006: 177 ff.; Schedler/Proeller 2003: 213 ff.). Ob Management-Informationssysteme, z.B. in Form eines Cockpit-Systems, angemessen sind, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. So ist einerseits zu lesen, dass sich in der Praxis diese Form der Visualisierung und Berichterstattung bewähre (vgl. Schedler/Proeller 2003: 215), andererseits wird auf die begrenzte Eignung für die Politik hingewiesen (vgl. Thom/Ritz 2006: 180). Berücksichtigt werden muss sicher auch die Stufengerechtigkeit. Konsens besteht darin, dass Berichte über eine gewisse Zeit und auch über vergleichbare Leistungseinheiten hinweg ein einheitliches Layout haben müssen, Abweichungen und Zeitvergleichsreihen für Regierungs- und Parlamentsmitglieder wichtig sind und der Umfang möglichst reduziert sein sollte (vgl. Brun 204 ff.).

Interessant ist schliesslich die Feststellung von Ruffin (2006: 227), dass die Berichterstattung die Leistungserbringer dazu zwingt bzw. sie befähigt, „besser darüber Auskunft zu geben, was sie wann für wen tun und wie sie dies tun“. Berichterstattung hat also auch eine nicht zu unterschätzende interne Wirkung.

7.2.3.2 Kanton Zürich

Das Berichtswesen über die einzelnen Leistungsgruppen des KEF geht deren Struktur entlang.

Auf Ebene der Regierung ist das Berichtswesen grundsätzlich direktionsweise organisiert, in gewissen Bereichen wie Finanzen oder den Funktionsbereichen Informatik und Personal oder beispielsweise bei direktionsübergreifenden Sparmassnahmen aber zentral durch die Finanzdirektion oder Staatskanzlei gesteuert.

Das Berichtswesen bezüglich der einzelnen Leistungsvereinbarungen mit Privaten liegt damit in der Verantwortung der jeweiligen Direktion oder der für den Vollzug zuständigen Stellen. Damit sind Form und Inhalt der Berichterstattung in der entsprechenden Leistungsvereinbarung individuell festzulegen.

7.2.4 Leistungs- und Wirkungsüberprüfung

7.2.4.1 Theorie

7.2.4.1.1 Problematik

Wie ein roter Faden zieht sich die Problematik der mangelhaften Leistungs- und Wirkungsüberprüfung durch die Literatur. Unter dem Titel Performance Measurement wird auf wissenschaftlicher wie politischer Ebene die Frage nach der Wirksamkeit des politischen Handelns und den Möglichkeiten des wirkungsorientierten Politik- und Verwaltungshandelns gestellt (vgl. Lienhard 2005: 491; Kuhlmann 2004: 12). Diese Thematik ist von grosser Bedeutung, weil die durch NPM weniger normative und vermehrt finale Programmierung von einer Orientierung des Gesetzesvollzugs an Zielen, Ergebnissen und Wirkungen ausgeht. Wenn allerdings die Zielerreichung, die Ergebnisse und die Wirkungen staatlichen Handelns nicht genügend überprüft und bewertet werden können, ist eines der wesentlichen Elemente des NPM infrage gestellt: Wie soll man mittel- und langfristig steuern, wenn man Wirkungen nicht messen oder zumindest ausreichend beurteilen kann?

Die Schwierigkeiten liegen primär nicht auf Ebene der Produkte bei der Leistungsmessung, sondern bei der Wirkungsüberprüfung. Auch wenn es immer wieder Ansätze gibt, Wirkungsmodelle aus der Praxis abzuleiten und der Steuerung zugrunde zu legen (vgl. Thom/Ritz 2006: 253 Abbildung 34; ILWSt.), so sind lineare Kausalitäten in der Praxis kaum anzutreffen. In der Regel lässt sich die Beziehung zwischen Ursache und Wirkung gar nicht oder nicht zuverlässig ermitteln, da es schon schwierig ist, alle Nebeneinflüsse einzubeziehen. Weiter führt Rieder (2005: 151) an, dass Ämter, Departemente oder Regierungen auf die Definition von Zielen und Indikatoren verzichten, weil sie Transparenz scheuen oder keine Angriffsfläche für Kritik bieten wollen. Oder dann wird der Aufwand,

diese Kausalbeziehung darzustellen, unverhältnismässig gross (vgl. Lienhard 2005: 102; Schedler/Proeller 2003: 63 ff.), wie dies die Kosten und der Aufwand für Evaluationen zeigen. Immerhin ist erwiesen, dass sich gezielte Evaluationen in der Regel am besten für die vertiefte Beurteilung von Wirkungen eignen (vgl. Höhener 2006: 37; Mastronardi/Schedler 2004: 102; Thom/Ritz 2006: 252). Evaluationen haben zudem den Vorteil, dass in der Regel nicht „die Zweckrationalität der Betriebswirtschaft dominiert“ (Mastronardi/Schedler 2004: 179).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Leistungs- und Wirkungsüberprüfung zwingend zur Leistungs- und Wirkungssteuerung gehört und auf der künstlich geschaffenen Plattform Produkt (vgl. Schedler/Proeller 2003: 129) aufgebaut und ständig weiterentwickelt werden muss. Bestehende Instrumente wie Evaluationen und Qualitätssysteme sind mit den Daten aus der Betriebsbuchhaltung und weiteren Quellen zu verknüpfen, um die Beziehung von Produkt mit den Ressourcen und den angestrebten Zielen bzw. Wirkungen darzustellen.

7.2.4.1.2 Kennzahlen, Kennzahlensysteme, Indikatoren

Kennzahlen sind primär aus einer betriebs- und finanzwirtschaftlichen Sicht erhobene quantitative Daten. Sie stammen beispielsweise aus dem Rechnungswesen oder Personalbereich und werden zum Zweck der Führungsunterstützung verdichtet. Damit dieser Zweck auch erfüllt werden kann, muss eine Beschränkung auf wesentliche, adressatengerechte Kennzahlen erfolgen. Unüberschaubare Kenndatenmengen, sogenannte „Kenndatenfriedhöfe“, sind zu vermeiden. Weiter sind Kennzahlen in einem Kennzahlensystem zueinander in Beziehung zu setzen, wie Thom/Ritz (2006: 182 ff.) am Beispiel der Balanced Scorecard (BSC) aufzeigen. Kennzahlen können nicht nur über spezifische Teile der Leistungserstellung oder in Form von Zeitreihen Auskunft über die Entwicklung einer Produktegruppe geben; sie ermöglichen unter Umständen auch ein Benchmarking mit Dritten. Dieses soll den kontinuierlichen Verbesserungsprozess einer Organisationseinheit durch das Lernen am „Klassenbesten“, der den Benchmark gesetzt hat, in Gang halten (vgl. Bergmann 2000: 52 ff.; Thom/Ritz 2006: 156). Die Forderung nach politisch relevanten Kennzahlen, die beispielsweise aus der Kosten-

Leistungs-Rechnung generiert werden, geht davon aus, dass das Parlament und nicht nur die Regierung bzw. die Verwaltung Kennzahlen als Führungsinstrument benötigt. Interessant scheint auch die Aussage, dass es überhaupt keine unpolitischen Kennzahlen und Leistungsvergleiche gebe (vgl. Schuster 2004: 357).

Als Kennzahlen können auch Indikatoren bezeichnet werden. Sie werden definiert als Anzeiger im Sinne einer Hilfskonstruktion, die nicht direkt beobachtbare bzw. messbare gedankliche Konstrukte erfassbar machen. Anhand dieser objektivierten und verdichteten Information lässt sich beispielsweise der Grad der Zielerreichung beurteilen oder lassen sich Entwicklungen verdeutlichen (vgl. Kuratle 2002: 14). Indikatoren gehen aus von den Produkten bzw. Leistungen und können als Indikatoren-System zur Führungsunterstützung aufgebaut werden (vgl. Schedler/Proeller 2003: 209 ff.). Handelt es sich nicht nur um quantitative, leistungsbezogene, sondern auch um qualitative, auf die Wirkung bezogene Indikatoren, ist wie unter 7.2.4.1 beschrieben die Festlegung dieser Indikatoren eine der Hauptschwierigkeiten des NPM (vgl. Thom/Ritz 2006: 251 ff.). Diese Thematik wird in der Literatur umfassend und an konkreten Beispielen abgehandelt (vgl. Haering 2003: 255 ff.; Höhener 2006: 2ff. ; Knoepfel 1995: 453 ff.; Kuratle 2002: 23 ff.). Sind sie einmal festgelegt, haben Indikatoren eine nicht zu unterschätzende Wirkung, obwohl sie nur Messgrößen sind: Sie haben in sich bereits eine gewisse Steuerungsfunktion, weil sie beachtet und befolgt werden (vgl. Höhener 2006: 17). Schliesslich weisen Mastronardi/Schedler (2004: 116) zum Thema Indikatoren mit Bezug auf Leistungsvereinbarungen mit Privaten noch auf eine weitere Schwierigkeit hin: „Die Problematik der Indikatoren verschärft sich bei solchen Verträgen, weil es hier nicht nur um verwaltungsinterne Qualifikationen, sondern um vertragliche Haftung für korrekte Vertragserfüllung geht. Da das Entgelt für die vertragliche Leistung allein von dem abhängt, was die Indikatoren aussagen, ist die Gefahr der Indikatorengläubigkeit hier besonders gross.“

Zum Einfluss des Parlaments auf die Indikatoren finden sich in der Literatur übereinstimmende Aussagen, die den Weg über einen Auftrag (neuen Indikator aufnehmen, bestehenden Indikator weglassen oder än-

dern) oder das Anfordern von Controlling-Daten als Möglichkeiten der Einflussnahme darstellen (vgl. Lienhard 2005: 78; 295 f.; Mastronardi/Schedler 2004: 82; Schedler/Proeller 2003: 56). Grundsätzlich werden aber Indikatoren von Experten in der Verwaltung vorbereitet und von der Regierung beschlossen (vgl. Schedler/Proeller 2003: 130).

7.2.4.1.3 Qualitätsmanagement

Der Qualitätsgedanke hat seinen Ursprung in der japanischen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg. Ausgehend von den ursprünglich statischen Qualitäts-Endkontrollen, wurden in Asien, Europa und den USA umfassende Qualitätsmanagement-Systeme im Sinne eines Total Quality Management (TQM) entwickelt. Dieses basiert auf der Grundidee eines immerwährenden geschlossenen Kreislaufs der vier Phasen Planen, Ausführen, Überprüfen, Handeln. Damit ist die Qualitätsorientierung eine grundlegende Haltung eines Führungsmodells in einer Unternehmung, die zum Ziel hat, kontinuierliche Verbesserungen zum Nutzen der Kunden, Kapitalgeber, der Gesellschaft und der Mitarbeitenden zu stiften (vgl. Etienne 2006: 3 ff.).

Die Übertragung der Qualitätsmodelle in den öffentlichen Sektor wurde durch NPM unterstützt, wie in Abschnitt 2.1.7 am Beispiel der Verwaltungsreform *wif!* des Kantons Zürich dargestellt. Heute werden in öffentlichen Verwaltungen verschiedenste Systeme teilweise nebeneinander verwendet. In eher technisch-wissenschaftlich oder an der Wirtschaft orientierten Bereichen haben sich schon früh Verwaltungseinheiten nach den ISO-Normen (International Organisation of Standardization) zertifizieren und regelmässig rezertifizieren lassen.

Bezüglich der Leistungsvereinbarung der öffentlichen Hand mit Privaten stellt sich die Frage, ob und wenn ja in welcher Art und Weise die privaten Leistungserbringer zu einem Qualitätsmanagement verpflichtet werden können. Ruffin (2006: 114; 242) hat dies in zustimmendem Sinne am Beispiel des wohlfahrtsstaatlichen Kontraktmanagements des Staates mit Non-Profit-Organisationen aufgezeigt. Strittmatter (2002: 89 ff) und Seitz/Capaul (2005: 533 ff.) zeigen dies für das öffentliche Bildungsw-

sen auf, durchaus aber übertragbar auf Private, die mittels Leistungsvereinbarungen öffentliche Bildungsleistungen erbringen.

7.2.4.1.4 Evaluationen

Evaluationen untersuchen anhand sozialwissenschaftlicher Methoden Konzepte, Umsetzungen, Nutzen und Wirkungen staatlicher Programme und Massnahmen. Gegenstand der Analysen ist in vielen Fällen die vertiefte Untersuchung der Kausalketten und der nicht beabsichtigten Nebenwirkungen. In der Regel sind diese Evaluationen nicht der Grundlagenforschung zuzuordnen, da sie im Auftragsverhältnis ausgeführt werden. Die Auftraggeber wollen beispielsweise eine Ex-ante- oder Ex-post-Evaluation von Gesetzen, eine begleitende Evaluation eines politischen Programms oder eine nachträgliche Evaluation einer Reform. Ex-ante- und Ex-post-Evaluationen dienen primär der Entscheidungsfindung der Auftraggeber; begleitende Evaluationen bezwecken die permanente Verbesserung eines Programms (vgl. Thom/Ritz 2006: 197 ff.). Fremd- und Selbstevaluation unterscheiden sich einerseits in der Steuerung und Durchführung der Evaluation, andererseits in der Legitimation und unter Umständen auch in der Professionalität. Im Bildungswesen beispielsweise wird die regelmässige, permanente Selbstevaluation oft ergänzt durch eine Fremdevaluation, die in grösseren Zeitabständen erfolgt. Diese Kombination kann unter den Gesichtspunkten Kosten und Nutzen, Eigenverantwortung und (Fremd-)Kontrolle wie auch der inneren und äusseren Akzeptanz und Legitimation als optimal bezeichnet werden (vgl. Ritz 2003: 36 ff.; EvBer KVZBS 2005).

7.2.4.2 Kanton Zürich

Die Wirkungsüberprüfung findet gemäss dem in Kapitel 7.2.2 erläuterten Controlling-Kreislauf durch den Regierungsrat statt. Kenndaten-Systeme wie das Cockpit oder eine BSC werden auf der Stufe Regierungsrat nicht verwendet.

Bezüglich Zeitpunkt der Wirkungsüberprüfung gilt grundsätzlich das Jährlichkeitsprinzip. Art. 36 OG RR legt fest, dass der Regierungsrat die Wirkung der Verwaltungsleistungen prüft; die VOG RR (und voraussichtlich ab 2009 das CRG) regelt die konkrete Umsetzung mit den dazuge-

hörigen Instrumenten KEF, Globalbudget, Kontrakt, KLR und LEA (vgl. Abschnitt 2.1.6.2 bis 2.1.6.5). Als Voraussetzung dazu bestimmt Art. 5 VOG RR, dass die Legislaturziele überprüfbar sind. Auf der Ebene der Direktionen und Ämter sind die Daten aus dem Rechnungswesen wichtige Quellen für die Wirkungsüberprüfung. Dazu gehören die laufende Rechnung und die Investitionsrechnung, die individuelle Leistungserfassung mit Aufwandausweis und die Kosten-Leistungs-Rechnung. Als technische Plattform für das Rechnungswesen wurde die Software SAP flächendeckend eingeführt. Weitere Daten liefert beispielsweise das zentrale Personalinformationssystem.

Kennzahlen werden auf Ebene der Ämter und Direktionen den Leistungsgruppen entlang erhoben. Dies geschieht in unterschiedlichster Form (vgl. Kenndaten 2005), wird aber letztlich immer auf Stufe Leistungsgruppe des KEF oder Globalbudget verdichtet, unter anderem auch in den Indikatoren (vgl. KEF 2007). Die spezielle Form des Benchmarking als Lieferant von Kennzahlen sieht auch das CRG vor, das in § 12 festlegt, was für jede Leistungsgruppe des KEF dargestellt wird, unter anderem auch „die Leistungen vergleichbarer Leistungserbringer, soweit dies zweckmässig und mit verhältnismässigem Aufwand möglich ist.“ Die Indikatoren in den einzelnen Leistungsgruppen bzw. Globalbudgets werden gemäss Art. 8 VOG RR von der Staatskanzlei geprüft. Diese berät die Direktionen bei der Weiterentwicklung der Wirkungsindikatoren.

Das Qualitätsmanagement (vgl. Kapitel 2.1.3.5) wurde im Kanton nicht gesetzlich verankert.

7.3 Leistungsstörungen

Wird im Rahmen des Controllings oder auf andere Weise festgestellt, dass gewisse in der Leistungsvereinbarung mit einem Privaten enthaltene Leistungen nicht oder nicht richtig erbracht werden, stellt sich die Frage, welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben. Diese in der Literatur häufig als Leistungsstörungen bezeichnete Problematik wird im Folgenden erläutert.

7.3.1 **Behandlung in Theorie und Rechtsprechung**

7.3.1.1 Begriff

Unter dem Begriff Leistungsstörungen wird die Frage diskutiert, welche Möglichkeiten ein Gläubiger hat, wenn der Schuldner gar nicht, nicht rechtzeitig oder sonst nicht richtig erfüllt; insbesondere, ob der Gläubiger in einem solchen Fall die Leistung erzwingen, Ersatz allfälliger Schäden verlangen, vom Vertrag zurücktreten und seine Leistungen zurückbehalten kann. Es gibt somit drei Arten von Problemen bei der Erfüllung der vereinbarten Leistungen. Zunächst ist einmal der Fall zu nennen, bei dem eine Partei eine Leistung überhaupt nicht erbringt. Der zweite Fall betrifft den Sachverhalt, dass zwar die richtige Leistung erbracht wird, jedoch nicht zum vereinbarten Zeitpunkt. Schliesslich ist der dritte Fall zu nennen, dass die Leistung in anderer Form nicht erwartungsgemäss erfüllt wird (vgl. Müller-Tschumi: 2007: 58). Die aufgeführten Probleme werden meist im Zusammenhang mit Problemen bei der Erfüllung von privatrechtlichen Verträgen erläutert (vgl. Müller 1997: 276; Müller-Tschumi: 2007: 58).

7.3.1.2 Leistungsvereinbarungen als öffentlich-rechtliche Verträge

Leistungsvereinbarungen mit Privaten sind jedoch öffentlich-rechtliche Verträge (vgl. Abschnitt 6.1). Der Begriff des öffentlich-rechtlichen Vertrages wird in der Literatur und in der Rechtsprechung synonym mit dem Begriff des verwaltungsrechtlichen Vertrages verwendet. Verwaltungsrechtliche bzw. öffentlich-rechtliche Vereinbarungen können definiert werden als Vereinbarungen, die durch übereinstimmende Willenserklärungen von zwei oder mehr Rechtssubjekten zustande kommen und die Regelung eines konkreten Verwaltungsrechtsverhältnisses zum Gegenstand haben (vgl. Waldmann 2007: 3).

Die Problematik von Leistungsstörungen bei verwaltungsrechtlichen Verträgen ist in der Literatur bisher sehr wenig thematisiert worden, und auch die Gerichtspraxis fällt spärlich aus. Das Bundesgericht hat im Jahr 1981 in einer Entscheidung festgelegt, dass Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen unter Heranziehung der Bestimmungen des Obligationenrechts zu beurteilen sind, soweit das öffentliche Recht keine ei-

genen Regeln vorsieht und sich die für die zivilrechtlichen Verträge geltenden Grundsätze als sachgerecht erweisen (ZBI 1982: 72 ff). Und auch die Literatur geht einhellig davon aus, dass die Regeln, die für Leistungsstörungen bei privatrechtlichen Verträgen gelten, analog auch für die Beurteilung von Erfüllungsproblemen bei verwaltungsrechtlichen Verträgen herangezogen werden können (vgl. Müller-Tschumi: 2007: 58; Waldmann 2007: 19).

7.3.1.3 Leistungsstörungen im Obligationenrecht

Obwohl sich der Begriff der Leistungsstörung nicht ausdrücklich im Obligationenrecht findet, werden darunter traditionell die Nichtleistung (Unmöglichkeit), die Spätleistung (Schuldnerverzug) und die Schlechtleistung (positive Vertragsverletzung) verstanden. Ein Teil der Lehre fasst den Begriff jedoch weiter und zählt dazu jede Verletzung einer Verhaltenspflicht, welche auf dem einheitlichen gesetzlichen Schuldverhältnis basiert. Demzufolge könnten Leistungsstörungen unter gewissen Umständen schon vor dem Abschluss der Leistungsvereinbarung (*culpa in contrahendo*) und auch nach deren Beendigung (nachwirkende Vertragspflichten) erfolgen (vgl. Müller-Tschumi: 2007: 62). Im Folgenden wird nur auf die traditionellen Leistungsstörungen eingegangen und werden deren Rechtsfolgen aufgezeigt.

7.3.1.3.1 Nichtleistung

Es gibt verschiedene Gründe, weshalb eine Leistung nicht erbracht und somit unmöglich ist. Dementsprechend unterschiedlich sind die Rechtsfolgen. Bei bereits von Anfang an bestehender Leistungsunmöglichkeit aus objektiven, d.h. nicht einer Partei als Verschulden anzulastenden Gründen ist die Leistungsvereinbarung gemäss Art. 20 OR nichtig. Somit können daraus keine Rechte und Pflichten abgeleitet werden (vgl. Müller-Tschumi: 2007: 63). Bei anfänglicher oder nachträglicher von einer Partei verschuldeten Unmöglichkeit der Leistungserbringung besteht grundsätzlich Anspruch auf Schadenersatz (Art. 97 Abs. 1 OR). Im Falle einer nachträglichen unverschuldeten Leistungsunmöglichkeit einer Partei erlischt der Erfüllungsanspruch der anderen Partei (Art. 119 Abs. 1

OR), und es kommt grundsätzlich zu einer Rückabwicklung im Sinne von Art. 119 Abs. 2 OR (vgl. Müller-Tschumi: 2007: 62).

7.3.1.3.2 Spätleistung

Im Gegensatz zur Nichtleistung ist bei der Spätleistung – und auch bei der Schlechtleistung – das Erbringen der Leistung grundsätzlich noch möglich. Die Partei, welche verpflichtet ist, die Leistung zu erbringen, hat sie jedoch nicht rechtzeitig erbracht. Daher wird die Spätleistung auch Schuldnerverzug genannt. Bei der Spätleistung steht in der Regel die Leistungserzwingung im Vordergrund, wobei der Gläubiger nach einem bestimmten Verfahren auch Schadenersatz verlangen und letztlich gar vom Vertrag zurücktreten kann (Art. 97 Abs. 2 OR i.V.m. Art. 98 Abs. 2 OR und Art. 107 Abs. 2 OR) (vgl. Müller-Tschumi: 2007: 64).

7.3.1.3.3 Schlechtleistung

Bei der Schlechtleistung erbringt die zur Leistung verpflichtete Partei die Leistung zwar rechtzeitig, jedoch nicht so wie vereinbart. In diesem Fall sieht Art. 97 Abs. 1 OR das Leisten von Schadenersatz als Rechtsfolge vor (vgl. Müller-Tschumi: 2007: 65).

7.3.1.3.4 Weiterentwicklung durch Lehre und Rechtsprechung

Die erwähnten nach dem Gesetz für die einzelnen Leistungsstörungstatbestände hauptsächlich vorgesehenen Rechtsfolgen wurden durch die Lehre und Rechtsprechung so weit modifiziert, dass die gesetzliche Trennung zwischen den verschiedenen Formen der Leistungsstörungen heute weitgehend relativiert ist. Insbesondere stehen die Wahlrechte für Spätleistung bei der Nicht- und Schlechtleistung zur Verfügung (vgl. Müller-Tschumi: 2007: 65).

7.3.1.3.5 Relativierung wegen dispositivem Charakter

Beim Leistungsstörungsrecht handelt es sich um dispositives, d.h. nicht zwingend anwendbares Recht. Das bedeutet, dass die auf einen Vertrag anwendbaren Regeln bei Leistungsstörungen von den Parteien abweichend bestimmt werden können.

7.3.1.3.6 Folgerungen für das Leistungsstörungsrecht bei verwaltungsrechtlichen Verträgen

Der in der Literatur und in der Rechtsprechung gängige Verweis auf die analoge Anwendung der privatrechtlichen Leistungsstörungsregeln für verwaltungsrechtliche Verträge ist bei genauer Betrachtung vor allem ein Verweis auf den Parteiwillen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Parteien die Rechtsfolgen bei Leistungsstörungen frei bestimmen können (vgl. Müller-Tschumi: 2007: 69).

7.3.1.4 Spezialgesetzliche Regelungen

Die Rechtsfolgen von Leistungsstörungen bei verwaltungsrechtlichen Verträgen und somit bei Leistungsvereinbarungen mit Privaten können jedoch nur dann nach dem Willen der Parteien festgelegt werden, wenn nicht zwingende Bestimmungen des öffentlichen Rechts entgegenstehen. Eine von Müller-Tschumi (2007: 70 ff.) durchgeführte Analyse einschlägiger spezialgesetzlicher Leistungsstörungsregelungen des Bundesrechts erlaubt verschiedene Rückschlüsse. So liegt über alle Regelungsbereiche hinweg betrachtet die Priorität bei der Leistungserzwingung, währenddem die Vertragsaufhebung tendenziell nur bei wesentlichen Leistungsstörungen vorgesehen ist. Allerdings gibt es je nach Regelungsbereich grosse Differenzen. Allgemein kann gesagt werden, dass sich der Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rechtsfolgen bei Leistungsstörungen stark am öffentlichen Interesse an der Vertragserfüllung orientiert, im Verhältnis zu privaten Vertragspartnern das Verhältnismässigkeitsprinzip wahrt und bei Bedarf die notwendigen Differenzierungen vornimmt.

7.3.2 Keine Regelung im kantonalen Recht

Im kantonalen Recht finden sich keine (spezialgesetzlichen) Bestimmungen, welche auf Leistungsstörungen bei Leistungsvereinbarungen mit Privaten in der Berufsbildung oder im Sport Anwendung finden.

7.4 Konfliktmanagement

Werden Leistungsstörungen oder andere Vertragsverletzungen bei der Erfüllung von Leistungsvereinbarungen mit Privaten festgestellt, stellt sich die Frage, wie die sich daraus ergebenden Ansprüche geltend gemacht und durchgesetzt werden können. Bei solchen Streitigkeiten gelangt grundsätzlich das ordentliche Verfahren zur Anwendung, sofern nicht besondere Streitschlichtungsmechanismen vorgesehen sind (vgl. Abschnitt 6.1).

7.4.1 Streitschlichtung

Häufig findet sich in Leistungsvereinbarungen eine Anweisung an die Vertragsparteien, bei Streitigkeiten eine gütliche Einigung zu suchen. Denn von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien sind meist die Abnehmer der vom Privaten erstellten Leistungen und damit die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betroffen (vgl. Troxler 2006: 4 von Anhang 1). Ruffin (2006: 225 f.) fordert denn auch, dass es entscheidend sei, im Rahmen eines guten Controllings und von genügenden Kontakten Differenzen frühzeitig zu erkennen und zu bereinigen. Denkbar ist auch, ein Mediationsverfahren einer rechtlichen Auseinandersetzung voranzustellen.

7.4.2 Verwaltungsverfahren

Können sich die Parteien nicht gütlich einigen, gelangen die Vorschriften des für Streitigkeiten bei verwaltungsrechtlichen Verträgen entsprechenden Verfahrensrechts zur Anwendung. Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob das Gemeinwesen zuerst eine Verfügung erlassen muss, die dann vom Privaten zunächst im Verwaltungsverfahren angefochten und dann im Verwaltungsgerichtsverfahren überprüft wird, oder ob direkt eine Klage beim entsprechenden Verwaltungsgericht eingereicht werden kann. Die Frage kann nicht allgemein beantwortet werden. Entscheidend ist, was gesetzlich geregelt ist (Müller-Tschumi 2007: 85; Tschannen/Zimmerli: 2005 236 ff.; Waldmann 2007: 19 f.). Das Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) enthält diesbezüglich eine Spezialbestimmung. § 82 lit. k VRG hält fest, dass das Verwaltungsgericht als einzige bzw. erste Instanz bei Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Ver-

trägen zuständig ist. Für Leistungsvereinbarungen mit Privaten heisst das an sich, dass der Kanton bei Streitigkeiten nicht verfügen darf, sondern klagen muss. In der Praxis wird § 82 lit. k VRG allerdings nicht immer streng angewendet, was zur Folge haben kann, dass bei bestimmten verwaltungsrechtlichen Verträgen zunächst verfügt wird (Kölz/Bosshart, Röhl 1999: 182 f.).

7.5 Erkenntnisse für die Berufsbildung

7.5.1 Controlling

In der Bildungsdirektion auf Ebene Mittelschul- und Berufsbildungsamt existiert ein eigentliches Controlling-Konzept und damit auch eine umfassende und systematische Berichterstattung über die Erfüllung aller Leistungsvereinbarungen, die ein Globalbudget auf die einzelnen Leistungserbringer, seien es interne oder externe, überträgt, erst in den Ansätzen. Eine detaillierte (Abweichungs-)Analyse der Leistungen wird vor allem auf der Ebene der Globalbudgets vorgenommen. Bezüglich der Steuerungsaufgabe befasst sich die Zentralverwaltung also tendenziell eher mit dem Globalbudget als Ganzem und weniger mit der finanziellen Steuerung der einzelnen Schule.

Bei den kaufmännischen Berufsfachschulen bleibt die Analyse der Zielerreichung bzw. der Wirkungen aufgrund der wenigen Indikatoren beschränkt und ergibt somit diesbezüglich wenig Steuerungsinformationen. Diese werden vor allem aus den Leistungs- und Finanzdaten generiert.

7.5.1.1 Berichtswesen

Bei den Schulen im Gesundheitswesen (vgl. Ken Ges) werden seit 1987 Kennzahlen erhoben, seit 2006 aber nur noch erfasst und nicht mehr veröffentlicht. Diese Kenndaten ermöglichen beispielsweise den Vergleich der Kapazitäten und Auslastungen der einzelnen Schulen, zeigen die Entwicklung der vorzeitigen Austritte (Ausbildungsabbrüche) oder die Entwicklung des Personalbestandes der Schulen. Zudem sind auf Ebene Globalbudget drei Wirkungsindikatoren definiert, die wesentliche Aussagen über die Ausbildungsqualität zulassen.

Das Berichtswesen funktioniert bei der Careum AG und bei der KVZBS. Allerdings ist die Verknüpfung mit der Berichterstattung über Zielerreichung und Wirkungen sowie dem Qualitätsmanagement noch nicht erfolgt. Über einzelne Themen, die im Kontrakt festgeschrieben sind, wie Qualitätsentwicklung oder Gesundheitsförderung (Ziff. 4 K KVZBS), müssen die Schulen den dafür zuständigen Fachstellen im MBA direkt Bericht erstatten. Dort wird die Zielerreichung durch Fachpersonen beurteilt, und es werden nötigenfalls Massnahmen formuliert. Für den externen Jahresbericht der Schulen bestehen keine Vorgaben. Schliesslich übernimmt die Finanzkontrolle in Einzelfällen spezielle Prüfmandate für die Zentralverwaltung, beispielsweise die Überprüfung der Eigenleistung der kaufmännischen Berufsfachschulen.

Die gemäss Globalbudgetverordnung (VoGB) vorgeschriebene Kosten-Leistungs-Rechnung wurde im Jahr 2003 noch nicht aufgebaut und geführt, weil diesbezügliche Vorgaben des Bundes (Art. 8 BBG) erwartet wurden. Diese sind bis heute nicht erlassen. Im Jahr 2006 verpflichtete dann aber der Regierungsrat auch die Berufsfachschulen, eine Leistungserfassung mit Aufwandausweis (LEA) einzurichten und zu führen (RRB Nr. 1299/2002), was für die Lehrpersonen in einer summarischen Form (keine individuelle Leistungserfassung, sondern ein vereinfachtes Verfahren basierend auf der Lektionenverpflichtung) vollzogen wurde. Parallel dazu wurde mit der Einführung der Software SAP für die Staatsbuchhaltung im Kanton Zürich eine einfache Kostenrechnung für das Globalbudget Nr. 7303 aufgebaut. Ziel war es, den Kontrakt mit der KLR abzubilden, was aber aufgrund praktischer Probleme nicht funktionierte. So wurde die Konzeption einer neuen KLR an die Hand genommen. Die Herausforderung bezüglich ihrer Ausgestaltung war, sowohl die Bedürfnisse der Schulleitungen wie auch jene der Zentralverwaltung zu erfüllen. Diese KLR ist seit 1. Januar 2007 operativ; die erste Auswertung steht noch bevor (vgl. KLR Konzept BS). Nicht integriert sind hier die privaten kaufmännischen Berufsfachschulen, da jede Schule ein eigenes Rechnungswesen führt und nicht in die Staatsbuchhaltung mit dem System SAP R/3 integriert ist, was ebenso für das private Zentrum für Bildung im Gesundheitswesen gilt.

Hier ist zu prüfen, basierend auf einem zu erarbeitenden Controlling-Konzept für jede Leistungsgruppe des KEF, wie das bestehende Berichtswesen neu zu strukturieren ist und dabei insbesondere die steuerungsrelevanten Informationen zu Handen der verantwortlichen Führungspersonen aufgearbeitet werden können. Diese Informationen sollten genügend Daten über die einzelne Schule, aber auch die Leistungsgruppe als Ganzes liefern. Der Datenfluss und die Aufarbeitung sollten beispielsweise mit der Bildungsstatistik der Bildungsdirektion abgestimmt werden und auf elektronischen Hilfsmitteln basieren, die von allen Betroffenen genutzt und einfach bedient werden können.

7.5.1.2 Leistungs- und Wirkungsüberprüfung

Als substantielle Pendezenz sind die in Anzahl und Bedeutung ungenügenden Wirkungsindikatoren im Leistungsgruppenblatt (vgl. KEF 2007: 306), im Globalbudget und damit auch in den Leistungsvereinbarungen der kaufmännischen und gewerblich-industriellen Berufsfachschulen zu nennen. Der Grund dafür liegt, wie bereits erwähnt, einerseits beim Bund, der die Kompetenz und damit auch die Pflicht hat, Qualitätsstandards aufzustellen und deren Einhaltung zu überwachen (Art. 8 BBG). Das BBT lancierte bereits im Jahr 2000 in Zusammenarbeit mit dem Institut für Technologiemanagement an der Universität St. Gallen ein Indikatoren-Projekt (vgl. IS BB), welches aber scheiterte. Ursache dieses Scheiterns war primär nicht die Studie selbst, sondern das Vorgehen, das weder auf die im BBG festgeschriebene Verbundpartnerschaft noch auf die föderalistische Arbeitsteilung Rücksicht genommen hatte. So wurde quasi als Notlösung der Indikator 11 „Weiterbildung: Quote der EduQua zertifizierten Schulen“ aufgenommen und später durch den Indikator „Berufsmaturitätsrate in %“ (vgl. KEF 207: 306) ergänzt. Beides sind keine echten Indikatoren, da das dahinterstehende Ziel bei der Weiterbildungszertifizierung eine Voraussetzung zum Bezug von Staatsbeiträgen darstellt (also immer 100% ist) oder im Falle der Berufsmaturitätsrate kaum beeinflusst werden kann. Grundsätzlich fehlt für die Berufsbildung als Gesamtsystem ein einfaches Wirkungsmodell (vgl. ILWSt. 2003: 5 ff.; Thom/Ritz 2006: 251 ff.), das die Grundlage für die Definition von Indikatoren sein könnte. Für das Teilsystem „Berufsfachschulen“ wä-

re es aber durchaus möglich, Standards bezüglich Zielerreichung und Aufgabenerfüllung zu definieren. Dies zeigt das Globalbudget Nr. 7302 Schulen im Gesundheitswesen. Hier werden die Zufriedenheit der Lernenden bzw. Studierenden bezüglich des Berufseinstiegs und die Zufriedenheit der Arbeitgeber mit der Vorbereitung der Lernenden auf den Berufseinstieg erhoben. Als dritter Wirkungsindikator werden in der Tertiärstufe die Ausbildungsabbrüche im Verhältnis zu den Ausbildungsabschlüssen erfasst. Diese Indikatoren aus den Leistungsgruppen des KEF sollten in die Leistungsvereinbarungen integriert werden.

Bezüglich der Indikatoren ist vom Mittelschul- und Berufsbildungsamt für die Leistungsgruppe Nr. 7303 die Definition neuer Indikatoren anzugehen. Weil das Festlegen neuer Indikatoren weitreichende Konsequenzen hat, ist das Vorgehen mit der Bildungsdirektion abzusprechen. Es sollte geprüft werden, ob eine Berufsfachschule des Kantons Zürich beim Projekt „Benchmarking Schulen Sekundarstufe II“ der Nordwestschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz teilnimmt, um Erfahrungen betreffend Zufriedenheitsbefragung in der Berufsbildung zu sammeln. Auch diese Schritte sind mit der Abteilung Bildungsplanung im Generalsekretariat der Bildungsdirektion abzusprechen.

7.5.1.3 Qualitätsmanagement

Das Qualitätsmanagement ist für die Schulen der Bildungsdirektion des Kantons Zürich verpflichtend. Das kantonale Konzept „Schulqualitätsmanagement der Volksschule, der Mittelschule und der Berufsschule“ (vgl. QM-Konzept) gibt dabei den Rahmen vor. Er sieht eine Selbst- und Fremdbeurteilung vor, jeweils auf Stufe Personen (Lehrende und Schulleitung), einzelne Schule und Bildungsbereich. Die Umsetzung bei den Berufsfachschulen basiert auf den „Vorgaben zur Qualitätssicherung und -entwicklung auf der Sekundarstufe II“ (vgl. QS SEK II; Ziff. 4 LV Careum; Ziff. 5 LV KVZBS), die Zuständigkeiten und Aufgaben, die Selbst- und Fremdbeurteilung und die Berichterstattung regelt. Ein bestimmtes Qualitätsmanagement-System ist nicht vorgeschrieben. Bei den Berufsfachschulen im Kanton Zürich wird die regelmässige, permanente Selbstevaluation ergänzt durch eine Fremdevaluation, die alle sechs Jahre erfolgt; sie ist auch für die privaten kaufmännischen Berufsfach-

schulen verpflichtend. Diese Kombination von Selbst- und Fremdsicht kann unter den Gesichtspunkten Kosten und Nutzen, Eigenverantwortung und (Fremd-)Kontrolle wie auch der inneren und äusseren Akzeptanz und Legitimation als optimal bezeichnet werden (vgl. EvBer KVZBS 2005). Die Ergebnisse aus dem Qualitätsmanagement fliessen derzeit noch nicht in eine ganzheitlich konzipierte Wirkungsüberprüfung ein.

Ein Benchmarking ist bei den beiden Zentren für Ausbildungen im Gesundheitswesen vorgesehen (Ziff. 4 LV Careum und Anhang 5 und 8).

7.5.1.4 Evaluationen

Evaluationen als Mittel der Wirkungsüberprüfung werden im Bereich der Berufsbildung in der Regel nicht vom Kanton in Auftrag gegeben, da die Berufsbildung in den Kompetenzbereich des Bundes gehört. Im Bereich der Zürcher Mittelschulen hingegen, für die der Kanton zuständig ist, wird etwa alle vier Jahre die Zufriedenheit der Maturanden erhoben, die in den Indikatoren „Generelle Zufriedenheit“ und „Zufriedenheitsgrad betreffend Vorbereitung auf die Hochschule“ mündet und viele schulspezifische Daten liefert, die sowohl dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt wie auch der einzelnen Schule Steuerungsinformationen liefert (vgl. Befr. MS 2003). Die unter 7.5.1.3 erwähnte externe Evaluation ist aber hier anzuführen; die Ergebnisse daraus werden bereits jetzt zur Wirkungsüberprüfung auf der Ebene einzelne Schule genutzt.

7.5.2 Leistungsstörungen und Konfliktmanagement

In der LV KVZBS ist der Umgang mit Leistungsstörungen nicht geregelt. In der LV Careum regelt Ziff. 19, dass im Falle von Streitigkeiten, die nicht einvernehmlich geregelt werden, die Bildungsdirektion verfügt. Weiter sind im Falle von wichtigen Abweichungen Sanktionen vorgesehen wie der Entzug von Ausbildungsgängen oder die Kürzung von Pauschalen.

Sowohl bei der Leistungsvereinbarung mit der Careum AG wie auch mit der KVZBS ist es zu diversen geringfügigen Leistungsstörungen gekommen. Diese sind entweder durch Kontrollen oder die Auswertungen der Daten aus dem Berichtswesen erkannt worden oder sie betrafen die

Auslegung einzelner Punkte der Leistungsvereinbarung. Dazu kamen nicht in der Leistungsvereinbarung geregelte Punkte, bezüglich deren Bereinigung die unterschiedlichen Sichtweisen der Bildungsdirektion und der Leistungserbringerin nicht von vornherein deckungsgleich waren. Falls es um geldwerte Differenzen ging, handelte es sich meistens um Fragen im Investitionsbereich.

Konflikte konnten bisher bilateral ohne den Beizug Dritter beigelegt werden; in einem Fall hat die Finanzkontrolle des Kantons einen strittigen Punkt im Auftrag der Bildungsdirektion überprüft und zur Lösung der Differenzen beigetragen. Wichtig war es in allen Fällen, hinzuschauen und die Leistungsstörungen präzise zu benennen. Konkret wurde in der Regel in einem Schreiben der Bildungsdirektion oder der Leistungserbringer die Störung beschrieben und die Bereinigung innerhalb einer gesetzten Frist verlangt. Mögliche Lösungen wurden dann anschliessend immer in einem Gespräch erörtert und ein Protokoll der Besprechung erstellt. Falls nötig fand eine zweite Besprechung statt, weiterhin mit dem Ziel, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Dies ist bisher stets gelungen, da beide Seiten ein vitales Interesse hatten, Leistungsstörungen zu beseitigen oder zu bereinigen, um die Kontraktbeziehung selbst nicht nachhaltig zu belasten und die Erstellung der Leistung selbst nicht zu beeinträchtigen.

Es wird empfohlen, in den neuen Leistungsvereinbarungen eine Regelung bezüglich des Umgangs mit Leistungsstörungen zu treffen. Zu prüfen wäre, ob allenfalls eine zusätzliche Regelung zur Streitschlichtung aufzunehmen wäre, die an erster Stelle den gemeinsamen Willen der Vertragspartner, eine gütliche Einigung zu suchen, nennt. An zweiter Stelle könnte ein Mediations-, Schlichtungs- oder Schiedsverfahren stehen, um erst als letzte Möglichkeit die Auseinandersetzung auf dem ordentlichen Weg der rechtlichen Auseinandersetzung zu wählen.

7.6 Erkenntnisse für den Sport

Wie bereits in der einleitenden Bemerkung in Abschnitt 6.7 betreffend die Vorbereitung und den Abschluss der neuen Leistungsvereinbarung mit dem ZKS dargelegt, ist auch bezüglich der Neugestaltung von Punkten,

welche die Umsetzung und Erfüllung betreffen, zu beachten, dass die bisherige Zusammenarbeit sowohl von der Sicherheitsdirektion wie auch vom ZKS als Vertragsparteien als auch von Dritten als gut empfunden wird. Daher sollten Änderungen vor allem dort vorgenommen werden, wo sie zwingend sind oder sich die Vertragsparteien davon am meisten versprechen.

7.6.1 Controlling

7.6.1.1 Einführung eines massvollen Controllings

Bisher gab es kein Controlling im modernen Sinn. Eigentliche Wirkungsziele sind in der bestehenden Vereinbarung genauso wenig zu finden wie Instrumente zur Messung der vom ZKS erbrachten Leistungen (vgl. Abschnitt 6.7.2.4 f.). Einzige Ausnahme bildet der Kennwert von Fr. 20 pro Person und Logiernacht zur Begrenzung der Subventionierung des Betriebs des kantonalen Sportzentrums (vgl. Abschnitt 4.4). Sowohl der ZKS als auch die Fachstelle Sport begrüssen es, wenn in der neuen Leistungsvereinbarung Wirkungsziele nicht nur definiert, sondern deren Erreichung auch überprüft wird (vgl. Schmidig 2006: 47). Für die vom ZKS zu erbringenden Leistungen hingegen sollen vorderhand keine Leistungsziele definiert, das Erbringen der Leistungen soll jedoch gemessen werden (vgl. Abschnitt 6.7.2.5). Sowohl die Messung der Leistungen des ZKS wie auch die Beurteilung der Erreichung der Wirkungsziele sollen jedoch nur erfolgen, wenn dadurch aussagekräftige, d.h. letztlich für politische Diskussion nützliche Erkenntnisse resultieren und diese zudem mit verhältnismässigem Aufwand ermittelt werden können. Um keinen unnötigen Aufwand zu generieren, sollte daher bei der Überprüfung der Zielerreichung und beim Messen der Leistungen an das bestehende Berichtswesen angeknüpft werden, insbesondere an Berichte zu Händen gemeinsamer Gremien, an den Budgetantrag und den Geschäftsbericht des ZKS oder an die Betriebsrechnung und die Belegungsstatistik des kantonalen Sportzentrums (vgl. Abschnitt 4.4; Schmidig 2006: 47 f.).

7.6.1.2 Überprüfung von Wirkungszielen

Das Festlegen von Wirkungszielen soll auf der Ebene der Produktgruppen erfolgen (vgl. Abschnitt 6.7.2.5). Dementsprechend sind auch die

Mess- bzw. Beurteilungsinstrumente auf der Produktegruppenebene anzusiedeln. Aufgrund der konkret vorgeschlagenen Wirkungsziele eignen sich vor allem Kennzahlen, Berichte und Evaluationen zu deren Messung bzw. Beurteilung.

Bei der Produktegruppe Förderung des organisierten Sports lässt sich das festgelegte Wirkungsziel – die Erhöhung des Anteils der sportlich aktiven Bevölkerung in Verbänden und Vereinen – durch die alle zwei Jahre vom ZKS bei den Verbänden bzw. Vereinen durchgeführte Mitgliederumfrage relativ gut messen. Bei dieser Umfrage wird zwischen aktiven und passiven Vereinsmitgliedern unterschieden. Somit können die Zahlen der jeweils aktuellen Mitgliederstatistik mit den entsprechenden Zahlen von älteren Mitgliederstatistiken und damit die Zielerreichung verglichen werden. Bei der Produktegruppe Führung des kantonalen Sportzentrums kann das Wirkungsziel der erhöhten Nutzung durch Sporttreibende aus dem Kanton Zürich ebenfalls einfach gemessen werden. Für die Belegungsstatistik wird nämlich erhoben, ob die Nutzer einem Zürcher Verein oder Verband oder ausserkantonalen Institutionen angehören. Somit können die Zahlen der jeweils aktuellen Belegungsstatistik mit den entsprechenden Zahlen von älteren Belegungsstatistiken verglichen und damit wiederum die Zielerreichung überprüft werden. Schwieriger gestaltet sich die Beurteilung der Zielerreichung bei den Leistungsgruppen Unterstützung des Sportanlagenbaus und Realisierung besonderer Projekte. Sowohl für das Wirkungsziel der Entwicklung des Sportanlagenbaus im Sinne des Kantonalen Sportanlagenkonzepts als auch für dasjenige der Nachahmung bzw. der vorbildlichen Einstufung der Projekte sind keine sinnvollen Zahlen ersichtlich. Stattdessen sollen Berichte auf das Ende der Legislaturperiode des Regierungsrates Auskunft über die Zielerreichung geben.

Ein weiteres bedeutendes Mittel zur Beurteilung der Erreichung der Wirkungsziele in allen Produktegruppen ist die gemäss sportpolitischem Konzept (Ziff. 3.4.1 SPOKO) periodisch im Sinne einer Evaluation über die Entwicklung des Sports durchzuführende Untersuchung über das Sportverhalten und die Sportwünsche der Bevölkerung. Die erste Untersuchung, die „Studie Sport im Kanton Zürich“, wurde im Jahr 2003

durchgeführt (vgl. Lamprecht/Stamm 2003: 1 ff.). Die Studie erhebt insbesondere die Anzahl in Sportverbänden und Vereinen aktiven Personen (vgl. Lamprecht/Stamm: 2003: 21 ff.), die Nutzung von Sportanlagen (vgl. Lamprecht/Stamm: 2003: 42 ff.), die Einschätzung der vorhandenen Sportanlagen und Angebote (vgl. Lamprecht/Stamm: 2003: 47 ff.) sowie weitere sportbezogene Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung (vgl. Lamprecht/Stamm: 2003: 59 ff.). Zurzeit wird eine zweite Studie erarbeitet, deren Ergebnisse im Frühling 2008 vorliegen werden.

7.6.1.3 Überprüfung der Leistungserbringung

Die Messung der vom ZKS zu erbringenden Leistungen soll auf der Ebene der Produkte überprüft werden (vgl. Abschnitt 6.7.2.5). Dementsprechend sind auch die Mess- bzw. Beurteilungsinstrumente auf der Ebene der Produkte anzusiedeln. Zur Messung bzw. Beurteilung der konkret festgelegten Leistungen des ZKS eignen sich vor allem Zahlen, welche die Leistungserbringung des ZKS belegen oder Rückschlüsse im Hinblick auf die Wirkungsziele ermöglichen, oder wenn dies nicht geeignet ist, entsprechende Berichte oder Abrechnungen.

Zahlen eignen sich insbesondere gut zur Messung bzw. Beurteilung der Leistung des ZKS bei der Bearbeitung der Gesuche von Verbänden und Vereinen um Unterstützung aus dem Sportfonds (z.B. Anzahl bearbeitete Gesuche, Anzahl unterstützte Gesuche, Totalbeitrag aller unterstützten Gesuche, Anteil Totalbeitrag an Gesamtkosten (in %), Durchschnittsbeitrag pro unterstütztes Gesuch). Diese Zahlen können mit relativ wenig Aufwand aus der jährlichen Abrechnung des ZKS ermittelt werden. Das Gleiche gilt für die Betriebsführung beim kantonalen Sportzentrum. Hier sollten folgende Zahlen erhoben werden: Total Anzahl Übernachtungen, Anzahl Übernachtungen von Zürchern, Bettenauslastung, Anzahl zufriedener Kunden, Defizit pro Person und Übernachtung. Auch diese Zahlen können ohne Probleme aus der Belegungsstatistik, der Betriebsrechnung und den regelmässig durchgeführten Kundenbefragungen gewonnen werden. Auch bei der Bearbeitung von Gesuchen Dritter um Unterstützung des Anlagenbaus können aus dem Budget und den Auszahlungsanträgen relativ einfach wesentliche Zahlen erhoben werden, z.B. Anzahl bearbeitete Gesuche, Anzahl unterstützte Anlagen, Totalbeitrag

aller unterstützten Anlagen, Anteil Totalbeitrag an den gesamten Investitionskosten (in %), Durchschnittsbeitrag pro unterstützte Anlage.

Zum Teil ist es sinnvoll, neben Zahlen zusätzlich einen Bericht zu verlangen, insbesondere dann, wenn die Zahlen allein die Beurteilung bzw. Messung der Leistung des ZKS nicht ermöglichen. Das ist zum Beispiel bei der Nachwuchsförderung durch den ZKS der Fall. Hier können zwar gewisse Zahlen erhoben werden, wie die Anzahl bearbeitete Anfragen, Anzahl mit Beiträgen unterstützte Nachwuchsathleten, der Totalbeitrag für alle Athleten oder der Durchschnittsbeitrag pro unterstützter Athlet. Da in der Nachwuchsförderung neben der Beantwortung von Anfragen und der Athletenbetreuung aber weitere sehr unterschiedliche Arbeiten anfallen, erscheint zusätzlich ein kurzer jährlicher Bericht (z.B. 2 Seiten) über geleistete Arbeiten, wesentliche neue Erkenntnisse und Stand der Umsetzung der Nachwuchsförderung sinnvoll.

Berichte ohne Zahlen erscheinen bei bestimmten Projekten sinnvoll. Bei der Zertifizierung des ZKS mit einem Label für Nonprofit-Organisationen beispielsweise interessieren vor allem der Verlauf und der Stand der Umsetzung. Demzufolge sollte während der Dauer des Projekts jährlich ein kurzer Bericht über den Stand der Zertifizierung eingereicht werden. Bei der Mitwirkung des ZKS beim Zürcher Orientierungslauf hingegen genügt das Einreichen der von ihm zu erstellenden Abrechnung anstelle eines Berichtes.

7.6.2 Leistungsstörungen

Aufgrund des Umstandes, dass es keine spezialgesetzliche Regelungen gibt, sowie der Tatsache, dass bei der bisherigen Aufgabenerfüllung durch den ZKS keine nennenswerten Probleme aufgetaucht sind, sollten keine Bestimmungen betreffend Leistungsstörungen in die neue Leistungsvereinbarung aufgenommen werden. Vielmehr sollen, wie bisher, in einer offenen und konstruktiven Zusammenarbeit – in den gemeinsamen Gremien und durch informelle Kontakte – allfällige Probleme frühzeitig thematisiert und entsprechende Massnahmen ergriffen werden.

Allerdings sollen Modalitäten zur Anpassung der Leistungsvereinbarung aufgenommen werden, falls sich die der Leistungsvereinbarung zu

Grunde liegenden Rahmenbedingungen während deren Dauer erheblich verändern. Insbesondere sollte eine allfällige Anpassung des Pauschalbeitrages an den ZKS geregelt werden. Eine Erhöhung sollte vorgesehen werden, falls die Anzahl der vom ZKS zu bearbeitenden Gesuche deutlich steigt oder er über längere Zeit aufwändige Zusatzleistungen auf Wunsch der Sicherheitsdirektion erbringt.

7.6.3 Konfliktmanagement

Im Sinne der Ausführungen zur Konfliktvermeidung im vorhergehenden Abschnitt sollte eine Bestimmung in die neue Leistungsvereinbarung aufgenommen werden, welche die Parteien verpflichtet, bei allfälligen Streitigkeiten nach einvernehmlichen Lösungen zu suchen. Eine weitere Bestimmung sollte darauf hinweisen, dass die Rechtsmittel des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes zur Anwendung kommen, falls sich die Parteien nicht einigen können.

8 BEENDIGUNG UND ERNEUERUNG VON LEISTUNGS- VEREINBARUNGEN

Im folgenden Kapitel wird in einem ersten Abschnitt die Beendigung von Leistungsvereinbarungen thematisiert. Im zweiten Abschnitt werden wesentliche Aspekte zu deren Erneuerung erläutert. Im vierten und fünften Abschnitt werden Erkenntnisse zur Erneuerung der bestehenden Leistungsvereinbarungen in der Berufsbildung und im Sport präsentiert.

8.1 Beendigung

Im Sinne einer Vorbemerkung ist zunächst festzuhalten, dass aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse weder in der Berufsbildung (vgl. Abschnitt 6.6.3) noch im Sport (vgl. Abschnitt 6.7.3) eine Auflösung der bestehenden Zusammenarbeit mit den entsprechenden Privaten in Frage kommt. Deshalb haben die nachfolgenden Ausführungen nur eine geringe praktische Relevanz.

Die Literatur äussert sich kaum zur Beendigung von verwaltungsrechtlichen Verträgen und somit zur Beendigung von Leistungsvereinbarungen mit Privaten. Auch aus der Behördenpraxis und der Rechtsprechung lassen sich nur wenige verallgemeinerungsfähige Rückschlüsse für die Beendigung oder Auflösung – die Begriffe werden synonym verwendet – ziehen. Allgemeine Aussagen zur Beendigung lassen sich somit nur bedingt machen. Das hängt vor allem damit zusammen, dass sich verwaltungsrechtliche Verträge zum Teil stark unterscheiden (Mächler 2007: 88 f.).

Immerhin lässt sich sagen, dass verwaltungsrechtliche Verträge nicht auf unbeschränkte Laufzeit abgeschlossen werden dürfen. Sie müssen entweder innert einer angemessenen Frist gekündigt werden können oder angemessen befristet sein. Ebenfalls klar erscheint, dass verwaltungsrechtliche Verträge aus wichtigen Gründen jederzeit auflösbar sein müssen, wenn dadurch schwere Nachteile für das Gemeinwohl abgewendet werden können (Mächler 2007: 91). Umgekehrt sollten verwaltungsrecht-

liche Verträge, die nur an untergeordneten Mängeln leiden, nicht aufgelöst werden können (Mächler 2007: 94).

Gründe für die Beendigung von verwaltungsrechtlichen Verträgen können von einer Partei alleine (einseitige Einwirkung) oder von beiden Parteien zusammen (mehrseitige Einwirkung) gesetzt oder schliesslich durch objektive Umstände (objektive Gründe) verursacht werden. Zur einseitigen Einwirkung gehört beispielsweise die Kündigung durch eine Partei. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der ordentlichen und der ausserordentlichen Kündigung. Von einer ordentlichen Kündigung kann gesprochen werden, wenn der Vertrag auf den Ablauf der vorgesehenen Kündigungsfrist aufgelöst werden soll. Von einer ausserordentlichen Kündigung spricht man hingegen, wenn die Aufrechterhaltung des Vertrages nicht mehr zumutbar ist (Mächler 2007: 97 f.). Eine mehrseitige Einwirkung und somit ein Grund für die Beendigung liegt vor, wenn die Parteien gemeinsam bzw. einvernehmlich übereinkommen, den bestehenden Vertrag aufzulösen. Gegenstand dieses sogenannten Aufhebungsvertrages kann eine vollständige Auflösung des Rechtsverhältnisses oder dessen Umwandlung in ein anderes Vertragsverhältnis (vgl. Abschnitt 8.2) sein (Mächler 2007: 97 f.). Objektiver Grund für die Beendigung kann insbesondere die vorgesehene Befristung eines verwaltungsrechtlichen Vertrages bilden.

Folge der Beendigung ist der Wegfall der vertraglichen Rechte und Pflichten gemäss bisherigem Vertrag. Bei der Umwandlung bzw. Erneuerung treten an deren Stelle neue Rechte und Pflichten. Ebenfalls als Folge der Beendigung sind allenfalls überlassene Güter zurückzugeben (Mächler 2007:103 f.).

8.2 Erneuerung

In der Literatur finden sich nur vereinzelt Aussagen zur Erneuerung bzw. Umwandlung von Leistungsvereinbarungen. Dies kann unter anderem damit zusammenhängen, dass der Akt der Erneuerung viele Gemeinsamkeiten mit dem erstmaligen Aushandeln und Abschliessen von Leistungsvereinbarungen aufweist und sich damit spezielle Abhandlungen

erübrigen. Es gilt trotzdem einige Besonderheiten hervorzuheben, die bei einer Erneuerung besonders zu berücksichtigen sind.

In der Literatur zu Leistungsvereinbarungen wird oft idealtypisch von einer Marktsituation ausgegangen und somit angenommen, dass der Staat aus verschiedenen Anbietern den Besten auswählen könne (vgl. Schedler/Proeller 2003: 154). Weil sowohl in der Berufsbildung (vgl. Abschnitt 6.6.3) als auch im Sport (vgl. Abschnitt 6.6.7) keine Marktsituation besteht, sondern der Kanton faktisch mehr oder weniger gezwungen ist, mit den entsprechenden Privaten zusammenzuarbeiten, geht es bei der Erneuerung von Leistungsvereinbarungen vor allem darum, allfällige Schwachpunkte in der bestehenden Zusammenarbeit auszumerzen.

Troxler (2004: 26 f.) stellt die Erneuerung von Leistungsvereinbarungen als fortlaufenden Beurteilungsprozess dar, der auf bestimmten Beurteilungskriterien basiert. Dazu gehört zum Beispiel das Wissen über den privaten Leistungserbringer, der im Falle der Erneuerung weitgehend bekannt sei, oder das grundsätzliche Überprüfen des Bedarfs an der Leistung selbst. Falls dieser Prozess idealtypisch abläuft, wird in einer ersten Phase eine fachlich-inhaltliche und erst anschliessend die notwendige politische Beurteilung vorgenommen. Diese Trennung ist sinnvoll, um der Gefahr einer voreingenommenen politischen Beurteilung vorzubeugen (vgl. Troxler 2004: 43).

Lienhard/Ritz (2006: 74 f.) fordern am Beispiel der Kontraktsteuerung des Schweizerischen Heilmittelinstitutes (Swissmedic), dass sowohl die Erneuerung des mehrjährigen Leistungsauftrages als auch diejenige der jährlichen Leistungsvereinbarung in einem Prozess verbindlich geregelt werden muss. Dabei kann das Verfahren zur Erarbeitung eines Entwurfes der Leistungsvereinbarung als Verhandlungsgrundlage durchaus einen iterativen Charakter haben. Der Prozessansatz wird begründet mit der notwendigen Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen an die im Verfahren Beteiligten, aber vor allem auch mit den Zeitverhältnissen. Beim mehrjährigen Leistungsauftrag soll dieser Prozess spätestens sechs Monate vor Inkrafttreten abgeschlossen sein und in zirka sechs Monaten durchgeführt werden können; bei der jährlichen Leistungsvereinbarung verkürzt sich die Verfahrensdauer auf zirka vier Monate.

In diese Überlegungen einzubeziehen sind die Zeitverhältnisse und Abläufe des jeweiligen verwaltungsinternen Budgetierungsprozesses. Unter Berücksichtigung dieses Aspektes sollte der Prozess der Erneuerung im Idealfall bereits ein Jahr vor dem Inkrafttreten abgeschlossen sein, da sonst bezüglich der Budgetierung keine Einflussmöglichkeit mehr besteht oder aufgrund der fehlenden Budgetposition sogar eine Erneuerung über einen Nachtragskredit in Betracht gezogen werden muss.

Ruffin (2006: 236 ff.) betont, dass die Verhandlungen zur Erneuerung gleich sorgfältig vorgenommen werden müssen und ebenso zeitintensiv sind wie die Erstaushandlung. Immerhin sei bei den Erneuerungen das Konflikt- und Missverständnispotential tiefer und die Verhandlungen würden weniger emotional geführt als bei der Erstaushandlung. Die Erneuerung des Leistungsauftrages sei keine bloße Bestätigung der alten Vereinbarung, sondern eine Umsetzung der gemachten Erfahrungen, die zu Anpassungen der (Wirkungs-)Ziele, der Definition der zu erbringenden Leistungen und Produkte, der finanziellen Abgeltung und der Art und Weise des Controllings und der Berichterstattung führen.

Zusammenfassend kann zur Erneuerung von Leistungsvereinbarungen festgehalten werden, dass eine stillschweigende Verlängerung der Ausnahme sein sollte. In der Regel sollte die Erneuerung ein bewusster gegenseitiger Akt sein mit dem Zweck der Standortbestimmung und dem konkreten Ziel der Überprüfung der bestehenden Leistungsvereinbarung. Die Erneuerung sollte, falls notwendig, zu Anpassung in der Leistungsvereinbarung führen. Wichtig bei diesem Erneuerungsprozess ist der Beziehungsaspekt zwischen den Vertragsparteien, der nur in persönlichem Kontakt und nicht in einem blossen Schriftverkehr gepflegt werden kann. Ruffin (2006: 185) sagt dazu treffend: „Umgangsformen sind zentral, Anstand und Wertschätzung die Schlüsselvariablen einer Kontraktbeziehung.“

8.3 Erkenntnisse für die Berufsbildung

Während die Erneuerung von Leistungsvereinbarungen zu den üblichen wiederkehrenden Schritten im Rahmen des Kontraktmanagements gehört und damit im Voraus gewisse Standardabläufe festgelegt werden

können, wird die Beendigung von Leistungsvereinbarungen, aus welchen Gründen auch immer, anzahlmässig wesentlich geringer sein. Wichtig ist dabei auch die Frage, ob die Bildungsdirektion als Leistungseinkäuferin auf andere als die bisherigen Leistungserbringer ausweichen kann und seitens der Leistungserbringer der Tatbestand, wie existentiell der Leistungsauftrag für ihn ist. Grundsätzlich wird die Beendigung für beide Vertragsparteien eher mit Ungewissheiten verbunden sein als die Erneuerung.

8.3.1 CAREUM AG

Grundsätzlich gehen die Vertragsparteien gemäss Präambel der Leistungsvereinbarung von einer kooperativen und langfristigen Zusammenarbeit aus (vgl. LV Careum).

8.3.1.1 Beendigung

Für den Fall der ordentlichen Beendigung ist gemäss Ziff. 21 LV Careum von einer der Parteien mit einer Frist von 18 Monaten der Vertrag zu kündigen; erstmals ist dies per Ende 2008 möglich. Bei einer Änderung der Leistungsvereinbarung, wie auch bei der ordentlichen oder ausserordentlichen Beendigung, müssen die Vertragsparteien den Ausbildungsabschluss der laufenden Lehrgänge gewährleisten (Ziff. 20 LV Careum). Diese Schutzbestimmung für die Lernenden lässt allerdings offen, wer dies zu garantieren und zu finanzieren hat, läuft aber wohl darauf hinaus, dass der Kanton letztlich dieses Risiko trägt.

8.3.1.2 Erneuerung

Der Vertrag wird gemäss Ziff. 2 LV Careum bei Vertragsende nach sechs Jahren stillschweigend für weitere sechs Jahre verlängert. Es ist vorstellbar, dass zumindest eine der beiden Parteien vor der Verlängerung einzelne Vertragspunkte neu verhandeln will. Dann müsste unter Umständen über das Verfahren der Kündigung (vgl. Ziff. 21 LV Careum) eine Neuverhandlung initiiert werden. Jedenfalls ist es wohl angezeigt, anstelle der stillschweigenden Verlängerung eine formelle Verlängerung vorzusehen. Dies unter anderem, weil vorauszusehen ist, dass mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zwar noch die gleichen Vertragspartner die

Leistungsvereinbarung weiterführen wollen, die dahinterstehenden Personen aber nicht mehr die gleichen wie bei Vertragsabschluss sind. Diese Personen gilt es mit der Grundidee und den Details der Leistungsvereinbarung vertraut zu machen und damit die Basis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zu sichern.

8.3.2 KV Zürich Business School

8.3.2.1 Beendigung

Bezüglich Beendigung ist im derzeit rechtsgültigen Kontrakt keine Regelung vorgesehen. Dies hängt damit zusammen, dass die Übertragung der Aufgabe gemäss TrBSG zeitlich unbefristet ist und gemäss § 1 TrBSG eine Übernahme durch den Staat nur für den Fall vorgesehen ist, dass die Trägerschaft die gesetzliche Eigenleistung nicht mehr erbringt und der Regierungsrat dem Kantonsrat einen entsprechenden Antrag stellt. Zusätzlich könnte der Träger von sich aus einseitig den Auftrag an den Kanton zurückgeben, wie dies der KV Zürich im Jahr 2002 auch lancierte. Seitens des Kantons liegt also derzeit die Kompetenz bezüglich der Beendigung bzw. des Entzugs des Leistungsauftrages beim Kantonsrat.

Mit Inkrafttreten des nEG BBG wird für die Beendigung einer Leistungsvereinbarung auf Seite des Kantons die Zuständigkeit bei der Bildungsdirektion liegen.

8.3.2.2 Erneuerung

Derzeit wird das Verfahren zur Erneuerung des Kontraktes auf schriftlichem Weg abgewickelt. Grundlage bildet das von der KVZBS einzureichende Budget. Verwaltungintern wird der Kontrakt vorbereitet und ein Entwurf der Schule zur Stellungnahme zugestellt. Diese Rückmeldungen werden beurteilt und anschliessend die definitiven Kontrakte der Schule zur Unterschrift zugestellt. Nur noch auf Wunsch der Schule oder falls die Bildungsdirektion, vertreten durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt, dies will, findet ein Gespräch statt. Dieses vereinfachte Verfahren, das aber alleine schon aufgrund der hohen Kontraktsumme von Fr. 42 Mio. nicht zu befriedigen mag, ist wie oben erwähnt das Ergebnis

beschränkter Ressourcen, aber auch des sehr engen zeitlichen Ablaufs im Rahmen des Budgetierungsprozesses des Kantons.

Mit dem Inkrafttreten des nEG BBG wird sich die Situation insofern ändern, als die Leistungsvereinbarung voraussichtlich zeitlich befristet sein wird und damit die Erneuerung rechtzeitig vor Ablauf der Dauer eingeleitet werden muss. Damit erhält das Verfahren der Erneuerung ein verstärktes Gewicht.

8.4 Erkenntnisse für den Sport

8.4.1 Beendigung

Da vorgesehen ist, die neue Leistungsvereinbarung für eine feste Dauer abzuschliessen (vgl. Abschnitt 6.7.2.2), endet sie an sich ohne weiteres am Ende der vereinbarten Dauer. Trotzdem sollte eine Bestimmung aufgenommen werden, die verdeutlicht, dass die ordentliche Beendigung der Leistungsvereinbarung mit dem Ende der Laufzeit erfolgt. Zudem sollte eine Bestimmung betreffend die ausserordentliche Beendigung aufgenommen werden, die eine Kündigungsmöglichkeit aus wichtigen Gründen bzw. bei Unzumutbarkeit der Fortführung der Leistungsvereinbarung vorsieht.

8.4.2 Erneuerung

Da auf Grund der fehlenden Marktsituation (vgl. Abschnitt 6.7.3) sowohl der ZKS als auch die Sicherheitsdirektion kaum einen neuen Vereinbarungspartner finden, sollte die Erneuerung bzw. die Umwandlung der bestehenden Vereinbarung besonders sorgfältig geregelt werden. Beide Parteien sollten verpflichtet werden, frühzeitig mitzuteilen, ob sie nach der Beendigung der aktuellen Leistungsvereinbarung eine neue abschliessen möchten. Falls beide Parteien Interesse signalisieren, sollte festgelegt werden, dass umgehend Vertragsverhandlungen aufzunehmen sind. Dabei sind die Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit im Rahmen der aktuellen Leistungsvereinbarung, insbesondere bezüglich Zielerreichung und Leistungserbringung zu beachten und bei der Ausarbeitung der neuen Leistungsvereinbarung zu berücksichtigen.

9 PRAKTISCHE ERGEBNISSE

Im folgenden Kapitel werden die praktischen Ergebnisse, die sich aus der vorliegenden Arbeit ergeben, aufgezeigt. In diesem Sinne werden in einem ersten, die Berufsbildung betreffenden Abschnitt Empfehlungen zur Neugestaltung der Leistungsvereinbarungen mit den privaten Berufsfachschulen abgegeben. Im zweiten, den Sport betreffenden Abschnitt werden wesentliche Aspekte für eine neue Leistungsvereinbarung mit dem ZKS erläutert. Der Entwurf für eine neue Leistungsvereinbarung mit dem ZKS (nLV ZKS) entspricht dem Anhang 4 der vorliegenden Arbeit.

9.1 Empfehlungen zur Neugestaltung der Leistungsvereinbarungen in der Berufsbildung

Die bestehende Aufgabenübertragung an die Careum AG stimmt mit dem übergeordneten Recht überein. Auch aus wissenschaftlicher Sicht konnten dazu keine grundsätzlichen Vorbehalte ermittelt werden. Damit sind substantielle Änderungen nicht notwendig. Diese Beurteilung wird dadurch bestärkt, dass sich die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und der Careum AG gut eingespielt hat. Die Notwendigkeit von Anpassungen sollte erst nach dem Beschluss des nEG BBG durch den Kantonsrat und dem Vorliegen der Verordnung zum nEG BBG geprüft werden.

Handlungsbedarf im Hinblick auf das Inkrafttreten des nEG BBG besteht bei den Kontrakten mit den vier privaten kaufmännischen Berufsfachschulen. Die Zusammenarbeit mit diesen Schulen hat sich zwar grundsätzlich bewährt, aber die Aufgabenübertragung mittels der bestehenden Kontrakte erfüllt die Anforderungen, wie sie die herrschende Lehre formuliert, nicht umfassend, und sie entspricht auch dem künftigen kantonalen Recht nicht in allen Teilen.

Weiter ist zu prüfen, ob mittelfristig eine formale und inhaltliche Angleichung aller Leistungsvereinbarungen mit privaten und kantonalen Berufsfachschulen zweckdienlich wäre. Durch die bessere Vergleichbarkeit könnte eine Voraussetzung zur Optimierung der Steuerung aller Schulen

geschaffen werden. Weiter wäre damit eine Bedingung zur Zusammenfassung aller Berufsfachschulen in einer einzigen Leistungsgruppe des KEF erfüllt. Welche Vorteile dies bringen könnte und welche Nachteile damit verbunden wären, müsste allerdings vorgängig umfassend abgeklärt werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass bei grundsätzlichen Änderungen der Vorgehensweise und dem Verhandlungsstil besondere Sorgfalt zu widmen ist, denn die Verhandlungskultur wird die künftige Zusammenarbeit mit den privaten Leistungserbringern prägen. Die über längere Zeit geschaffene Vertrauensbasis zwischen dem Kanton und den privaten Berufsfachschulen ist für die Umsetzung der Leistungsvereinbarung massgeblich. Diese Vertrauensbasis gilt es zu erhalten und aktiv zu pflegen, denn sie ist durch vertragliche Bestimmungen, ein ausgefeiltes Controlling und Kontrollen nicht zu ersetzen.

9.1.1 Vorbereitung und Abschluss

9.1.1.1 Formale Aspekte

Weil aus dem kantonalen Recht keine Vorgaben bezüglich der formalen Ausgestaltung abzuleiten sind, besteht in dieser Beziehung ein grosser Handlungsspielraum, der sich an den Kriterien der Lesbarkeit, Überschaubarkeit und Praktikabilität orientiert sollte. Um den nicht zu unterschätzenden Änderungsaufwand in Grenzen zu halten und bestehendes Wissen zu nutzen, ist so weit als möglich auf bereits existierenden und bewährten Dokumenten aufzubauen.

Grundsätzlich wird empfohlen, sich an der bestehenden LV Careum zu orientieren und die neuen Leistungsvereinbarungen mit den kaufmännischen Berufsfachschulen zweiteilig zu gestalten. Die mehrjährige Rahmenvereinbarung mit dem Titel „Leistungsvereinbarung“ ist dabei durch den „Jahreskontrakt“ zu ergänzen. Was zweckmässigerweise in einem Anhang und nicht in der Vereinbarung selbst geregelt werden sollte, wird sich bei der Ausarbeitung erweisen. Die Durchsicht aller den Autoren vorliegenden Leistungsvereinbarungen zeigt, dass dies voraussichtlich zu einer beschränkten Zahl von Anhängen führen wird.

Der Umfang der künftigen Leistungsvereinbarungen wird sich im Vergleich zu den bestehenden nur unwesentlich verändern. Weiter wird empfohlen, mit einer möglichst einheitlichen Verwendung von Begriffen Unklarheiten vorzubeugen. Bei Bedarf könnte dies beispielsweise mit einem Glossar unterstützt werden.

9.1.1.2 Inhaltliche Elemente

9.1.1.2.1 Parteien

Seitens des Kantons ist gemäss den gültigen Rechtserlassen grundsätzlich die Direktion die für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen kompetente Stelle. Da Verträge mit Dritten auf der Seite des Kantons eine Doppelunterschrift erfordern, scheint es zweckmässig, dass die zweite Unterschrift von einer unterschriftsberechtigten Person des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes (MBA) stammt, in dessen Aufgabenbereich diese Schulen liegen. Zu klären ist also noch die Unterschriftenregelung innerhalb des MBA.

Ebenfalls zu klären ist, von wem seitens des Kantons die den Leistungsvereinbarungen nachgeordneten Jahreskontrakte zu unterzeichnen sind. Dabei sollten neben der rechtlichen Sicht auch jene des stufengerechten Führens und, mit Blick auf die Gesamtzahl der jährlich zu unterzeichnenden Kontrakte, die der praktischen Umsetzbarkeit ins Auge gefasst werden.

Weiter ist zu bestimmen, wer inskünftig auf Seite der Privaten als abschlusskompetent zu bezeichnen ist. Die jetzige Lösung gemäss LV KVZBS mit drei Gremien bzw. Funktionen schafft Unklarheiten. Vorzusehen sind entsprechend der künftigen Rechtsgrundlage nEG BBG als Vertragspartner eine Vertretung des gegenüber der Bildungsdirektion verantwortlichen Führungsorgans und eine Vertretung des von der operativen Führung unabhängigen Aufsichtsorgans gemäss besonderer Regelung in der Schulordnung.

9.1.1.2.2 Laufzeit

Ausgehend von der Empfehlung, die einjährigen Kontrakte mit den kaufmännischen Berufsfachschulen durch eine mehrjährige Leistungsvereinbarung, verbunden mit einem Jahreskontrakt, abzulösen, ist die Dauer der Leistungsvereinbarung zu bestimmen.

Die Bestimmung der Laufzeit erfolgt im Rahmen der rechtlichen Grundlagen, und sie sollte zusätzlich durch objektivierbare Kriterien präzisiert werden. Zu nennen ist etwa die Absicht, Kontinuität zu gewährleisten oder als gegenläufiges Kriterium Innovation zu ermöglichen. Damit stehen sehr kurze, aber auch sehr lange Laufzeiten eher ausser Betracht. Als weiteres Kriterium kann das Herunterbrechen der auf vier Jahre befristeten Legislaturziele der Regierung und der strategischen Ziele der Direktion in die Leistungsvereinbarungen aufgeführt werden. Dies spricht für eine Laufzeit von vier Jahren. Schliesslich sollte auch die Sicht der Schulentwicklung genannt werden, die sich unter anderem im Qualitätsmanagement abbilden lässt und im Kanton Zürich in eine externe Evaluation mündet, die im Abstand von sechs Jahren erfolgt. Dieser Ansatz spricht für eine Laufzeit von sechs Jahren. Für diese Variante hat sich übrigens das deutsche Bundesland Baden-Württemberg entschieden, da auf Ebene Einzelschule der Schulentwicklung mehr Gewicht beizumessen sei als der Umsetzung von politischen Legislaturzielen.

Eine Laufzeit von mindestens vier und maximal sechs Jahren bietet sich also an. Dabei ist zu prüfen, ob bei einer Verknüpfung mit den übergeordneten Zielen oder der externen Evaluation die Laufzeit jeweils um ein Jahr verschoben anzusetzen ist, um genügend Zeit für die Umsetzung der Vorgaben in die Leistungsvereinbarung zu haben. Die Dauer von sechs Jahren ist vorzuziehen, da die Schulentwicklung und die Umsetzung von Reformen in der Berufsbildung in der Regel einen längeren Zeithorizont haben als vier Jahre. Zudem ist es bei einer Gliederung in eine mehrjährige Leistungsvereinbarung und einen Jahreskontrakt ohne Probleme möglich, in die Jahresziele des Jahreskontraktes strategische Ziele der Bildungsdirektion herunterzubrechen und diese auch für mehr als ein Jahr zu setzen. Weiter sollte bei der Bestimmung der Dauer der Leistungsvereinbarung berücksichtigt werden, dass die Erneuerung der

Leistungsvereinbarung rechtzeitig vor Ablauf eingeleitet werden muss, dieses Verfahren auch einen gewissen Zeitbedarf hat und auf Seiten beider Vertragspartner Ressourcen bindet. Bestimmungen bezüglich der Vertragsänderung, des Umgangs mit Leistungsstörungen und der Kündigung sorgen auch bei einer tendenziell längeren Laufzeit für genügend Handlungsspielraum.

9.1.1.2.3 Rechtliche Grundlagen

Es wird empfohlen, die Liste der Rechtserlasse als Anhang zu gestalten. Dieser ist zu datieren und regelmässig zu aktualisieren. Er sollte im Sinne der Adressatengerechtigkeit nur die für die privaten Berufsfachschulen relevanten Erlasse enthalten. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, aus Gründen der Benutzerfreundlichkeit über die Internethomepage des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes den Online-Zugang zu den elektronisch verfügbaren Erlassen zu aktualisieren und mit Links, beispielsweise auf die Erlasse des Bundes, zu ergänzen.

9.1.1.2.4 Übergeordnete Ziele

Die Legislaturziele des Regierungsrates und die strategischen Ziele der Direktion sollten auf die Leistungsvereinbarungen heruntergebrochen werden, wenn sie direkte Auswirkungen auf die entsprechende Berufsfachschule haben. In den Leistungsvereinbarungen ist dieser Punkt dem Auftrag bzw. den Produkten und Produktegruppen voranzustellen. Die Liste der rechtlichen Erlasse wäre daher mit dem jeweils gültigen KEF zu ergänzen.

9.1.1.2.5 Produktegruppen

In den bestehenden Leistungsvereinbarungen mit der Careum AG und der KVZBS sind die Leistungen bzw. Produkte und Produktegruppen in einer unterschiedlichen Systematik aufgelistet und auch unterschiedlich bezeichnet.

Hier sollte zunächst eine einheitliche Verwendung der Begriffe entsprechend den Rechtsgrundlagen im Kanton Zürich umgesetzt und damit auf die Verwendung der Begriffe Produkt bzw. Produktegruppe verzichtet

werden. Grundsätzlich wären in Anlehnung an die Struktur der Leistungsgruppenblätter des KEF die Leistungen auf der Ebene der einzelnen Schule in der Leistungsvereinbarung so darzustellen, dass ihnen auch die entsprechenden Ziele und Indikatoren eindeutig zugeordnet werden können. Im Sinne der Klarheit und Einfachheit sollten in der einzelnen Leistungsvereinbarung nur jene Leistungen aufgeführt werden, welche die jeweilige Schule betreffen.

Die Leistungen bzw. Leistungsziele ergeben sich auf der Ebene der Leistungsgruppe im KEF aus den Aufgaben und der Anzahl der Lernenden und Studierenden. Bei der Careum AG sind die Leistungen im Jahreskontrakt zwar enthalten, aber in einer Struktur und unter Begriffen, die vom Leistungsgruppenblatt abweichen. Mit einer einfachen Gliederung und Anpassung der Begriffe könnte dies ohne Umstände gelöst werden. In der LV KVZBS werden neben den Produkten und Produktgruppen, bei denen die Leistungsmengen fehlen, zusätzlich von den Produkten völlig unabhängige Wirkungs- und Leistungsziele festgelegt. Diese etwas verwirliche Darstellung, die durch das Verwenden des Begriffs Leistungsgruppen bezüglich der Finanzierung noch verstärkt wird, ist zu überdenken und, neu an die Leistungsgruppe Nr. 7303 des KEF angelehnt, in einfacher Form festzulegen.

Wirkungsziele sind bei den Schulen im Gesundheitswesen auf der Ebene der Leistungsgruppe im KEF zwar definiert, in der Leistungsvereinbarung aber nicht enthalten. In der LV KVZBS ist nur eines der beiden im KEF aufgeführten Wirkungsziele aufgeführt. Handlungsbedarf besteht hier einerseits bei der Bildungsdirektion, das Leistungsgruppenblatt mit zweckdienlichen Wirkungszielen zu ergänzen, und andererseits auf Ebene der Leistungsvereinbarungen, diese Wirkungsziele auch aufzuführen.

9.1.1.2.6 Finanzierung

Da die Finanzierung der Leistungen in der LV Careum dem leistungsbezogenen und wirkungsorientierten Ansatz von NPM und dem künftigen kantonalen Recht entspricht, das System in der Praxis gut funktioniert und der Vertrag bis 2011 läuft, besteht kein kurzfristiger Handlungsbe-

darf. Hier ist mit Anpassungen zuzuwarten, bis genügend Erfahrungen mit der seit 2005 laufenden Finanzierung vorliegen und ausgewertet sind.

Bei der Finanzierung der privaten kaufmännischen Berufsfachschulen ist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des nEG BBG eine leistungsorientierte Finanzierung mit Pauschalen zu konzipieren. Diese ist in der Verordnung zum nEG BBG zu regeln. Dabei ist die Basis der Pauschalierung in Varianten sorgfältig zu prüfen, um den Besonderheiten der Berufsbildung (keine Selektionsmöglichkeit durch die Schule, teilweise sehr kleine Bestände in gewissen Berufen) gerecht zu werden. Ob der Entscheid für eine Kopf-, Lektionen-, Klassenpauschale oder beispielsweise eine Kombination von Lektionen pro Kopf oder gar eine Splittung in eine variable Pauschale für den Unterricht und einen festen Sockelbetrag für Verwaltung und Betrieb gefällt wird, ist zwar wichtig. Noch wichtiger aber scheint bei dieser neuen Finanzierungsform das Erfassen unerwünschter Nebenwirkungen, die es möglichst umfassend zu eruieren gilt. So hat beispielsweise die Schülerpauschale bei den Zürcher Mittelschulen dazu geführt, dass für die Schulen der Anreiz besteht, aus rein finanziellen Überlegungen mehr Schüler aufzunehmen, als dies gemäss der Selektionspflicht angebracht wäre. Zu prüfen ist also, ob zur Pauschale noch weitere Steuerungsinstrumente gehören, die unter Umständen in der Verordnung festgelegt werden müssten. Dabei wird beispielsweise an die Vorgabe von durchschnittlichen Klassengrössen oder die konsequente Umsetzung von § 19 nEG BBG (Ausgleich von Klassenbeständen unter den Berufsfachschulen des Kantons) gedacht. Diese zusätzlichen Regelungen würden zwar den finanziellen Spielraum der Schulleitungen etwas einschränken, sie sind aber vorzusehen, da es sehr schwierig sein wird, nachträglich solche „Leitplanken“ einzubauen. In der Praxis wird ohnehin der Vollzug der Bestimmungen mindestens so wichtig sein wie die Regelungen selbst. Bildhaft gesprochen geht es ganz einfach darum, mit dem Systemwechsel eine echte Steuerung anzustreben, bei der der Steuermann und sein Fahrplan den Kurs bestimmen und nicht nur der Wind, die Passagiere und die Strömung des Wassers.

Weil die Umstellung auf Pauschalen einen grundsätzlichen Systemwechsel bedeutet, ist zu prüfen, ob eine offizielle Vertretung der kaufmännischen Berufsfachschulen (z.B. ein Schulleitungsmitglied und zusätzlich eine Person aus einer Aufsichtskommission) bereits bei der Konzeption beigezogen werden sollte. Damit könnte einerseits das Wissen seitens der Privaten in einer frühen Phase einbezogen werden, und andererseits wäre dies ein positives Signal bezüglich der Ausgestaltung der Beziehung zwischen Kanton und privaten kaufmännischen Berufsfachschulen für die folgenden Phasen der Unterzeichnung und Erfüllung der Leistungsvereinbarungen. Zudem könnte der Kanton unliebsamen Überraschungen bei der Vernehmlassung der Verordnung zum nEG BBG – zumindest was die Finanzierung angeht – vorbeugen.

Weiter ist zu klären, welche finanzrelevanten Sonderbestimmungen in Anlehnung an die LV Careum in die Leistungsvereinbarung aufzunehmen sind. Sie betreffen insbesondere die Investitionen, die Anschaffung von Lehrmitteln, den Umgang mit Saldoabweichungen, Rücklagen und Rückstellungen und mit Erträgen. Als Besonderheit ist zu prüfen, ob die effektive Zahl der Lernenden zu einer Anpassung der Kontraktsumme führen soll. Dies rührt daher, dass Rechnungsjahr und Schuljahr nicht deckungsgleich sind und im Voranschlag mit einem Prognosewert bezüglich der Anzahl Lernenden gerechnet werden muss. Diese Zahl kann unter Umständen stark vom tatsächlichen Wert abweichen und finanziell beträchtliche Auswirkungen bedeuten.

In jedem Fall sollten die privaten Berufsfachschulen zum Führen einer Kostenrechnung nach Produkten verpflichtet werden, die kompatibel ist mit der Kostenrechnung der kantonalen Berufsfachschulen.

9.1.1.2.7 Besondere Regelungen betreffend Personal

Für die kaufmännischen Berufsfachschulen ergeben sich mit dem neuen kantonalen Recht grundsätzlich keine Änderungen, da bereits bisher das kantonale Personalrecht und die für die Lehrpersonen weiteren relevanten Rechtserlasse Teil des Kontraktes waren. Der Kanton wird auch weiterhin die Kosten des Personalaufwandes übernehmen. Eine gelebte Praxis der Umsetzung dieser Bestimmungen hat sich über eine lange

Zeit recht gut eingespielt. Abzuwarten ist wie bereits erwähnt die Beratung der Vorlage nEG BBG durch den Kantonsrat. Falls § 21 nEG BBG in der vorliegenden Form beschlossen wird, ist zu überprüfen, ob in den Leistungsvereinbarungen mit den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen eine Bestimmung in Anlehnung an die LV Careum aufzunehmen und damit der private Träger zur Erstellung eines Personalreglementes zu verpflichten ist.

9.1.1.3 Aushandlungsprozess

Da bei den Berufsfachschulen keine neuen Leistungsvereinbarungen auszuhandeln sind, werden die Empfehlungen hier sehr kurz gehalten und auf einige Kernpunkte konzentriert. Sie sind prospektiv bezüglich allfälliger neuer Leistungserbringer zu sehen oder sie können sinngemäss auf andere Bereiche der Berufsbildung, beispielsweise die privaten überbetrieblichen Kurse oder private Institutionen der beruflichen Weiterbildung, übertragen werden.

Die verwaltungsinternen Vorbereitungen einer neuen Leistungsvereinbarung sollten unter Einbezug von Fachspezialisten der Bereiche Finanzen, Recht (insbesondere mit dem Vertragsrecht vertraute Juristen) und Bildung und eventuell weiterer für die entsprechende Leistungsvereinbarung notwendiger Fachexperten erfolgen. Die Zusammensetzung der Verhandlungsdelegation seitens des Kantons sollte anzahlmässig etwa jener der Gegenseite entsprechen. Weiter muss die Delegation neben dem Verhandlungsmandat auch ihren Verhandlungsspielraum kennen. Die zum Abschluss kompetente Stufe sollte in der Delegation vertreten sein.

Beim erstmaligen Aushandeln ist das Berücksichtigen der speziellen kulturellen, verhandlungstaktischen und klimatischen Aspekte von besonderer Bedeutung. Es wird ja zuerst darum gehen, die Basis für ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis zu schaffen. Dabei sind Stil und Gesprächston genauso wichtig wie das klare Benennen von Fakten und allfälligen Störungen auf der Beziehungsebene. Schliesslich ist ein zielgerichtetes Vorgehen unerlässlich, da Leistungsvereinbarungen oft unter Zeitdruck abzuschliessen sind. Das Verfahren ist deshalb klar zu struktu-

rieren und die Verhandlungsführung in der eigenen Hand zu behalten. Dass dazu eine gewisse Flexibilität gehört, ist selbstverständlich. In einem Debriefing nach Abschluss einer Verhandlung können wertvolle Erfahrungen für weitere ähnliche Situationen festgehalten werden.

9.1.2 Umsetzung und Erfüllung

9.1.2.1 Controlling

Hier ist es empfehlenswert, zuerst eine Bestandesaufnahme zu machen, welche Daten und Berichte die Berufsfachschulen zu welchem Zeitpunkt wem liefern und was dort daraus gemacht wird. Anschliessend ist basierend auf diesen Ergebnissen ein einfaches Controlling-Konzept für die Leistungsgruppen des KEF zu erarbeiten, prioritär für die Leistungsgruppe Nr. 7303 Berufsfachschulen und Lehrabschlussprüfungen.

9.1.2.1.1 Berichtswesen

Das Berichtswesen für die Leistungsgruppe Nr. 7302 Schulen im Gesundheitswesen sollte – falls überhaupt – erst nach der Schliessung der letzten altrechtlichen Schulen auf das Jahr 2010 hin überarbeitet werden. Die Daten für die Steuerung der beiden neuen Zentren für Ausbildungen im Gesundheitswesen genügen vollumfänglich.

Das bestehende Berichtswesen der Leistungsgruppe Nr. 7303 Berufsfachschulen und Lehrabschlussprüfungen selbst sollte neu strukturiert und zeitlich koordiniert werden. Dabei sind insbesondere die steuerungsrelevanten Informationen zu Händen der verantwortlichen Führungspersonen im Mittelschul- und Berufsbildungsamt und in der Bildungsdirektion herauszuschälen. Diese Daten sollten einerseits genügend Informationen über die einzelnen Schulen und andererseits auch die Leistungsgruppe als Ganzes liefern. Der Datenfluss und die Aufarbeitung sollten unter anderem mit der Bildungsstatistik der Bildungsdirektion abgestimmt werden und auf bestehenden Quellen wie der Kosten-Leistungsrechnung, der Schulverwaltungssoftware Eco Open, den Daten aus dem Rechnungswesen (SAP) und eventuell neu zu schaffenden elektronischen Hilfsmitteln basieren, die von allen Betroffenen genutzt und einfach bedient werden können. In diesem Zusammenhang ist auch zu klä-

ren, wie mit dem Inkrafttreten des nEG BBG das Mittelschul- und Berufsbildungsamt kompensieren kann, dass es nicht mehr in der Schulkommission vertreten ist. Dies ist zwar aus Sicht der klaren Trennung von operativer Führung und Aufsicht folgerichtig, aber mit einem nicht unbedeutenden Informationsverlust seitens der Zentralverwaltung verbunden.

Weiter ist zu prüfen, ob Vorgaben für den externen Jahresbericht der Schulen angebracht sind. Gedacht wird dabei nicht an eine gestalterische Einflussnahme, die auf eine von keiner Seite gewünschte Vereinheitlichung des Corporate Design hinauslaufen würde, sondern um Vorgaben bezüglich der zwingenden inhaltlichen Elemente. Dies kann damit begründet werden, dass diese Jahresberichte speziell interessierten Kunden wie den Lehrbetrieben oder den Berufsverbänden, aber auch der weiteren Öffentlichkeit eine vollständige Berichterstattung zu liefern haben.

9.1.2.1.2 Leistungs- und Wirkungsüberprüfung

Für die LV Careum ist zu prüfen, ob und wenn ja, wie die Wirkungsindikatoren aus dem Leistungsgruppenblatt Nr. 7302 in die Leistungsvereinbarung integriert werden können. Mit dem Thema Qualitätssicherung ist zwar ein Aspekt der Wirkungsüberprüfung in der Leistungsvereinbarung enthalten, die eigentlichen Wirkungsziele und die dazu gesetzten Indikatoren aus dem Leistungsgruppenblatt sind aber in der Leistungsvereinbarung nicht aufgeführt. Damit stellt sich die Frage, wie die Schule auf diese Ziele verpflichtet werden kann und wie die Zielerreichung gemessen wird.

Bevor in den Leistungsvereinbarungen der kaufmännischen Berufsfachschulen Wirkungsziele und die dazugehörenden Indikatoren festgelegt werden können, ist vom Mittelschul- und Berufsbildungsamt die Definition neuer Indikatoren auf der Ebene der Leistungsgruppe Nr. 7303 anzugehen. Weil das Festlegen neuer Indikatoren weitreichende Konsequenzen hat und auch politisch bedeutsam sein kann, ist das Vorgehen mit der Bildungsdirektion abzusprechen. Als umfassende Quelle für das Festlegen von Wirkungszielen und Indikatoren sollte die Studie Indikato-

rensystem für die Berufsbildung (vgl. IS BB 2001: 40 ff.) herangezogen werden. Vordringlich sollte geprüft werden, ob in Anlehnung an die Leistungsgruppen Nr. 7302 Schulen im Gesundheitswesen oder Nr. 7301 Mittelschulen die Zufriedenheit der Lernenden in der Grundbildung zu erheben ist. Dies ist aufgrund der Erfahrungen bei den Zürcher Mittelschulen zwar recht aufwendig, erbringt aber zuhanden der einzelnen Schule und der Bildungsdirektion gutes Datenmaterial, das für die Steuerung aufgearbeitet und genutzt werden kann. Es ist in diesem Zusammenhang kurzfristig zu entscheiden, ob eine Berufsfachschule des Kantons Zürich beim Projekt „Benchmarking Schulen Sekundarstufe II, Teilprojekte 1 und 2 Zufriedenheitsbefragung“ der Nordwestschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz teilnehmen soll, um Erfahrungen betreffend Zufriedenheitsbefragung in der Berufsbildung zu sammeln. Dies wäre mit der Abteilung Bildungsplanung im Generalsekretariat der Bildungsdirektion abzusprechen.

Die Ergebnisse aus dem Benchmarking bei den Zentren für Ausbildungen im Gesundheitswesen sind sorgfältig auszuwerten und bezüglich der Tauglichkeit für die Steuerung aller Berufsfachschulen zu bewerten. Die Chancen und Risiken eines Ratings oder Rankings sind dabei abzuschätzen und aufgrund ihrer möglichen politischen Auswirkungen mit der Bildungsdirektion zu besprechen. Es wird aber empfohlen, die privaten Berufsfachschulen durch eine Klausel in der neuen Leistungsvereinbarung zum Benchmarking zu verpflichten.

9.1.2.2 Leistungsstörungen und Konfliktmanagement

Vordringlich gilt es, Leistungsstörungen zu verhindern. Falls diese dann doch festgestellt werden, soll ein der Situation angepasstes Konfliktmanagement die Folgen einer Störung minimieren. Voraussetzungen dazu sind gute Leistungsvereinbarungen, das rechtzeitige Erkennen von sich anbahnenden Leistungsstörungen und eine bewusst gelebte Fehlerkultur. Erst an letzter Stelle sind Sanktionen zu ergreifen.

Eine Grundvoraussetzung, das Risiko von Leistungsstörungen zu verkleinern, ist dann geschaffen, wenn die Leistungsvereinbarung selbst den rechtlichen Ansprüchen genügt und gleichzeitig den für die Ver-

tragserfüllung notwendigen Handlungsspielraum gewährt. In jedem Fall sollte in den neuen Leistungsvereinbarungen mit den Berufsfachschulen der Umgang mit Leistungsstörungen geregelt werden, denn bei einer langfristig angelegten Vertragsbeziehung ist die Wahrscheinlichkeit einer Leistungsstörung recht hoch. Ob neuere Formen der Streitschlichtung wie ein Mediations-, Schlichtungs- oder Schiedsverfahren gewünscht sind, ist von der Bildungsdirektion zu entscheiden.

Zu prüfen ist die Installation eines „Frühwarnsystems“, mit dem sich anbahnende Leistungsstörungen erfasst werden können, bevor es zu eigentlichen Störungen oder Schäden kommt. Dieses System kann einerseits auf der Auswertung der Daten aus dem ordentlichen Berichtswesen basieren, letztlich aber nur über den regelmässigen persönlichen Kontakt zwischen der Bildungsdirektion und den privaten Berufsfachschulen funktionieren. So können beispielsweise Tatbestände angesprochen werden, die (noch) nicht verschriftlicht werden sollen, die zuerst einer Klärung bedürfen oder für die der private Leistungserbringer noch keine Lösung sieht.

Dahinter steht letztlich ein gemeinsames Verständnis einer Fehlerkultur, die zum Ziel hat, Störungen zu beseitigen und nicht zu vertuschen. Damit diese Fehlerkultur auch gelebt wird, braucht es Zeit und gemeinsame Erfahrungen im Lösen von Aufgaben und Problemen, basierend auf einer guten, vertrauensvollen Beziehung.

9.1.3 Beendigung und Erneuerung

9.1.3.1 Beendigung

Da die Beendigung bzw. Kündigung der Leistungsvereinbarung wenig wahrscheinlich, aber doch denkbar ist, muss sie in der Leistungsvereinbarung selbst geregelt sein. Dabei ist neben den Kosten die für die Rückabwicklung der Aufgabenübertragung notwendige Zeit sorgfältig abzuschätzen; sie bestimmt die Kündigungsfrist. Diese muss für beide Seiten praktikabel sein, was für eine Bildungsinstitution sicher mehr als 12 Monate bedeutet; die in der LV Careum bestimmten 18 Monate liegen wohl an der unteren Grenze. Dass davon im gegenseitigen Einvernehmen abgewichen werden kann, ist selbstverständlich. Entscheidend ist

im Fall der Beendigung oder Kündigung, dass den Lernenden der Abschluss ihres Ausbildungsganges gewährleistet wird, denn es kann nicht angehen, dass die Leistungsempfänger wesentliche Nachteile erleiden, weil die Vertragspartner der Leistungsvereinbarung Probleme bei der Vertragserfüllung nicht lösen können. In der Pflicht ist hier also nicht nur die mit der Leistungserbringung betraute private Berufsfachschule, sondern in erste Linie der Kanton, der die Erbringung der ausgelagerten Aufgabe zu gewährleisten hat. Für diesen Fall ist es aus Sicht des Kantons angezeigt, eine Eventualplanung vorzubereiten, die für die wesentlichen Aspekte Handlungsvarianten aufzeigt.

9.1.3.2 Erneuerung

Die Empfehlungen betreffen vor allem das Verfahren der Erneuerung, die Zeitverhältnisse und den Aspekt der Beziehung der Vertragsparteien. Im Fall der zu erneuernden Leistungsvereinbarungen mit den vier privaten kaufmännischen Berufsfachschulen können diese Empfehlungen direkt umgesetzt werden. Allerdings präsentiert sich hier die Ausgangslage nicht idealtypisch, da die konkrete Ausgestaltung der künftigen Finanzierung noch nicht festgelegt ist. Damit muss der zeitliche Ablauf stark gestrafft werden. Gerade in dieser Situation ist es zu empfehlen, alle Betroffenen zu Beteiligten zu machen, möglichst früh zu informieren und in den Prozess einzubeziehen.

Falls notwendig, sollen grundsätzliche politische Klärungen zuerst erfolgen, nicht nur um mit den verfügbaren Ressourcen haushälterisch umzugehen, sondern primär um für beide Seiten eine klare Ausgangslage zu definieren. Die verwaltungsinternen Vorbereitungen einer neuen Leistungsvereinbarung sollten rechtzeitig eingeleitet werden und unter Einbezug von Fachspezialisten der Bereiche Finanzen, Recht (insbesondere mit dem Vertragsrecht vertraute Juristen), Bildung und eventuell weiterer für die entsprechende Leistungsvereinbarung notwendiger Fachexperten erfolgen. Ein verhandelbarer Entwurf hat im Idealfall spätestens 12 Monate vor Inkrafttreten vorzuliegen, wenn von einer Verhandlungsdauer von drei bis fünf Monaten ausgegangen wird. Bestimmend für den zeitlichen Verlauf ist der verwaltungsinterne Prozess der Budgetierung, bei dem in der Regel im Mai das Mittelschul- und Berufsbildungsamt die

Budgeteingaben an das Generalsekretariat der Bildungsdirektion zu liefern hat. Da Nebeneinflüsse den zeitlichen Ablauf behindern können und die personellen Ressourcen auf beiden Seiten beschränkt verfügbar sind, ist ein zielgerichtetes Vorgehen unerlässlich. Zeitliche Reserven sind einzuplanen, da unter Zeitdruck abgeschlossene Leistungsvereinbarungen tendenziell die Gefahr von Mängeln in sich bergen.

Das Verfahren ist deshalb klar zu strukturieren; eine grafische Darstellung des Ablaufs, beispielsweise als Flussdiagramm, kann dabei hilfreich sein. Die Verhandlungsführung hat der Kanton in der eigenen Hand zu behalten, womit auch deklariert ist, dass es sich nicht um einen reinen Schriftenwechsel handeln kann. Auch bei der Erneuerung ist der persönliche Kontakt unerlässlich, aus sachlichen Gründen wie auch aus Gründen der Beziehungspflege. Im Entwurf für die neue Leistungsvereinbarung, welcher dem Leistungserbringer im Hinblick auf die Verhandlung zugestellt wird, sind die seitens des Kantons gewünschten Änderungen klar erkenntlich zu machen und in der Regel in einem Begleitschreiben zu erläutern. Sind die Änderungen grundlegender Art oder haben sie massgebliche Konsequenzen, ist speziell darauf hinzuweisen und zu berücksichtigen, dass beispielsweise ein Systemwechsel in der Finanzierung einen besonderen Erklärungsbedarf erfordert. Für die anschließende Verhandlung muss klar sein, wo und wie viel Handlungsspielraum seitens des Kantons besteht. Die Zusammensetzung der Verhandlungsdelegation seitens des Kantons sollte anzahlmässig jener der Gegenseite entsprechen, und die zum Abschluss kompetente Direktion sollte in der Delegation vertreten sein. Die Verhandlung selbst wie auch allfällig notwendige Nachverhandlungen sind zu protokollieren.

Neu sollte nach Abschluss einer Verhandlung ein Debriefing stattfinden. So können wertvolle Erfahrungen schriftlich festgehalten und für weitere ähnliche Situationen genutzt werden.

Wie beim erstmaligen Aushandeln einer Leistungsvereinbarung ist das Berücksichtigen der speziellen kulturellen, verhandlungstaktischen und klimatischen Aspekte von besonderer Bedeutung. Es wird schliesslich darum gehen, die Basis für ein weiterhin intaktes gegenseitiges Vertrauensverhältnis zu sichern. Dabei sind Stil und Gesprächston genauso

wichtig wie das klare Benennen von Fakten und allfälligen Störungen auf der Beziehungsebene. Als Richtschnur könnte der Leitspruch „Hart in der Sache und konzilient im Ton“ gelten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die neuen Leistungsvereinbarungen die Voraussetzung schaffen können, die Wirkungs- und Leistungsorientierung auch im Bildungswesen als wichtiges Element der Zusammenarbeit des Kantons mit den privaten kaufmännischen Berufsfachschulen zu verstärken.

9.2 Neue Leistungsvereinbarung für den Sport

Nachfolgend werden gestützt auf die in den vorangegangenen Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse die wichtigsten Aspekte erläutert, die für die Neugestaltung der bestehenden Vereinbarung mit dem ZKS zu beachten sind. Der Entwurf für die neue Leistungsvereinbarung mit dem ZKS (nLV ZKS) und damit das eigentliche praktische Ergebnis der vorliegenden Arbeit findet sich im Anhang 4 der vorliegenden Arbeit.

9.2.1 Ausserhalb der Leistungsvereinbarung zu beachtende Aspekte

9.2.1.1 Rechtsgrundlagen

In Abschnitt 5.4 wurde festgestellt, dass die geltende Regelung der Aufgabenübertragung an den ZKS nicht vollumfänglich den in der Literatur und im kantonalen Recht gestellten Anforderungen an die rechtliche Grundlage für die Aufgabenübertragung an Private erfüllt. Als Konsequenz sollte daher ein Regierungsratsbeschluss erlassen werden, der im Sinne eines zentralen Rechtserlasses die bisher dezentrale Aufgabenübertragung an den ZKS umfassend regelt.

9.2.1.2 Vertragsverhandlungen

Gemäss der in der Einleitung zu Abschnitt 6.7 sowie im Abschnitt 6.7.3 zum Aushandlungsprozess gemachten Ausführungen gibt es verschiedene Punkte, die bei den Vertragsverhandlungen besonders zu beachten sind.

Zunächst gilt es zu bedenken, dass aufgrund der bisherigen guten Zusammenarbeit Neuerungen nur dann in die neue Leistungsvereinbarung aufzunehmen sind, wenn sie entweder zwingend oder sinnvoll und sowohl vom Kanton als auch vom ZKS gewünscht sind. Zudem ist es wichtig, von Anfang an klar zu kommunizieren, welche Anpassungen aufgrund veränderter Umstände – z.B. durch die Festsetzung des kantonalen Sportanlagenkonzepts – zwingend vorgenommen werden müssen und welche – wie z.B. die Aufnahme einer Bestimmung mit übergeordneten Zielen – „nur“ sinnvoll und somit nicht zwingend sind. Somit steht der Verhandlungsspielraum von Anfang an fest. Damit wird eine klare Ausgangslage geschaffen.

Ebenfalls zentral ist, dass bei den Verhandlungen diejenigen Personen – nämlich der Geschäftsführer des ZKS und der Chef der Fachstelle Sport – anwesend sind, die bei der Umsetzung der neuen Leistungsvereinbarung am meisten davon betroffen sind.

Im Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass es sich beim ZKS um einen gemeinnützigen Verein handelt, der massgeblich durch ehrenamtlich Tätige getragen wird und nach demokratischen Grundsätzen organisiert ist. Die Entscheidungsprozesse dauern daher länger. Demzufolge ist es wichtig, genügend Zeit für die Vertragsverhandlungen einzuberechnen.

9.2.2 Inhalt der neuen Leistungsvereinbarung

9.2.2.1 Formales

Bezüglich der formalen Aspekte der neuen Leistungsvereinbarung wurden im Abschnitt 6.7.1 verschiedene Empfehlungen formuliert, die in der neuen Leistungsvereinbarung wie nachfolgend beschrieben umgesetzt werden sollen.

So ist die neue Vereinbarung nicht nur wie bisher als „Vereinbarung“ zu bezeichnen, sondern als „Leistungsvereinbarung“. Damit wird zwar weiterhin das partnerschaftliche Element der Zusammenarbeit hervorgehoben, jedoch auch der Leistungsaspekt betont.

Zudem ist das bisherige unübersichtliche und nicht sachlogische System mit einer Hauptvereinbarung und verschiedenen Spezialvereinbarungen aufzuheben. An die Stelle der bisherigen Vereinbarungen tritt die neue Leistungsvereinbarung, die durch Anhänge ergänzt wird.

Schliesslich orientieren sich der Aufbau und die verwendeten Begriffe nach Möglichkeit an der alten Vereinbarung. Durch das Verwenden von Bekanntem, das sich bewährt hat, wird Vertrauen und Goodwill geschaffen.

9.2.2.2 Elemente

Die in Abschnitten 6.7.2, 7.6 und 8.4 betreffend die inhaltlichen Elemente der neuen Leistungsvereinbarung formulierten Empfehlungen sollen gemäss den folgenden Ausführungen umgesetzt werden.

Vertragspartei auf der Seite des Kantons ist die Sicherheitsdirektion, die mit Beschluss des Regierungsrates ermächtigt ist, den Kanton zu vertreten.

Die Laufzeit sollte grundsätzlich auf vier Jahre befristet sein und zeitlich etwas zurückversetzt zum Anfang der regierungsrätlichen Legislaturperiode beginnen. Auf diese Weise können die Legislaturziele des Regierungsrates und der Sicherheitsdirektion berücksichtigt werden. Da der Budgetprozess für das Jahr 2008 bereits beendet ist, kann die neue Leistungsvereinbarung jedoch frühestens auf 1. Januar 2009 abgeschlossen werden. Da die aktuelle Legislaturperiode bis zum 30. April 2011 dauert, wird das Ende der neuen Leistungsvereinbarung auf den 31. Dezember 2011 angesetzt. Nach dieser dreijährigen Übergangszeit sollte auf einen vierjährigen Rhythmus umgestellt werden.

In der Präambel (Ziff. 1 nLV ZKS) werden kurz die Ziele und Massnahmen der kantonalen Sportförderung umrissen und darauf hingewiesen, dass der ZKS im Rahmen einer Leistungsvereinbarung zur Erfüllung verschiedener Aufgaben in der Sportförderung beigezogen wird. Damit wird die organisatorische Ausgangslage dargestellt.

In Ziff. 2 nLV ZKS wird unter dem Titel Grundlagen auf die für die neue Leistungsvereinbarung massgeblichen Rechtserlasse und Dokumente hingewiesen.

Ziff. 3 nLV ZKS legt den Gegenstand der neuen Leistungsvereinbarung fest, nämlich die Regelung der Zusammenarbeit zwischen der Sicherheitsdirektion und dem ZKS vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2011.

In Ziff. 4 nLV ZKS werden unter dem Titel Zielsetzung / Strategie die den Sport betreffenden Legislaturziele des Regierungsrates und der Sicherheitsdirektion auf die Zusammenarbeit mit dem ZKS und somit auf die Ebene der Leistungsvereinbarung heruntergebrochen.

Ziff. 5 nLV ZKS ist mit dem Titel Leistungen des ZKS überschrieben. Darin werden verschiedene Sportförderungsbereiche mit entsprechenden politischen Vorgaben, Zielsetzungen und Leistungen des ZKS definiert. Bei den Sportförderungsbereichen handelt es sich um Produktgruppen, bei den Zielsetzungen um Wirkungsziele und bei den Leistungen des ZKS um Produkte (vgl. Tabelle 4).

Ziff. 6 nLV ZKS regelt die Abgeltung der vom ZKS erbrachten Leistungen. Dem ZKS wird jährlich ein Pauschalbeitrag überwiesen, der sich entsprechend der Bedeutung der Leistungen des ZKS in den verschiedenen Sportförderungsbereichen zusammensetzt. Neu sind im Pauschalbeitrag auch der bisher über den Verbandsanteil in Rechnung gestellte Grundbeitrag des ZKS und die Pauschalentschädigung des Beauftragten für die Nachwuchsförderung enthalten, da diese dem Wesen nach nicht Subventionen sind, sondern der Leistungserstellung des ZKS dienen.

In Ziff. 7 nLV ZKS wird das Ausrichten von Subventionen aus dem Sportfonds geregelt, die der ZKS im Rahmen seiner Leistungserfüllung bei der Sicherheitsdirektion zur Auszahlung beantragt. Dabei wird zwischen einem Verbandsanteil und einem Kantonsanteil unterschieden. Der Verbandsanteil steht für die Unterstützung von Verbänden und Vereinen und für Projekte zur Förderung des organisierten Sports zur Verfügung. Neu soll der Verbandsanteil nicht mehr jährlich neu auf Grund der Ertragslage

des Sportfonds bestimmt werden, sondern ein für die ganze Vertragsdauer fixer jährlicher Betrag festgesetzt werden. Aus dem Kantonsanteil werden alle übrigen Ausgaben des Sportfonds bestritten, insbesondere sämtliche Kosten für das kantonale Sportzentrum. Aus diesem Grund wird der bisher dem Verbandsanteil zugesprochene Betriebsbeitrag zur Deckung des Betriebsdefizits des kantonalen Sportzentrums neu dem Kantonsanteil belastet. Das ist sachlogisch, stellt doch das Betriebsdefizit im Gegensatz zu den übrigen Bestandteilen des Verbandsanteils keine direkte Unterstützung von Verbänden und Vereinen dar.

Ziff. 8 nLV ZKS enthält Ausführungen zur Berichterstattung und zum Controlling. Die Berichterstattung baut auf dem bestehenden Informationsfluss auf, insbesondere an bereits bisher periodisch erstellten Dokumenten wie Budget, Abrechnung und Geschäftsbericht. Neu ist lediglich der vom ZKS zu erstellende jährliche Bericht zur Ziel- und Leistungserfüllung gemäss Ziff. 8.2 nLV ZKS bzw. Anhang 3 zur nLV ZKS. Die zu liefernden Zahlen können jedoch grösstenteils mit wenig Aufwand aus den bestehenden Dokumenten gezogen werden. Und die einzureichenden Berichte bilden oft Bestandteil des Geschäftsberichts des ZKS.

In Ziff. 9 nLV ZKS wird unter dem Titel Besondere Regelungen einerseits der Grundsatz der Kompetenzverteilung zwischen dem ZKS und der Sicherheitsdirektion und andererseits der Versicherungsschutz geregelt. Der Grundsatz der Kompetenzverteilung ist vor allem für die Bearbeitung von neuen Sportförderungsaufgaben hilfreich.

Ziff. 10 nLV ZKS regelt die Anpassung, die Beendigung und die Erneuerung der neuen Leistungsvereinbarung. Da die neue Leistungsvereinbarung auf drei Jahre befristet ist, endet sie ordentlich und ohne weiteres Dazutun am Ende der vereinbarten Laufzeit, nämlich am 31. Dezember 2011 (Ziff. 10.1 nLV ZKS). Ausserordentlich kann die neue Leistungsvereinbarung beendet werden, wenn Umstände oder wichtige Gründe vorliegen, welche die Weiterführung für eine Partei oder beide Parteien unzumutbar machen. Da auf Grund der fehlenden Marktsituation sowohl der ZKS als auch die Sicherheitsdirektion kaum einen neuen Vereinbarungspartner finden, ist eine Bestimmung über die Erneuerung bzw. Umwandlung der Leistungsvereinbarung wichtig. Gemäss Ziff. 10.3 nLV

ZKS haben die Parteien, falls sie an einer weiteren Zusammenarbeit interessiert sind, mindestens ein Jahr vor Ablauf der Leistungsvereinbarung Verhandlungen aufzunehmen. Dabei sind die Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit im Rahmen der bisherigen Leistungsvereinbarung insbesondere bezüglich Zielerreichung und Leistungserbringung zu beachten und bei der Ausarbeitung der neuen Leistungsvereinbarung zu berücksichtigen.

In Ziff. 11 nLV ZKS ist festgehalten, dass bei allfälligen Streitigkeiten zunächst nach einvernehmlichen Lösungen zu suchen ist und, falls keine Einigung zustande kommt, das ordentliche Verwaltungsverfahren zur Anwendung gelangt.

In Ziff. 12 nLV ZKS schliesslich werden die alte Hauptvereinbarung und die Spezialvereinbarungen formell aufgehoben.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die neue Leistungsvereinbarung in der vorliegenden Form bewährte, traditionelle Elemente in einer solchen Weise mit neuen modernen Ansätzen verknüpft, dass die Wirkungs- und Leistungsorientierung der gemeinsamen Zusammenarbeit zwischen der Sicherheitsdirektion und dem ZKS erhöht wird.

LITERATURVERZEICHNIS

- Berger, Birgit* (2002): Fördernde und behindernde Faktoren für ein NPM in der Mittelschule, St. Gallen 2002
- Bergmann, Andreas* (2000): Steuerung von Institutionen im Bildungswesen am Beispiel der Zürcher Kantonsschulen, Bamberg 2000
- Bingisser, Stefan/Bolz, Urs/Cathomen, Ivo/Oehry, Werner* (2005): Public Private Partnership. Ein neuer Lösungsansatz für die Schweiz, Zürich 2005
- Bolz, Urs/Lienhard, Andreas* (2001): Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen. In: ZBl 2001 1 ff.
- Bruderer, Michael* (2004): Leistungsvereinbarungen (Leistungsaufträge) in der teilautonomen Schule: Kritische Analyse von Beispielen und Vorschläge zur Verbesserung, St. Gallen 2004
- Brun, Mathias* (2003): Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen, Bern 2003
- Brühlmeier, Daniel/ Haldemann, Theo/ Mastronardi, Philippe/ Schedler, Kuno* (2001): Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern Stuttgart Wien 2001
- Budäus, Dietrich* (2006): Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe, Hamburg 2006
- Buschor, Ernst* (1997): New Public Management und Schule. In: 25 Jahre IWP, Tagungsbeiträge. Schule in Wissenschaft Politik und Praxis, St. Gallen 1997
- Buschor, Ernst/Graber, Konrad/Knoepfel, Peter* (2005): Streitgespräch: 10 Jahre NPM – Wo stehen wir heute? Eine Bilanz aus Sicht der Befürworter und Kritiker der ersten Stunde. In: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. v. Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas, Bern Stuttgart Wien 2005, 17–22

- Dubs, Rolf* (2002): Finanzautonomie, Globalhaushalt und Globalbudget an Schulen. Ziele, Probleme und Erfolgsvoraussetzungen. In: Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen, hrsg. v. Thom, Norbert/Ritz, Adrian/Steiner, Reto, Bern Stuttgart Wien 2002, 37–63
- Etienne, Michèle* (2006): Qualitätsmanagement, Referat vom 26. Oktober 2006, Executive MPA am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (handout) 2006
- Fritsche, Albert* (2006): Vergleich Leistungsvereinbarungen von Kantonsschulen aus den Kantonen Appenzell A.Rh., Zürich, Thurgau und Luzern, Appenzell 2006
- Haering, Barbara* (2003): Der Staat in neuem Gewand. In: Reformen und Bildung. Erneuerung aus Verantwortung. Festschrift für Ernst Buschor, hrsg. v. Grünenfelder, Peter/Oelkers, Jürgen/Schedler, Kuno/Schenker-Wicki, Andrea/Widmer, Stephan, Zürich 2003, 255–270
- Häner, Isabelle* (2002): Die Einwilligung der betroffenen Person als Surrogat der gesetzlichen Grundlage bei individuell-konkreten Staatshandlungen. In: ZBl 2002 57 ff.
- Höhener, Hans Jörg* (2006): Mit Indikatoren steuern. Die Bedeutung der Indikatoren bei der Steuerung des Globalbudgets der kantonalen Zürcher Mittelschulen, Zürich 2006
- Hurni, Rahel/Ritz, Adrian* (2002): Wirkungsorientierte Führungsstrukturen zur Umsetzung von New Public Management an Schulen. Fallbeispiel Kantonsschule Zürcher Unterland. In: Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen, hrsg. v. Thom, Norbert/Ritz, Adrian/Steiner, Reto, Bern Stuttgart Wien 2002, 291–316
- International Group of Controlling* (Hrsg.) (2001): Controller-Wörterbuch. Deutsch–Englisch, Englisch–Deutsch, Stuttgart 2001
- Knoepfel, Peter* (1995): New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden – eine Kritik aus Sicht

der Politikanalyse. In: Umbruch in Politik und Verwaltung, hrsg. v. Hablützel, Peter/Haldemann, Theo/Schedler, Kuno/Schwaar, Karl, Bern Stuttgart Wien 1995, 453–470

Kölz, Alfred/Bosshart, Jürg/Röhl, Martin (1999): Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999

Kuhlmann, Sabine (2004): Einleitung: Leistungsmessung und Evaluation in Politik und Verwaltung. In: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, hrsg. v. Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann Hellmut, Wiesbaden 2004, 11–17

Kuratle, Regina: Handlungsrahmen zur Erarbeitung von Wirkungszielen und Wirkungsindikatoren im Bildungsbereich. Ein Beitrag zur Einführung nachhaltiger politischer Steuerungsgrößen innerhalb eines umfassenden Qualitätsmanagements in und von kantonalen Bildungsverwaltungen, St. Gallen 2002

Lamprecht, Markus/Stamm, Hanspeter (2003): Sport im Kanton Zürich. Analysen zum Sportverhalten und zu den Sportwünschen der Zürcher Bevölkerung, Zürich 2003

Lienhard, Andreas (2002): Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung. In: Aktuelle Juristische Praxis, 2002, Nr. 10, S. 1163–1173

Lienhard, Andreas/Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Wichtermann, Jürg/Balsiger Betts, Andreas, Buchser, Michael (2003): Auslagerung und Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern. Interdisziplinäre Grundlagenstudie, Bern 2003

Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen NPM in CH. Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005

- Lienhard, Andreas/Kettiger Daniel* (2005): Arbeitsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Auslagerung von Kantonsspitälern. Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses und Unterstellung unter das Arbeitsgesetz am Beispiel des Kantons Solothurn, Bern 2005
- Lienhard, Andreas* (2006): Einbezug von Privaten bei der Gewährleistung des Umweltschutzes – Kooperations- und Auslagerungsvereinbarungen als Vollzugsinstrumente? In: URP 2006 1 ff.
- Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian* (2006): Prozesse und Inhalte der Steuerung mit Leistungsaufträgen. Grundlagen der Kontraktsteuerung am Beispiel der Swissmedic (Schweizerisches Heilmittelinstitut), Bern 2006
- Mächler, August* (2007): Die Auflösung des verwaltungsrechtlichen Vertrages. In: Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, hrsg. v. Häner, Isabelle/Waldmann, Bernhard, Zürich Basel Genf 2007, 57–86
- Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno* (2004): New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. 2. Auflage, Bern Stuttgart Wien 2004
- Merk, Christian* (1993): 50 Jahre KZVS. 50 Jahre Zürcher Sport. 1943 bis 1993, Zürich 1993
- Müller, Thomas P.* (1997): Verwaltungsverträge im Spannungsfeld von Recht, Politik und Wissenschaft. Eine systemtheoretische Analyse von Verträgen zwischen dem Gemeinwesen und Privaten mit Hinweisen auf die rechtsdogmatischen Konsequenzen, Basel und Frankfurt am Main 1997
- Müller-Tschumi, Thomas* (2007): Leistungsstörungen bei verwaltungsrechtlichen Verträgen. In: Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, hrsg. v. Häner, Isabelle/Waldmann, Bernhard, Zürich Basel Genf 2007, 57–86

-
- Pätzmann, Monika* (2002): Schritte in die schulische Teilautonomie. Ein Fallbeispiel. In: Effektive Schulführung. Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen, hrsg. v. Thom, Norbert/Ritz, Adrian/Steiner, Reto, Bern Stuttgart Wien 2002, 319–382
- Rieder, Lukas* (2004): Kosten-/Leistungsrechnung für die Verwaltung, Bern Stuttgart Wien 2004
- Rieder, Stefan* (2005): Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten. Erfahrungen – Konzepte – Ausblick. 10 Jahre NPM – Wo stehen wir heute? Eine Bilanz aus Sicht der Befürworter und Kritiker der ersten Stunde. In: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. v. Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas, Bern Stuttgart Wien 2005, 149–159
- Ritz, Adrian* (2003): Evaluation von New Public Management, Bern Stuttgart Wien 2003
- Rhinow, René* (2003): Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel Genf München 2003
- Ruflin, Regula* (2006): Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement. Die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderungen für Nonprofit-Organisationen, Bern Stuttgart Wien 2006
- Schedler, Kuno* (2002): Produktedefinition und Kundenorientierung an der Schule. In: Effektive Schulführung. Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen, hrsg. v. Thom, Norbert/Ritz, Adrian/Steiner, Reto, Bern Stuttgart Wien 2002, 65–86
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella* (2003): New Public Management, 2. Auflage, Bern Stuttgart Wien 2003
- Schöni, Walter* (2006): Handbuch Bildungscontrolling. Steuerung von Bildungsprozessen in Unternehmen und Bildungsinstitutionen. Zürich Chur 2006

- Schmidig, Urs* (2006): Umsetzung des Sportpolitischen Konzepts des Kantons Zürich im organisierten Sport. Empfehlungen im Hinblick auf eine allfällige Neugestaltung der Leistungsvereinbarung mit dem Zürcher Kantonalverband für Sport, Uster 2006
- Schulz von Thun, Friedemann* (2002): Miteinander Reden: Störungen und Klärungen, 3 Bände, 36. Auflage, Reinbek bei Hamburg 2002
- Schuster, Ferdinand* (2004): Nicht wie Feuer und Wasser: Leistungsvergleiche und Öffentlichkeit – ein Zwischenruf. In: Leistungsmessung- und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, hrsg. v. Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann Hellmut, Wiesbaden 2004, 357–361
- Seitz, Hans/Capaul, Roman* (2005): Schulführung und Schulentwicklung: Theoretische Grundlagen und Empfehlungen für die Praxis, Bern 2005
- Strittmatter, Anton* (2002): Qualitätsmanagement und Evaluation an Schulen. In: Effektive Schulführung. Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen, hrsg. v. Thom, Norbert/Ritz, Adrian/Steiner, Reto, Bern Stuttgart Wien 2002, 89–112
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian* (2006): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Auflage, Wiesbaden 2006
- Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich* (2005): Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005
- Troxler, Bea* (2004): Beurteilung von sozialen Leistungen aus sozialarbeiterischer Sicht. Grundlagen für die Beurteilung von Beitragsgesuchen privater sozialer Institutionen, Luzern 2004
- Waldmann, Bernhard* (2007): Der verwaltungsrechtliche Vertrag – Eine Einführung. In: Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, hrsg. v. Häner, Isabelle/Waldmann, Bernhard, Zürich Basel Genf 2007, 57–86

Weber-Mandrin, Monique (2006): Die öffentlichen Aufgaben in der neuen Zürcher Kantonsverfassung. In: Die neue Zürcher Kantonsverfassung. Materialien zur Zürcher Verfassungsreform. hrsg. v. Leo Lorenzo Fosco, Tobias Jaag, Markus Notter, Zürich Basel Genf 2006, 107–123

Weibel, Robert (2005): Negotiation Handbook, Referat vom 1. Februar 2006, Executive MPA am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (Skript) 2005

QUELLENVERZEICHNIS

Bund

Verfassung, Gesetze, Verordnungen

- | | |
|-------|--|
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) |
| BBG | Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10) |
| BBV | Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 (SR 412.101) |
| LoG | Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51) |
| LoVo | Verordnung zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten vom 27. Mai 1924 (SR 935.511) |
| SFG | Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport (Sportförderungsgesetz) vom 17. März 1972 (SR 415.0) |
| SFVo | Verordnung über die Förderung von Turnen und Sport (Sportförderungsverordnung) vom 21. Oktober 1987 (SR 415.01) |
| SOVVo | Verordnung über Bundesleistungen an den Schweizerischen Olympischen Verband, an Sportverbände und weitere Sportorganisationen (SOV-Verordnung) vom 11. Januar 1989 (SR 415.41) |

Übrige Quellen

- ILWSt. Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 9. Oktober 2003
- IS BB Indikatorensystem für die Berufsbildung Schweiz des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie vom Januar 2001

Kanton Zürich

Verfassung, Gesetze, Verordnungen

- KV Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
- BiG Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 (LS 410.1)
- CRG Gesetz über das Controlling und die Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG), publiziert in Abl 2006 I 60 ff., voraussichtliches Inkrafttreten am 1. Januar 2009
- EG BBG Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 21. Juni 1987 (LS 413.11)
- FHG Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons (Finanzhaushaltsgesetz) vom 2. September 1979 (LS 611)
- OG RR Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (LS 172.1)
- SBG Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (LS 132.2)
- SBV Verordnung zum Staatsbeitragsgesetz (Staatsbeitragsverordnung) vom 19. Dezember 1990 (LS 132.21)
- TrBSG Gesetz über die Trägerschaft der Berufsschulen vom 2. Dezember 1984 (LS 413.30)

Vo SBBB	Verordnung über Staatsbeiträge an die Berufsbildung (LS 413.121)
Vo FS	Verordnung über die Fachstelle Sport und die Sportkommission vom 3. November 1999 (LS 417.1)
Vo GB	Verordnung über das Globalbudget vom 2. Oktober 1996 (LS 612.2)
VOG RR	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (LS 172.11)
VRG	Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)

Dokumente Kantonsrat, Regierungsrat

Br. wifl	Broschüre des wifl-Ausschusses betreffend wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom August 2002
GeBer 2006	Geschäftsbericht 2006 des Regierungsrates des Kantons Zürich
KASAK	RRB Nr. 530/2007 betreffend Kantonales Sportkonzept vom 2. Mai 2007
KBer SchulF	Kurzbericht des Regierungsrates betreffend Evaluation „Schulfinanzierung mittels Pauschalen“. Evaluation des wifl-Projekts Nr. 51 im Rahmen der Gesamtevaluation wifl vom 21. August 2002
KEF 2007	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2007 – 2010 (KEF 2007) des Kantons Zürich, vom Regierungsrat festgelegt am 13. September 2006
LZ RR 07/11	RRB Nr. 1269/2007 betreffend Festsetzung des Budgets für das Rechnungsjahr 2008 und die Kenntnisnahme des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) ein-

- schliesslich der Richtlinien über die Regierungspolitik (Legislaturziele des Regierungsrates 2007–2011) vom 12. September 2007
- nEG BBG Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung, Antrag der kantonsrätlichen Kommission für Bildung und Kultur vom 8. Mai 2007
- RE 2006 Rechnung des Kantons Zürich 2006, Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Staatsrechnung für das Jahr 2006 vom 11. April 2007
- RevBer.
KS 2000 Bericht der Finanzkontrolle über die Jahresrechnung 2000 bei der Koordinationstelle Sport / J+S vom 15. Januar 2002
- RRB Nr.
2662/1996 Regierungsratsbeschluss betreffend Konzept zur Sportförderung im Kanton Zürich vom 4. September 1996
- RRB Nr.
1109/2001 Regierungsratsbeschluss betreffend Projekt „Reorganisation der Berufsbildung im Gesundheitswesen im Kanton Zürich (Objektkredit) vom 18. Juli 2001
- RRB Nr.
1852/2001 Regierungsratsbeschluss betreffend Sportfonds, Verwendung (Neuregelung) vom 28. November 2001
- RRB Nr.
1299/2002 Regierungsratsbeschluss betreffend Festlegungen zur Einführung der Kostenrechnung in der kantonalen Verwaltung auf der Basis der Leistungserfassung mit Aufwandswert (LEA) vom 21. August 2002
- RRB Nr.
585/2003 Regierungsratsbeschluss betreffend Sanierungsprogramm 04 (Festlegung und Massnahmen) vom 30. April 2003
- RRB Nr.
1664/2004 Regierungsratsbeschluss betreffend Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 2006 vom 3. November 2004
- RRB Nr.
1926/2004 Regierungsratsbeschluss betreffend Projekt Reorganisation der Berufsbildung im Gesundheitswesen (Zentrum für

Bildung im Gesundheitswesen in der Stadt Zürich, Ermächtigung zum Abschluss einer Leistungsvereinbarung vom 15. Dezember 2004

RRB Nr. 584/2005 Regierungsratsbeschluss betreffend Careum AG (Beitragsberechtigung) vom 20. April 2005

RRB Nr. 1268/2006 Regierungsratsbeschluss betreffend Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG), Antrag an den Kantonsrat vom 30. August 2006

RRB Nr. 1819/2006 Regierungsratsbeschluss betreffend Sportfonds (Beiträge 2007) vom 20. Dezember 2006

SchlBer wif! Schlussbericht des Regierungsrates betreffend Evaluation der Verwaltungsreform wif! vom 18. November 2002

SPOKO ZH Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 18/2004 betreffend Sportkonzept mit Anhang Sportpolitisches Konzept des Kantons Zürich vom 5. April 2006 (RRB Nr. 530/2006; Vorlage 4308/2006)

Dokumente Bildungsdirektion

Befr. MS 2003 Befragung ehemaliger Zürcher Mittelschülerinnen und Mittelschüler durch das Statistische Amt des Kantons Zürich im Auftrag der Bildungsdirektion, Zürich Mai 2004

EvBer KVZBS Bericht über die externe Schulevaluation der KV Zürich Business School der interkantonalen Fachstelle für externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II an der Universität Zürich vom 20. Juni 2005

Ev. BZ Sek. II Evaluation des Projekts Bildungszentren Sekundarstufe II, Bildungsdirektion Kanton Zürich, 1999 – 2006, vom 16. Dezember 2005

Ken Ges	Mittelschul- und Berufsbildungsamt des Kantons Zürich, Kenndaten 2005 Schulen für Berufe im Gesundheitswesen, Zürich im Juni 2006
KRL Konzept BS	KLR-Konzept Berufsfachschulen, Projekt ZERZE, vom 13. Juli 2006
Schulen Kt. ZH	Die Schulen im Kanton Zürich 2005/2006, Bildungsplanung 2006
QM-Konzept	Kantonales Konzept „Schulqualitätsmanagement der Volksschule, der Mittelschule und der Berufsschule“, Bildungsrat des Kantons Zürich, 19. September 2000
QS SEK II	Vorgaben zur Qualitätssicherung und -entwicklung auf der Sekundarstufe II, Verfügung der Bildungsdirektion vom 10. April 2005
V KOMP	Verfügung der Bildungsdirektion betreffend Regelung der Finanzkompetenz und der allgemeinen Unterschriftsberechtigung der Bildungsdirektion vom 14. Dezember 2004

Dokumente Sicherheitsdirektion

JB FS 2006	Jahresbericht der Fachstelle Sport für das Jahr 2006
KASAK ZH	Kantonales Sportanlagenkonzept für den Kanton Zürich. Hauptbericht der Koordinationsstelle Sport, durch Begleitgruppe verabschiedete Version vom 30. März 2006
V BD	Verfügung der Sicherheitsdirektion betreffend Ausgabenvollzugskompetenz bei Anschaffung und Unterhalt im kantonalen Sportzentrum Kerenzerberg vom 16. Mai 2007

V SF 2006 Verfügung der Sicherheitsdirektion betreffend Abrechnung des Verbandsanteils des Sportfonds für das Jahr 2006 vom 14. Mai 2007

Vereinbarungen Bildungsdirektion mit Berufsfachschulen

LV Ca-
reum Leistungsvereinbarung zur Führung des Zentrums für Bildung im Gesundheitswesen Zürich Stadt, Februar 2005

JK Ca-
reum Jahreskontrakt zwischen dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt und der Careum AG, Bildungszentrum für Gesundheitsberufe Zürich vom 8. Januar 2007

LV KVZBS Kontrakt Bildungsdirektion des Kantons Zürich mit der privaten Berufsfachschule KV Zürich Business School vom April 2007

Vereinbarungen Sicherheitsdirektion mit ZKS

LV BSL Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und dem Zürcher Kantonalverband für Sport betreffend Behindertensportlager vom März 2003

LV NWF Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und dem Zürcher Kantonalverband für Sport betreffend die Tätigkeit des Beauftragten für die sportliche Nachwuchsförderung des Kantons Zürich vom 20. Oktober 2003

LV ZKS Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und dem Zürcher Kantonalverband für Sport vom 15. November 2001

LV ZOL Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und dem Zürcher Kantonalverband für Sport betreffend Zürcher Orientierungslauf vom Juni 2005

Dokumente ZKS

GB ZKS 2006	Geschäftsbericht des Zürcher Kantonalverbandes für Sport für das Jahr 2006
LB ZKS	Leitbild des Zürcher Kantonalverbandes für Sport vom März 2007
Stat. ZKS	Statuten des Zürcher Kantonalverbandes für Sport vom 8. Juni 2006
Ziele ZKS 07/11	Ziele 2007 – 2011 des Zürcher Kantonalverbandes für Sport vom März 2007

ANHANG I: LEISTUNGSVEREINBARUNG CAREUM

Leistungsvereinbarung zur Führung des Zentrums für Bildung im Gesundheits- wesen Zürich Stadt

Vertragspartnerinnen:

Kanton Zürich, vertreten durch die Bildungsdirektion (Auftraggeberin)

Careum AG (in Gründung) (Auftragnehmerin)

Der Regierungsrat des Kantons Zürich beabsichtigt gemäss RRB Nr. 86/2004 und Nr. 1926/2004, das schulische Angebot für Gesundheitsberufe im Kanton Zürich aufgrund der anstehenden Herausforderungen im Gesundheitswesen auf zwei Bildungszentren, ein kantonales in Winterthur und eines mit privater, gemeinnütziger Trägerschaft in Zürich, zu konzentrieren. Dies mit dem Ziel, ein attraktives, effizientes, zeitgemässes und qualitativ hoch stehendes Bildungsangebot anzubieten.

Die Führung des Zentrums Zürich soll mit einer Leistungsvereinbarung der Auftragnehmerin übertragen werden. Steuerungsinstrumente für die Führung des Zentrums sind Schulbudget, Reporting und Controlling.

Zur Erreichung dieses Ziels gehen die Vertragsparteien von einer kooperativen und langfristigen Zusammenarbeit aus.

A. Allgemeines

1. Zweck

Gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen (Anhang 1) regelt dieser Vertrag das Auftragsverhältnis und die Zusammenarbeit zwischen der Auftraggeberin und der Auftragnehmerin. Er enthält die zu erbringenden Leistungen, deren Abgeltungen sowie die für die Erfüllung des Auftrages verbindlichen Rahmenbedingungen.

Ergänzend zu diesem Vertrag werden im Jahreskontrakt Leistungsmenge, Kontraktsumme und Fristen festgelegt.

2. Vertragsdauer

Dieser Vertrag gilt für die Periode vom 1. März 2005 bis 31. Dezember 2011. Er wird stillschweigend für jeweils sechs Jahre verlängert unter Vorbehalt der Kündigung gemäss Ziffer 21 dieses Vertrags.

B. Leistungsauftrag

3. Durchführung der Bildungsgänge

Der Leistungsauftrag umfasst nach Massgabe des Jahreskontraktes die Durchführung folgender Ausbildungs- und Lehrgänge:

- a) Fachangestellte/r Gesundheit
- b) Diplomausbildung zur Pflegefachfrau HF bzw. zum Pflegefachmann HF mit den Schwerpunkten somatische Akutpflege, Langzeitpflege sowie KJFF (Kind, Jugendliche, Familie, Frau)
- c) Diplomausbildung zur Hebamme HF (unter Vorbehalt der Zuordnung zur Fachhochschulstufe)
- d) Diplomausbildung Technische Operationsassistentz HF
- e) Diplomausbildung Medizinisch-technische Radiologie HF (unter Vorbehalt der Zuordnung zur Fachhochschulstufe)
- f) Diplomausbildung Bio-Medizinische Analytik HF (unter Vorbehalt der Zuordnung zur Fachhochschulstufe)

- g) Diplomausbildung Dentalhygiene (unter Vorbehalt der Zuordnung zur Fachhochschulstufe)
- h) Über weitere Ausbildungsgänge in den Gesundheitsberufen kann zum gegebenen Zeitpunkt verhandelt werden.

Der lehrbegleitende Berufsmaturitätsunterricht findet an der Berufsmittelschule Zürich statt. Falls der Kanton von diesem Grundsatz abweicht, tritt er mit der Auftragnehmerin in Verhandlung.

Sämtliche Ausbildungs- und Lehrgänge sind durch das Bundesamt für Bildung und Technologie (BBT) bzw. das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) anerkannt. Sie entsprechen den kantonalen Lehrplänen mit Bezug auf die Erfüllung der Lern- und Leistungsziele und die Durchlässigkeit.

4. Standort

Die Auftragnehmerin führt die Schule mit Hauptstandort Gloriastrasse in Zürich im Sinne eines Bildungszentrums.

5. Anstellung des Personals

Für das Personal gelten grundsätzlich die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts. Die Bildungsdirektion kann Ausnahmen gewähren.

Die Auftragnehmerin erstellt ein Personalreglement, das der Bildungsdirektion zur Genehmigung vorzulegen ist.

6. Rekrutierung

6.1 Zulassung und Zuteilung der Studierenden

Die Zulassung der Studierenden der Diplomausbildungen erfolgt für alle Lehrgänge durch die kantonale Zulassungsstelle. Diese nimmt die Zuteilung zu den Zentren gestützt auf den Entscheid der zuständigen Behörde und anhand des gewählten Schwerpunktes bzw. Lehrganges, des Wohnortes der Studierenden und der Kapazität der Zentren vor.

Die Zuteilung der Lernenden der Ausbildung Fachangestellte/r Gesundheit erfolgt durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt, gestützt auf den Entscheid der zuständigen Behörde.

Die Auftragnehmerin wirkt bei der kantonalen Zulassungsstelle mit.

6.2 Werbung

Die kantonale Zulassungsstelle führt in Zusammenarbeit mit der kantonalen koordinierten Personalwerbung und in Absprache mit den beiden Zentren für Bildung im Gesundheitswesen Werbemassnahmen für die Ausbildungen auf Sekundarstufe II und Tertiärstufe durch.

7. Qualitätssicherung

7.1 Pädagogik

Die Bildungsgänge sowohl der Sekundarstufe II als auch der Tertiärstufe sind modularisiert und beinhalten die Anwendung verschiedener Lehr- und Lernformen.

7.2 Qualitätskontrolle und -entwicklung

Die Auftragnehmerin ist verantwortlich für:

- a) Die Durchführung einer systematischen Leistungsbeurteilung der Lehrpersonen.
- b) Ein schulinternes systematisches Qualitätsmanagement mit entsprechender Dokumentation gemäss Verfügung der Bildungsdirektion vom 28.3.2002.
- c) Die Beteiligung am Benchmarking „Ausbildungen im Gesundheitswesen im Kanton Zürich“ der Bildungsdirektion.
- d) Eine jährliche Analyse und Massnahmenplanung aufgrund des Benchmarkings und des schulinternen Qualitätsmanagements. Der Rechenschaftsbericht ist mit dem Jahresbericht einzureichen.

8. Schulordnung

Die Auftragnehmerin erstellt eine Schulordnung. Diese ist der Bildungsdirektion zur Genehmigung vorzulegen.

9. Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit den Praktikumsbetrieben, den Organisationen der Arbeitswelt (OdA) sowie der Berufsmittelschule Zürich ist durch die Auftragnehmerin zu gewährleisten.

C. Leistungen

10. Leistungen

10.1 Durchführung Ausbildungs- und Studiengänge (Leistungsgruppe 1)

Die Kosten für Unterricht, Verwaltung und Betrieb werden mit einer Pauschale pro Lernende bzw. Studierende abgegolten. Massgeblich für die Abgeltung des Unterrichts sind die Vorgaben der entsprechenden Bildungsverordnungen und Lehrpläne.

10.2 Raumkosten (Leistungsgruppe 2)

Die Raumkosten inkl. Grundausrüstung (Anhang 2) werden über eine Pauschale pro Lernende bzw. Studierende abgegolten. Die Berechnung der Pauschale ist in Ziffer 13.2 dieses Vertrags festgehalten.

10.3 Ausserordentliche Investitionen und Anschaffungen (Leistungsgruppe 3)

Ausserordentliche Investitionen und Anschaffungen gehören nicht zur Grundausstattung. Sie werden in Anhang 3 beschrieben.

Anschaffungen von weniger als 5000 Franken sind Bestandteil der Leistungsgruppe 2.

Ausserordentliche Investitionen und Anschaffungen über 5000 Franken sind weder Bestandteil der Leistungsgruppe 1 noch der Leistungsgruppe 2. Diese Investitionen werden von der Bildungsdirektion, gestützt auf die Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968, separat finanziert. Anträge sind im Rahmen

des Budgetprozesses der Bildungsdirektion zur Genehmigung einzureichen.

11. Leistungsmenge

Die voraussichtliche durchschnittliche Anzahl Lernende bzw. Studierende wird jährlich angepasst und ist im Jahreskontrakt festgehalten (vgl. Prognose im Anhang 4).

D. Finanzierung

12. Staatsbeitragsberechtigter Betrag

Der staatsbeitragsberechtigte Betrag setzt sich zusammen aus den Abgeltungen mittels Pauschalen sowie den Abgeltungen gemäss effektivem Aufwand. Er wird im Jahreskontrakt festgelegt (Kontraktsumme) und gilt vorbehältlich der Genehmigung des Budgets durch den Kantonsrat.

Die Abgeltung der Kontraktsumme erfolgt mittels drei Teilzahlungen (insgesamt 95 %) sowie der Schlusszahlung (Juni des darauf folgenden Jahres).

Die Auftragnehmerin hat keine Eigenleistung zu erbringen, solange sie im Rahmen dieser Leistungsvereinbarung sowie auf Grund der daraus resultierenden Marktposition keinen Gewinn erzielt. Die Auftragnehmerin hat jährlich ihre Gesamtrechnung offen zu legen.

13. Abgeltung mittels Pauschalen

13.1 Leistungsgruppe 1

Der Aufwand für die Verwaltung und den Lehrkörper (Leistungsgruppe 1) werden mit einer Pauschale pro Lernende bzw. Studierende und pro Ausbildung bzw. Studiengang abgegolten.

Die Pauschale setzt sich zusammen aus den Personalkosten, den Sachkosten (mit Ausnahme der Raumkosten gemäss Ziffer 10.2 dieses Vertrags) und den Kosten für die Weiterbildung.

Die Pauschale wird jährlich gemäss den Vorgaben des Regierungsrates angepasst und anhand der Vergleichswerte des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes berechnet.

13.2 Leistungsgruppe 2

Die Raumkosten (Leistungsgruppe 2) werden mit einer Pauschale pro Lernende bzw. Studierende abgegolten. Die Pauschale wird wie folgt berechnet:

Bruttoraumfläche pro Klasse (143) in m² *dividiert durch 20 (durchschnittliche Normgrösse einer Klasse)* *multipliziert* mit dem Preis pro m².

Der Bruttopreis pro m² (Raumkosten und Grundausrüstung) beträgt 375 Franken. Er wird jeweils im Jahreskontrakt, erstmals 2007, zu 80% an den Landesindex der Konsumentenpreise angepasst.

13.3 Berechnung der durchschnittlichen Anzahl Lernenden bzw. Studierenden

Massgeblich für die Abgeltung mittels Pauschalen ist die durchschnittliche Anzahl der Lernenden bzw. Studierenden. Diese wird per 31. Dezember wie folgt berechnet:

Total Dienstage (Schultage) per 31.12. aller Lernenden bzw. Studierenden *dividiert durch 364 Tage*. Für die Berechnung ist das Formular im Anhang 5 dieses Vertrags zu verwenden.

13.4 Aufbaukosten

Die durch die Auftraggeberin zu übernehmenden Aufbaukosten gemäss Anhang 6 betragen insgesamt 5 Millionen Franken. Ihre Auszahlung wird wie folgt gestaffelt:

31.5.2005	Fr. 3 Millionen
31.5.2006	Fr. 2 Millionen

14. Abgeltung gemäss effektivem Aufwand

Die Kosten der Leistungsgruppe 3 werden gemäss effektivem Aufwand abgegolten.

15. Saldoabweichungen

Abweichungen des Rechnungssaldo vom Budgetsaldo sind zu begründen.

Positive Saldoabweichungen in der Leistungsgruppe 1 aufgrund von Ursachen, welche durch die Auftragnehmerin beeinflusst werden können (endogen), können ganz oder teilweise den Rücklagen zugewiesen werden. Die Auflösung von Rücklagen ist beim Mittelschul- und Berufsbildungsamt zu beantragen. Sie ist zulässig für Vorhaben, welche sich aus den in diesem Vertrag festgelegten Leistungen ergeben.

Positive Saldoabweichungen in der Leistungsgruppe 1 aufgrund von Ursachen, welche durch die Auftragnehmerin nicht beeinflusst werden können (exogen), berechtigen nicht zur Bildung von Rücklagen.

Negative Abweichungen in der Leistungsgruppe 1 aufgrund von Ursachen, welche durch die Auftragnehmerin beeinflusst werden können (endogen), werden von der Auftragnehmerin übernommen.

Negative Abweichungen in der Leistungsgruppe 1 von Ursachen, welche durch die Auftragnehmerin nicht beeinflusst werden können (exogen), werden von der Auftraggeberin getragen.

Beispiele von endogenen und exogenen Ursachen sind im Anhang 7 aufgeführt.

16. Erträge

Folgende Erträge sind nicht im pauschalierten Bereich zu verbuchen:

- a) Erträge aus Tätigkeiten des festangestellten Lehrkörpers, welche ausserhalb der im Vertrag festgelegten Leistungen erbracht werden;

b) Erträge aus Gebühren und Schulgeldern.

Sie sind unter den Konti *Ausserordentlicher Ertrag* sowie *Erlöse aus Dienstleistungen Dritter* auszuweisen.

Abweichungen von dieser Regelung sind vorgängig durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt zu bewilligen.

E. Berichterstattung

17. Berichterstattung

Die Auftragnehmerin verfasst jeweils zwei Zwischen- sowie einen Abschluss- und einen Jahresbericht auf der Grundlage der Formulare für den Zwischen- und Abschlussbericht im Anhang 8 dieses Vertrags.

Der Jahresbericht ist integrierter Bestandteil der Jahresrechnung.

Der erste Bericht für das Jahr 2005 ist dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt per Stichtag 31. Dezember 2005 einzureichen. Ab 2006 sind die Zwischenberichte per Stichtag 30. April und 31. August gemäss den im Jahreskontrakt festgelegten Fristen einzureichen.

18. Statistik

Die Auftragnehmerin wirkt bei den Datenerhebungen der kantonalen und nationalen Bildungsstatistik mit.

F. Schlussbestimmungen

19. Aufsicht

Die Aufsicht über die Einhaltung des Vertrags wird durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt wahrgenommen.

Bei Streitigkeiten, die nicht einvernehmlich geregelt werden können, verfügt die Bildungsdirektion.

Werden wichtige Bestimmungen dieses Vertrages durch die Auftragnehmerin nicht eingehalten, so kann die Auftraggeberin entsprechende Massnahmen wie den Entzug von Ausbildungsgängen oder die Kürzung von Pauschalen verfügen.

20. Änderungen des Vertrags

Bei Vertragsänderungen muss der Ausbildungsabschluss der laufenden Ausbildungsgänge durch die Vertragsparteien gewährleistet sein.

21. Kündigung des Vertrags

Dieser Vertrag ist mit einer Kündigungsfrist von 18 Monaten per Ende des Jahres kündbar, erstmals per Ende 2008.

22. Schlussbestimmung

Der Vertragsabschluss erfolgt vorbehältlich der Steuerbefreiung der Auftragnehmerin. Die Auftragnehmerin gibt der Auftraggeberin Aufschluss über Statuten und Zusammensetzung des Verwaltungsrates.

Zürich, den

H. Gut
Careum AG (in Gründung)

Dr. B. M. Fenner
Careum AG (in Gründung)

Zürich, den

Regierungsrätin R. Aepli
Bildungsdirektion Kanton Zürich

Dr. M. Escher
Chef Mittelschul- und Berufsbildungsamt

Anhänge

Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen

Anhang 2: Grundausrüstung (Ziffer 10.2)

Anhang 3: Ausserordentliche Investitionen und Anschaffungen (Ziffer 10.3)

Anhang 4: Prognose Leistungsmenge (= Tabellen für Prognose Anzahl Lernender bzw. Studierender) (Ziffer 11)

Anhang 5: Formular für die Berechnung der durchschnittlichen Anzahl Lernender bzw. Studierender (Ziffer 13.3)

Anhang 6: Aufbaukosten (Ziffer 13.4)

Anhang 7: Endogene / exogene Ursachen (Beispiele) (Ziffer 15)

Anhang 8: Formular für die Berichterstattung (Ziffer 17)

ANHANG II: JAHRESKONTRAKT CAREUM**J A H R E S K O N T R A K T
2 0 0 7**

**zwischen dem Mittelschul- und
Berufsbildungsamt Kanton Zürich
und der
Careum AG, Bildungszentrum
für Gesundheitsberufe Zürich**

1. Kontraktparteien

Kontraktparteien sind das Mittelschul- und Berufsbildungsamt des Kantons Zürich und die Careum AG, Bildungszentrum für Gesundheitsberufe Zürich.

Der Jahreskontrakt basiert auf der Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zürich, vertreten durch die Bildungsdirektion und der Careum AG über den Leistungsauftrag zur Führung des Zentrums für Bildung im Gesundheitswesen Zürich Stadt vom 15. Februar 2005.

2. Dauer des Kontraktes

Dieser Kontrakt gilt für die Periode vom 1.1.2007 bis 31.12.2007.

3. Leistungsmengen

Durchschnittliche Anzahl Lernende FaGe (Ziffer 13.3 des Vertrages)	365
Durchschnittliche Anzahl Lernende FaGe – Neumünster	21.60
Durchschnittliche Anzahl Studierende Pflege (Ziffer 13.3 des Vertrages)	213.88
Durchschnittliche Anzahl Studierende BMA (Ziffer 13.3 des Vertrages)	69.42
Durchschnittliche Anzahl Studierende OT (Ziffer 13.3 des Vertrages)	17.88
Durchschnittliche Anzahl Studierende MTRA (Ziffer 13.3 des Vertrages)	27.40
Eintritte 2007	
Lernende FaGe	180
Studierende Diplomausbildung Pflege	132
Studierende Diplomausbildung BMA	25
Studierende Diplomausbildung OT	22
Studierende MTRA	30

4. Pauschalen (Leistungsgruppe 1)

Pauschale Lernende Ausbildung FaGe	13'917
Pauschale Lernende Ausbildung FaGe – Neumünster	10'448
Pauschale Studierende Diplomausbildungen Pflege	14'873
Pauschale Studierende Diplomausbildungen BMA	14'873
Pauschale Studierende OT	13'907
Pauschale Studierende MTRA	13'385

5. Pauschale (Leistungsgruppe 2)

Pauschale pro Lernende bzw. Studierende	2'681.25
---	----------

6. Kontraktsumme

Abgeltung Leistungsgruppe 1: Lernende Ausbildung FaGe	5'079'705
Abgeltung Leistungsgruppe 1: Lernende Ausbildung FaGe – Neumünster	225'677
Abgeltung Leistungsgruppe 1: Diplomausbildung Pflege	3'181'106
Abgeltung Leistungsgruppe 1: Diplomausbildung BMA	1'032'529
Abgeltung Leistungsgruppe 1: Diplomausbildung TOA	248'721
Abgeltung Leistungsgruppe 1: Diplomausbildung MTRA	366'800
Abgeltung Leistungsgruppe 2	1'917'620
Abgeltung Leistungsgruppe 3: Anschaffungen	233'999
Investitionen: werden separat beantragt	
Ausserordentliche Beiträge (Aufbau des Zentrums gemäss Schreiben vom 21.8.06))	274'825
Erträge	
Ausserordentlicher Ertrag	0
Erlös aus Dienstleistungen Dritter	0
Gesamttotal (staatsbeitragsberechtigtes Defizit) *	12'560'983

* unter Vorbehalt der Zustimmung des Kantonsrates zum Budget 2007 des Kantons Zürich

7. Berichterstattung und Fristen

Gemäss beiliegendem Merkblatt.

8. Teilzahlungen

Ab 2007 wird 95 % der Kontraktsumme in monatlichen Teilzahlungen ausbezahlt.

9. Jahresziele

1. Qualitätsmanagement:

Erarbeiten des Reportings für alle Bereiche des Qualitätsmanagements, gemeinsam mit dem ZAG und dem Sektor Mensch und Kunst.

Gemeinsam mit dem ZAG, Überprüfung der Praktika und des LTT Praxis für die Ausbildung Pflege: Erarbeitung der Grundlagen und Auswertung der Erfahrungen; erarbeiten eines zentrumsspezifischen Maßnahmenplans.

2. Fristgerechter Start der Ausbildungsprogramme OT, MTRA

3. Datenaustausch zwischen der Bildungsdirektion und dem Careum ist in allen Bereichen (Statistik, LAP) ab August 2007 gewährleistet.

Zürich, den

Careum AG, Bildungszentrum für Gesundheitsberufe Zürich

H. Gut
Verwaltungsratspräsident,

Dr. Ch. Schär
Direktor

Zürich, den

Mittelschul- und Berufsbildungsamt Zürich

H.J. Höhener
Leiter Abteilung Berufsbildung

K. Senn
Berufsbildungscontroller

ANHANG III: KONTRAKT KV ZÜRICH BUSINESS SCHOOL

K O N T R A K T

2007

Parteien:

Auftraggeberin

Bildungsdirektion des Kantons Zürich

Mittelschul- und Berufsbildungsamt

Beauftragte

KV Zürich Business School

BI Kanton Zürich; MBA:

**KV Zürich Business School,
Zürich:**

Ort, Datum

Ort, Datum

Amtschef Stv.

AK-Präsident/Präsidentin

Sektorleiter/in

Rektor, Rektorin

Der Träger

1. Rechtsgrundlagen / Reglemente

- Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10)
- Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 (SR 412.101)
- Verordnung über die Berufsmaturität vom 30. November 1998 (SR 412.103.1)
- Reglement über das Fach Allgemeinbildung an der Lehrabschlussprüfung in den gewerblichen-industriellen Berufen vom 1.1.1977 (EVD)
- Ausbildungsreglemente/Bildungsverordnungen der einzelnen Berufe
- Reglement und Lehrplan (EVD) / Bildungsverordnungen (BBT) der einzelnen Berufe
- Rahmenlehrplan für den Allgemeinbildenden Unterricht an Gewerblich-industriellen Berufsschulen und Lehrwerkstätten vom 1. August 1996 (BIGA)
- Rahmenlehrplan für den Sportunterricht an Berufsschulen vom 17. Oktober 2001 (BBT)
- Rahmenlehrplan für die Berufsmaturität technische, gestalterische und gewerbliche Richtung vom 22. Februar 2001 (BBT)
- Rahmenlehrplan für die Berufsmaturität gesundheitlich und soziale Richtung vom 12. August 2005 (BBT)
- Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 (LS 410.1)
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 21. Juni 1987 (LS 413.31)
- Berufsbildungsverordnung vom 16. Dezember 1987 (LS 413.311)
- Reglement über die Aufnahme an die Berufsmittelschulen und den Berufsmaturitätsabschluss (Berufsmaturitätsreglement) vom 1. Oktober 2002 (Bildungsrat)
- Gesetz über die hauswirtschaftliche Fortbildung (LS 413.41)
- Personalgesetz vom 27. September 1998 (LS 177.10)

- Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (LSL 177.11)
- Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (LS 177.111)
- Mittel- und Berufsschullehrerverordnung (MBVO) vom 7. April 1999 (LS 414.14)
- Mittel- und Berufsschullehrervollzugsverordnung (MBVVO) vom 26. Mai 1999 (LS 414.141)
- Handbuch Personalrecht, Kantonale Verwaltung Zürich
- Finanzhaushaltsgesetz vom 2. September 1979 (LS 611)
- Verordnung über die Finanzverwaltung vom 10. März 1982 (LS 612)
- Verordnung über das Globalbudget vom 2. Oktober 1996 (LS 612.2)
- Submissionsverordnung vom 18. Juni 1997 (LS 720.11)
- Handbuch für die Haushaltsführung, Finanzverwaltung Kanton Zürich
- Globalbudget 7303, Berufsschulen & Lehrabschlussprüfungen
- Bildungs-, Regierungsrats- und Kantonsratsbeschlüsse zum Sanierungsprogramm 04 (2004 – 2007)
- Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (LS 132.2)
- Gesetz über die Trägerschaft der Berufsschulen vom 2. Dezember 1984 (LS 413.30)
- Verordnung über die Staatsbeiträge an die Berufsbildung vom 2. Dezember 1987 (LS 413.301)
- Vorgaben der Bildungsdirektion zur Qualitätssicherung und -entwicklung auf der Sekundarstufe II (10. April 2005)
- Reglement für das Fach Allgemeinbildung an der Lehrabschlussprüfung in den gewerblich-industriellen Berufen vom 15. Dezember 2003 (BI)
- Schulspezifische Erlasse und Verfügungen
- RRBs Nrn. 57/2005 und 131/2005 betr. MH06

2. Auftrag

2.1 Ausbildung

Allgemeine Umschreibung gemäss Globalbudget 7303:

Ausbildung von Lernenden gemäss eidgenössischem Berufsbildungsgesetz (BBG) Art. 3 an staatlichen und nichtstaatlichen Berufsfachschulen und Lehrwerkstätten. Die schulische Bildung – aus beruflichem und allgemeinem Unterricht gemäss BBT – Rahmenlehrplänen oder Bildungsverordnungen – führt zum eidgenössischen Berufsattest, zum eidgenössischen Fähigkeitszeugnis oder im Zusammenhang mit dem Abschluss einer erweiterten Allgemeinbildung zur Berufsmaturität. Organisation von berufsorientierter Weiterbildung und der höheren Berufsbildung (Tertiärer Bereich) gemäss BBG.

Produktgruppen und Produkte der Berufsfachschulen in der Übersicht

Produktgruppe	Produkt	Leistungsgruppe (siehe Position 7)
Berufliche Vorbildung	Vollschulische Brückenangebote Teilschulische Brückenangebote	2
	Vorbildung (Vorlehre) Gestalterische Vorkurse	1
Berufliche Grundbildung Attest	Anlehre (Weiterführung aus BBG 1978) Attest	1
Berufliche Grundbildung EFZ	Gewerbliche und industrielle Berufsbildung Gestalterische Berufsbildung Berufsbildung Detailhandel Kaufmännische Berufsbildung	1
Ergänzung Grundbildung	Freikurse Stützkurse	2

Berufsmaturität	BM 1 additiv BM 1 integrativ BM 2	1
Bildung in Diplomschulen	Informatikausbildung in der IMS	1 (V+B)
Tertiärbildung	<ul style="list-style-type: none"> • Berufsorientierte Weiterbildung • Vorbereitung für eidg. Berufsprüfung u. höhere Fachprüfungen • Höhere Fachschulen 	4

2.2 Wirkungs- und Leistungsziele

Führung der Berufsfachschule gemäss Schulprogramm und Kontrakt

- **Personelle Führung** der Berufsfachschule nach den geltenden personalrechtlichen Erlassen und den Weisungen der BI/MBA bezüglich des Vollzugs und der administrativen Abwicklung.
- **Qualitätssicherung und -entwicklung:** Jede Berufsfachschule ist beauftragt im Rahmen eines internen Schulqualitätsmanagements die Schul- und Unterrichtsqualität sicherzustellen und weiter zu entwickeln durch
 - **Sicherstellung und Entwicklung der Schul- und Unterrichtsqualität** entsprechend dem Beschluss der Bildungsdirektion vom 10. April 2005 (betr. Vorgaben der BI zur Qualitätssicherung und -entwicklung auf der Sek-Stufe II.
 - **Durchführung der systematischen Leistungsbeurteilung** gemäss Verfügung der Bildungsdirektion vom 6. Dezember 2002 (Rahmenbedingungen für die Mitarbeiterbeurteilung von Lehrpersonen an Mittel- und Berufsschulen; Anteil innerhalb Periode Schuljahre 2003/2004 bis und mit Schuljahr 2007/2008)

-
- **Schulinterne und externe Weiterbildung** der Lehrpersonen und Schulleitungsmitglieder.
Die Schule führt eine Liste über besuchte Weiterbildungsveranstaltungen aller Lehrpersonen. Der Unterricht darf in der Regel im Umfang von drei Halbtagen pro Schuljahr für schulinterne Weiterbildungsveranstaltungen eingestellt werden.
 - **Schulentwicklung:** Jede Berufsfachschule ist beauftragt Schulentwicklung zu betreiben. Der Fokus richtet sich auf drei Schwerpunkte:
 - Personalentwicklung
 - Unterrichtsentwicklung
 - Organisationsentwicklung
 - Förderung der Schulkultur durch gemeinschaftsbildende Massnahmen und Anlässe vor allem im kulturellen und sportlichen Bereich.
 - Gewährleistung der Betreuung der Lernenden durch Beratung der Lernenden und Lehrenden.
 - Sicherstellung des Schulärztlichen Dienstes sowie der Gesundheitsförderung und Suchtprävention gemäss RRB 1465 vom 4. August 1999.
 - Angebote an Dritte (z.B. Kursangebote) und weitere privatrechtliche Handlungen (z. B. Vermietung von Räumen), welche im Zusammenhang mit der Berufsfachschule bzw. des Schulbetriebs stehen.
 - **Berufsfachschulen mit Grundbildung Informatiker/Informatikerin:** Erfüllen der Auflagen im Rahmen der Durchführung der Kompetenznachweise und der Auflagen der Validierung.

- Einführung des Europäischen Sprachenportfolios (ESP) nach den Vorgaben der Fachstelle Fremdsprachen MBA (Schuljahr 2007/2008).
- Zweisprachiger Unterricht in den Referenzprofilen „basic“, „standard“ oder „advanced“ gemäss den Richtlinien für die Einführung von zweisprachigem Unterricht an Berufsfachschulen, sofern didaktisch ausgebildete bili-Lehrpersonen zur Verfügung stehen.
- Einführung der Grundbildung mit Attest inkl. Fachkundige individuelle Betreuung gemäss Rahmenkonzept des MBA.

3. Finanzen

- Die Schulleitungen sind verpflichtet, die finanziellen Kontraktvorgaben einzuhalten.
- Für die finanzielle Führung (Finanzbuchhaltung und KostenLeistungsrechnung) der Schule zeichnet die Schulleitung verantwortlich.
- Die mittel- bis längerfristige Umsetzung des finanziellen Angleichungsprozesses unter den Berufsschulen erfolgt gemäss den Vorgaben des MBA.
- Mit den Kursgeldeinnahmen im Bereich der Weiterbildung ist der Deckungsbeitrag 1 (Löhne einschliesslich Sozialleistungen) zu erreichen. Alle Weiterbildungskurse sind vom Lehrlingsunterricht (Freifachunterricht) zu entkoppeln und entsprechend zu

kalkulieren. Alle durchgeführten Kurse sind nachzukalkulieren (Umsetzung der Projekte San04.228 und San04.229).

- Umsetzung der MH 06 Massnahmen:
 Massnahme 730301: Optimierung der Klassengrössen
 Massnahme 730302: Verzicht auf Finanzierung der Sprachkurse

4. Berichtswesen

- Erstellung eines Jahresberichts (Form frei wählbar), welcher Auskunft über das abgelaufene Schuljahr gibt.
- Die Schule hat einen standardisierten Jahresendbericht zu erstellen inkl. Bericht über die Schulentwicklung.
- Mitwirkung bei der Erstellung der Bildungsstatistik der BI und des BBT.

Folgende Berichte sind der Leistungseinkäuferin (MBA) einzureichen:

Was?	Stichtag	Abgabetermin
Stundenkontokorrente	Ende Schuljahr 2006/07	31.10.2007 an MBA, Personelles
QE-Bericht		gemäss Vereinbarung mit Fachstelle
MAB	Ende Schuljahr 2006/07	31.8.2007, an Abt. BB

Was?	Stichtag	Abgabetermin
Prävention / Gesundheitsförderung		gemäss Vereinbarung mit Fachstelle
Erfahrungsbericht Umsetzung Schullehrplan Sport	Ende Schuljahr 2006/07	31.10.2007 an MBA, Abt. BB
Jahresendbericht 2007	31.12.2007	15.2.2008 an MBA, Abt. BB

- Mögliche weitere Berichte/Angaben gemäss den Vorgaben der Leistungseinkäuferin.
- Das Berichtswesen gemäss Globalbudgetverordnung § 20 ff. (standardisiert) erfolgt direkt durch das Controlling Berufsfachschulen.

5. Indikatoren

5.1 Wirkung, Effektivität

- Weiterbildung: Quote der EduQua zertifizierten Schulen
100 %

6. Leistungen gem. Kosten-Leistungs-Rechnung

➤ Grundbildung

- Berufliche Vorbildung
- Grundbildung EBA
- Grundbildung EFZ
- Zusatzleistungen
- Berufsmaturität

➤ Weiterbildung

- Allgemeine Einzelkurse
- Berufsorientierte Einzelkurse
- Lehrgänge
- Vorbereitung BP/HFP
- Höhere Fachschule
- NDS/HF

7. Leistungsgruppen

Leistungsgruppen	Art	Inhalt
Leistungsgruppe 1	Pflichtunterricht inkl. Verwaltung und Betrieb	Finanzierung des Lehrlingsunterrichtes mittels einer Lektionenpauschale. Die Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen werden durch eine Schülerpauschale finanziert. Darin ist alles enthalten, ausser es ist explizit ausgenommen.

Leistungsgruppen	Art	Inhalt
Leistungsgruppe 2	Zusatzleistungen	Leistungen, die die Schule erbringt, welche nicht über die Leistungsgruppe 1 finanziert werden können (Freifächer, Stützkurse, Schulentwicklung).
Leistungsgruppe 3	Spezielle Abgeltungen	Aufwendungen, die zwangsläufig durch den Betrieb anfallen.
Leistungsgruppe 4	Weiterbildung	Finanzierung über die sogenannte Teilnehmerlektion. Pro Teilnehmerlektion erhält die Schule einen fixen Betrag.

8. Finanzierung

Auf Grund der Budgeteingabe ist für die KV ZH BS ein Staatsbeitrag von

SFr. 40'795'000.00 vorgesehen .

ANHANG IV: NEUE LEISTUNGSVEREINBARUNG ZKS (ENTWURF)

Leistungsvereinbarung 2009–2011

zwischen dem

Kanton Zürich

vertreten durch die Sicherheitsdirektion, Neumühlequai 10, 8090 Zürich

und dem

Zürcher Kantonalverband für Sport

Gartenstrasse 10, 8600 Dübendorf

1. Präambel

Die Förderung des Sports ist eine in der Verfassung verankerte öffentliche Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Die hauptsächliche Aufgabe des Kantons besteht gemäss sportpolitischem Konzept des Regierungsrates (SPOKO) darin, durch die Schaffung guter Rahmenbedingungen und durch finanzielle Zuwendungen die sportliche Betätigung möglichst vieler Menschen im Kanton zu fördern. Dabei kann er selber Aufgaben wahrnehmen oder Dritte unterstützen, die im Sinne der kantonalen Sportpolitik tätig sind.

Gemäss Ziff. 4.2 SPOKO zieht die für den ausserschulischen Sport zuständige Sicherheitsdirektion (nachfolgend DS) den Zürcher Kantonalverband für Sport (nachfolgend ZKS) mittels einer Leistungsvereinbarung zur Erfüllung verschiedener Aufgaben in der kantonalen Sportförderung bei.

2. Grundlagen

Die wichtigsten für die vorliegende Leistungsvereinbarung massgeblichen Rechtsgrundlagen sowie grundlegende Dokumente des ZKS sind in Anhang 1 aufgeführt.

3. Gegenstand

Gegenstand der vorliegenden Leistungsvereinbarung bildet die Zusammenarbeit zwischen der DS bzw. der bei ihr angesiedelten Fachstelle Sport und dem ZKS während der Zeit vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2011.

Geregelt werden insbesondere die vom ZKS zu erbringenden Leistungen sowie deren Abgeltung durch die DS.

Die Leistungsvereinbarung wird durch Ausführungsbestimmungen, Richtlinien, Beschlüsse und Verfügungen konkretisiert (vgl. Anhang 2).

4. Zielsetzung / Strategie

Ausgehend von der Zunahme von massgeblich durch Bewegungsmangel verursachten Zivilisationskrankheiten hat der Regierungsrat in seinen Legislaturzielen 2007–2011 unter anderem die Stabilisierung des Anteils der Bevölkerung mit Adipositas (Fettleibigkeit) als Ziel definiert. Zu diesem Zweck soll neben anderen Massnahmen eine nachhaltige Förderung der Bewegung in breiten Kreisen der Bevölkerung gemäss sportpolitischem Konzept erfolgen.

Gestützt darauf hat die DS die Erhöhung des Anteils der sportlich aktiven Bevölkerung in allen Alterskategorien als Legislaturziel der Direktion deklariert und festgelegt, dass im Sinne einer Massnahme Mittel des Sportfonds gezielt einzusetzen sind, um weitere Bevölkerungsgruppen zur sportlichen Betätigung zu motivieren.

Ausgehend von diesen übergeordneten Zielen verfolgt die Zusammenarbeit zwischen der DS und dem ZKS die Zielsetzung, den Anteil der sportlich aktiven Kantonsbevölkerung in allen Alterskategorien und Bevölkerungsgruppen zu erhöhen, insbesondere im organisierten Verbands- und Vereinssport. Besonderes Augenmerk wird gemäss sportpolitischem Konzept auf die Förderung von Kindern und Jugendlichen, älteren Menschen, Menschen mit Behinderungen und die Gleichstellung der Geschlechter gerichtet.

Damit diese Zielsetzung erreicht werden kann, braucht es genügend, den verschiedenen Bedürfnissen entsprechende Sportangebote und den Willen der Bevölkerung, diese zu nutzen.

Durch die Schaffung von guten Rahmenbedingungen und finanzielle Zuwendungen aus dem Sportfonds werden Bestrebungen unterstützt, die der Bereitstellung eines quantitativ und qualitativ guten Sportangebotes im Breitensport dienen und die Bevölkerung zu körperlicher Bewegung ermuntern oder bei der Ausübung der sportlichen Betätigung unterstützen.

5. Leistungen des ZKS

Auf Grund seiner Stellung als Dachverband der kantonalen Sportverbände und des bei ihm vorhandenen Knowhows eignet sich der ZKS zur Erbringung von Leistungen in folgenden Bereichen der Sportförderung:

- Förderung des organisierten Sports (Ziff. 5.1);
- Führung des kantonalen Sportzentrums (Ziff. 5.2);
- Unterstützung des Sportanlagenbaus (Ziff. 5.3);
- Realisierung besonderer Sportförderungsprojekte (Ziff. 5.4).

5.1 Förderung des organisierten Sports

5.1.1 Politische Vorgaben

Gemäss Ziff. 3.1. SPOKO unterstützt der Kanton die Tätigkeit des ZKS, insbesondere seine Aktivitäten zur Steigerung der Attraktivität ehrenamtlicher Tätigkeit in Verbänden und Vereinen. Der Kanton unterstützt zudem auf Antrag des ZKS Zürcher Verbände und Vereine, namentlich solche, die sich für den Sport mit Kindern, Jugendlichen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen einsetzen. Zur Unterstützung des organisierten Verbands- und Vereinssports sind Mittel aus dem kantonalen Sportfonds zu verwenden (Ziff. 5.2 SPOKO).

5.1.2 Zielsetzung

Es sollen folgende Wirkungen erzielt werden:

Der Anteil der in Zürcher Vereinen und Verbänden sportlich aktiven Bevölkerung wird erhöht, insbesondere der Anteil an Kindern und Jugendlichen, älteren Menschen sowie Menschen mit Behinderungen.

Die Anzahl der in Zürcher Vereinen und Verbänden ehrenamtlich tätigen Personen wird gehalten.

5.1.3 Leistungen des ZKS

Im Hinblick auf die zu erzielenden Wirkungen erbringt der ZKS folgende Leistungen:

5.1.3.1 Bearbeitung von Beitragsgesuchen von Verbänden und Vereinen

Der ZKS bearbeitet Gesuche von Verbänden und Vereinen um finanzielle Unterstützung aus dem Sportfonds. Beiträge können insbesondere er-sucht werden für Grundbeiträge (Infrastruktur, Administration), Ausbildung (Kurswesen), Anlagen, Material, Anlässe und Projekte.

Bei Gesuchen um Unterstützung von Anlässen ist der ZKS für die Bearbeitung zuständig, falls die Teilnehmenden mehrheitlich Mitglieder von Verbänden und Vereinen sind und es sich nicht um international bedeut-same Anlässe handelt, die gemäss Bundesrecht einen Beitrag des Kan-tons verlangen. Gesuche für Anlässe, an denen mehrheitlich ungebunden Sport Treibende teilnehmen und solche, die nach Bundesrecht einen Beitrag des Kantons verlangen, sind an die Fachstelle Sport zur Bearbei-tung weiterzuleiten.

Bei Gesuchen um Unterstützung von Projekten ist der ZKS zuständig, falls hauptsächlich Mitglieder von Verbänden und Vereinen profitieren. Profitieren hauptsächlich ungebunden Sport Treibende, ist das entspre-chende Gesuch an die Fachstelle Sport zur Bearbeitung weiterzuleiten.

Der ZKS erlässt für die Bearbeitung und Beurteilung der Gesuche Aus-führungsrichtlinien, die mit den Zielen und Grundsätzen der kantonalen Sportpolitik und der vorliegenden Leistungsvereinbarung übereinstim-men.

5.1.3.2 Information von Verbänden und Vereinen

Der ZKS sorgt dafür, dass die für den organisierten Sport wichtigen In-formationen zu den Verbänden und Vereinen gelangen. Er nutzt dazu insbesondere moderne Kommunikationsmittel (z.B. Internet).

5.1.3.3 Förderung von besonderen Bevölkerungsgruppen

Der ZKS erarbeitet ein Konzept, in dem dargelegt wird, wie der Anteil an Kindern und Jugendlichen, Frauen, älteren Menschen sowie Menschen mit Behinderungen, die in Verbänden und Vereinen sportlich aktiv sind, erhöht werden kann.

5.1.3.4 Nachwuchsförderung

Der ZKS beschäftigt einen Beauftragten für die Nachwuchsförderung, der sich um die Förderung von sportlich besonders talentierten Kindern und Jugendlichen im Kanton kümmert. Die Einzelheiten sind in separaten Ausführungsbestimmungen geregelt (vgl. Anhang 2).

Zurzeit wird im Auftrag der DS ein kantonales Nachwuchsförderungskonzept erarbeitet. Der ZKS ist in die Erarbeitung eingebunden. Nach dessen Festsetzung soll die Nachwuchsförderung nach diesem Konzept und neuen Ausführungsbestimmungen erfolgen. Das kann Änderungen bezüglich der vom ZKS zu erbringenden Leistungen nach sich ziehen.

5.1.3.5 Förderung von ehrenamtlich Tätigen

Der ZKS unternimmt Anstrengungen zur Steigerung der Attraktivität ehrenamtlicher Tätigkeit in den Verbänden und Vereinen. Er bietet insbesondere Aus- und Weiterbildungsangebote für Funktionäre (zentrale Ausbildung) an, organisiert Workshops, Konferenzen und Veranstaltungen, sorgt für die Bescheinigung (Zertifikat) ehrenamtlicher Tätigkeit und stellt Hilfsmittel (z.B. über das Internet) zur Verfügung, welche die Arbeit von ehrenamtlich Tätigen erleichtern.

5.2 Führung des kantonalen Sportzentrums

5.2.1 Politische Vorgaben

Gemäss Ziff. 3.4.2 i.V.m. Ziff. 4.2 SPOKO führt der ZKS das kantonale Sportzentrum Kerenzerberg, das den Bedürfnissen der Zürcher Sport Treibenden entsprechend erneuert und bei Bedarf ausgebaut und nach Ziff. 3.2.1 SPOKO insbesondere den Zürcher Verbänden und Vereinen zu Vorzugsbedingungen zur Verfügung gestellt wird.

5.2.2 Zielsetzung

Die Nutzung des kantonalen Sportzentrums durch Sportlerinnen und Sportler aus dem Kanton Zürich wird erhöht.

5.2.3 Leistungen des ZKS

Im Hinblick auf die zu erzielende Wirkung erbringt der ZKS folgende Leistungen:

5.2.3.1 Betriebsführung

Der ZKS führt das Sportzentrum mit dem dazu gehörenden Hotel entsprechend den Bedürfnissen der Zürcher Sport Treibenden.

Das Sportzentrum dient in erster Linie der Durchführung von Kursen von Zürcher Verbänden und Vereinen sowie der Fachstelle Sport.

Der Betrieb erfolgt nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Im Sinne der Sportförderung wird jedoch auf die Erhebung kostendeckender Preise verzichtet. Das Defizit wird durch einen Betriebsbeitrag aus dem Sportfonds getragen (vgl. Ziffer 7.2).

Zum Betrieb gehört insbesondere der Unterhalt des Mobiliars sowie die Entrichtung von Abgaben und der Abschluss von Versicherungen. Die entsprechenden Aufwendungen werden der Betriebsrechnung belastet. Ausgenommen davon ist der Abschluss der Gebäudeversicherung, die durch den Kanton abgeschlossen und nicht der Betriebsrechnung belastet wird.

Der ZKS bildet eine Betriebskommission als strategisches Organ, in der die DS mit einer Person Einsitz hat.

5.2.3.2 Mitwirkung bei Bauvorhaben

Für Bauvorhaben, insbesondere für den Unterhalt, die Erneuerung und den Ausbau von Gebäuden und Anlagen des Sportzentrums sowie für die Anschaffung und Erneuerung des Mobiliars ist die DS verantwortlich.

Die entsprechenden Bauvorhaben werden von der Baudirektion (Hochbauamt) im Auftrag der DS ausgeführt. Die Einzelheiten betreffend Kompetenzen und Tätigkeiten des Hochbauamtes sind in einer Verfügung der DS geregelt (vgl. Anhang 2).

Der ZKS beurteilt die bauliche Situation vor dem Hintergrund der Bedürfnisse der Zürcher Sport Treibenden und unterbreitet seine Einschätzung der Betriebskommission. Die Betriebskommission schlägt der DS notwendige und sinnvolle Bauvorhaben zur Realisierung vor.

Bei der Realisierung von Bauvorhaben begleitet der ZKS die Bauarbeiten zusammen mit dem Hochbauamt. Dabei vertritt der ZKS gegenüber dem Hochbauamt und Dritten die Interessen der DS, insbesondere bezüglich zeitgerechter und kostengünstiger Realisierung.

5.3 Unterstützung des Sportanlagenbaus

5.3.1 Politische Vorgaben

Gemäss Art. 3.4.2 SPOKO enthält das kantonale Sportanlagenkonzept Aussagen über die Versorgung und die Bedürfnisse der Bevölkerung und dient dem Kanton als Entscheidungsgrundlage für die Sportstättenpolitik. Ziel des Sportanlagenkonzepts ist es gemäss Ziff. 2 KASAK, einen Beitrag zu einer bedarfsgerechten, effizienten und nachhaltigen Versorgung der Kantonsbevölkerung mit Sportanlagen zu leisten, insbesondere, dass alle Regionen in genügender Weise mit für die gesamte Bevölkerung bedeutenden breitenwirksamen Sportanlagen versorgt sind.

Nach Ziff. 11 KASAK sind die für Sportanlagen bestimmten Mittel des Sportfonds schwergewichtig für die im KASAK-Katalog aufgeführten regional und kantonal bedeutsamen Anlagen zu verwenden, wobei jedoch auch weiterhin andere Anlagen unterstützt werden.

5.3.2 Zielsetzung

Der Sportanlagenbau von Dritten entwickelt sich im Sinne des kantonalen Sportanlagenkonzepts.

5.3.3 Leistungen des ZKS

Im Hinblick auf die zu erzielende Wirkung erbringt der ZKS folgende Leistungen:

5.3.3.1 Bearbeitung von Gesuchen von Dritten um Unterstützung des Anlagenbaus

Der ZKS bearbeitet Gesuche von Gemeinden und weiteren, nicht dem ZKS angeschlossenen Organisationen um finanzielle Unterstützung aus dem Sportfonds für den Bau von Sportanlagen, die nicht im KASAK-Katalog aufgeführt sind.

Der ZKS erlässt für die Bearbeitung und Beurteilung der Gesuche Ausführungsrichtlinien, die mit den Zielen und Grundsätzen der kantonalen Sportpolitik (SPOKO, KASAK) und der vorliegenden Leistungsvereinbarung übereinstimmen.

5.3.3.2 Mitwirkung bei der Bearbeitung von Gesuchen um Unterstützung von KASAK-Anlagen

Der ZKS bearbeitet gemeinsam mit der Fachstelle Sport Gesuche um finanzielle Unterstützung aus dem Sportfonds für den Bau von Sportanla-

gen, die im KASAK-Katalog aufgeführt sind. Die Einzelheiten sind in separaten Ausführungsbestimmungen geregelt (vgl. Anhang 1).

5.4 Realisierung besonderer Sportförderungsprojekte

5.4.1 Politische Vorgaben

Gemäss Ziff. 2.2.1 i.V.m. 2.2.4 SPOKO unterstützt der Kanton Bestrebungen, die zur positiven Entwicklung des Sports beitragen. Dazu zählen unter anderem solche, die zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur sozialen Integration sowie zur wirkungsvollen Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel und der Nachhaltigkeit beitragen.

5.4.2 Zielsetzung

Die realisierten Sportförderungsprojekte werden von Dritten nachgeahmt oder als vorbildlich eingestuft.

5.4.3 Leistungen des ZKS

Im Hinblick auf die zu erzielende Wirkung erbringt der ZKS folgende Leistungen:

5.4.3.1 Zertifizierung des ZKS

Der ZKS lässt seine Organisation und Abläufe durch eine anerkannte Institution prüfen. Er erwirbt ein Zertifikat für Nonprofit-Organisationen, das eine hohe Qualität seiner Leistungen zu Gunsten der Vereine und Verbände, der DS und weiteren Partnern garantiert.

5.4.3.2 Mitwirkung bei besonderen Anlässen

Der von der Fachstelle Sport und dem ZKS gemeinsam organisierte Zürcher Orientierungslauf ist ein Vorzeigeanlass des Kantons bezüglich Einbindung aller Alterskategorien und Bevölkerungsgruppen, Gemeinschaftserlebnis sowie Umweltbewusstsein. Der ZKS erledigt insbesondere die Rechnungsführung, stellt personelle Ressourcen zur Verfügung und leistet einen finanziellen Beitrag. Die Einzelheiten sind in separaten Ausführungsbestimmungen geregelt (vgl. Anhang 2).

Das von der Fachstelle Sport und Plusport Behindertensport Schweiz gemeinsam organisierte Sportlager „mitenand“ ist ein Vorzeigeanlass des Kantons bezüglich Integration von Menschen mit Behinderungen durch gemeinsames Sport treiben mit Menschen ohne Behinderungen. Der ZKS leistet einen finanziellen Beitrag an das Lager. Die Einzelheiten sind in separaten Ausführungsbestimmungen geregelt (vgl. Anhang 2).

5.4.3.3 Erfüllen von weiteren Aufgaben

Der ZKS unterstützt die DS bei der Umsetzung der kantonalen Sportpolitik, insbesondere im Bereich des organisierten Verbands- und Vereinssports. Er arbeitet eng mit der Fachstelle Sport zusammen.

Der ZKS wirkt auf Ersuchen der DS bei kantonalen Sportförderungsprojekten mit und übernimmt in deren Auftrag besondere Aufgaben.

6. Abgeltung der Leistungen des ZKS

6.1 Höhe

Die vom ZKS in den verschiedenen Sportförderungsbereichen gemäss Ziffer 5 erbrachten Leistungen werden während der Vertragsdauer mit einem jährlichen Pauschalbeitrag von insgesamt Fr. 800 000 abgegolten. Der Pauschalbeitrag setzt sich aus folgenden Beiträgen zusammen:

– Förderung des organisierten Sports	Fr. 350 000
– Führung des kantonalen Sportzentrums	Fr. 250 000
– Unterstützung des Sportanlagenbaus	Fr. 100 000
– Realisierung besonderer Sportförderungsprojekte	Fr. 100 000

6.2 Modalitäten

Mit dem Pauschalbeitrag gemäss Ziffer 6.1 werden sowohl die professionelle Tätigkeit der Geschäftsstelle (Personal, Infrastruktur) als auch die ehrenamtlichen Aktivitäten des ZKS im Rahmen der Erfüllung der Leistungen gemäss Ziffer 5 abgegolten.

Im Pauschalbeitrag ist insbesondere auch der bisher über den Verbandsanteil (vgl. Ziffer 7.1) in Rechnung gestellte Grundbeitrag des ZKS und die Pauschalentschädigung des Beauftragten für die Nachwuchsförderung enthalten.

Nicht im Pauschalbeitrag enthalten sind hingegen die Kosten für Projekte zur Förderung organisierten Sports gemäss Ziffer 5.1 sowie zur Realisierung besonderer Sportförderungsprojekte gemäss Ziffer 5.4. Diese Kosten werden über den Verbandsanteil finanziert (vgl. Ziffer 7.1).

Die Überweisung des Pauschalbetrages erfolgt jeweils am Anfang des Jahres.

7. Ausrichten von Subventionen aus dem Sportfonds

Die Gelder des Sportfonds stehen für die Subventionierung von Aktivitäten von Verbänden und Vereinen (Verbandsanteil) einerseits und für die Subventionierung von Gemeinden und weiteren Institutionen sowie für die Erneuerung, den Unterhalt und den Betrieb des kantonalen Sportzentrums (Kantonsanteil) andererseits zur Verfügung.

7.1 Verbandsanteil

Für die Unterstützung von Gesuchen von Verbänden und Vereinen und für Projekte zur Förderung des organisierten Sports gemäss Ziffer 5.1 sowie zur Realisierung besonderer Sportförderungsprojekte gemäss Ziffer 5.4, in die der ZKS eingebunden ist, wird ein Verbandsanteil aus dem Sportfonds ausgedient.

Die Höhe des Verbandsanteils beträgt während der Vertragsdauer maximal Fr. 4,5 Mio. Franken.

Der ZKS legt der DS jährlich bis zum 15. Oktober ein Budget über die Verwendung des Verbandsanteils im folgenden Jahr vor. Das Budget wird vom Regierungsrat zusammen mit den Budgets betreffend die Betriebsführung des kantonalen Sportzentrums und die Unterstützung des Sportanlagenbaus Dritter (vgl. Ziff. 7.2) genehmigt.

Die Überweisung des genehmigten Verbandsanteils erfolgt jeweils am Anfang des Jahres. Der ZKS sorgt für die Auszahlung an die beitragsberechtigten Verbände und Vereine.

Der ZKS legt der DS jährlich bis zum 30. April eine Abrechnung über die Verwendung des Verbandsanteils im vergangenen Jahr vor. Die Revision der Abrechnung erfolgt durch die DS und die Finanzkontrolle.

7.2 Kantonsanteil

Die Aufwendungen für die Erneuerung, den Unterhalt und die Deckung des Betriebsdefizits des kantonalen Sportzentrums gemäss Ziffer 5.2 und die Unterstützung des Sportanlagenbaus gemäss Ziffer 5.3 werden dem Kantonsanteil belastet.

Der ZKS legt der DS jährlich zusammen mit dem Budget und der Abrechnung des Verbandsanteils ein Budget und eine Abrechnung für den Betrieb des kantonalen Sportzentrums gemäss Ziffer 5.2.3.1 vor. Der Beitrag zur Deckung des Betriebsdefizits (Betriebsbeitrag) wird dem ZKS jeweils am Anfang des Jahres überwiesen.

Der ZKS legt der DS jährlich zusammen mit dem Budget des Verbandsanteils ein Budget für die Unterstützung des Anlagenbaus von Dritten gemäss Ziffer 5.3.3.1 vor. Die Auszahlung der Beiträge erfolgt durch die DS.

8. Berichterstattung und Controlling

8.1 Berichterstattung

Der ZKS informiert die DS rechtzeitig, vollständig und ausgewogen über die wesentlichen Vorkommnisse im Zusammenhang mit den gemäss Ziffer 5 zu erbringenden Leistungen. Die Berichterstattung erfolgt bei Bedarf laufend oder periodisch.

Die periodische Berichterstattung erfolgt durch gegenseitige Einsitznahme in Gremien und das Einreichen von Dokumenten.

Der ZKS nimmt mit einem Vertreter an den Sportrapporten der DS und den Sitzungen der kantonalen Sportkommission teil. Die DS ihrerseits ist mit einem Vertreter in der Betriebskommission des kantonalen Sportzentrums und in der Swisslos/Sport-Toto-Kommission des ZKS vertreten.

Der ZKS hat der DS jährlich folgende Dokumente einzureichen:

- Budget (vgl. Ziffer 7);
- Abrechnung (vgl. Ziffer 7);
- Geschäftsbericht ZKS (jeweils bis 30. April);
- Bericht zur Ziel- und Leistungserfüllung (jeweils bis zum 30. April; vgl. Ziffer 8.2.).

Die DS hat das Recht in alle Unterlagen und Belege Einsicht zu nehmen, die im Zusammenhang mit der Erbringung der Leistungen des ZKS gemäss Ziffer 5 stehen.

8.2 Controlling

Jeder Sportförderungsbereich gemäss den Ziffern 5.1– 5.4 bildet eine Leistungsgruppe mit entsprechenden Zielen und zu erbringenden Leistungen. Zur Überprüfung der Zielerreichung und der erbrachten Leistungen hat der ZKS der DS jährlich einen Bericht zur Ziel- und Leistungserfüllung (vgl. Anhang 3) zu liefern.

Die DS prüft Budget, Abrechnung, Geschäftsbericht sowie Bericht zur Ziel- und Leistungserfüllung des ZKS.

9. Besondere Regelungen

9.1 Grundsatz der Kompetenzverteilung

Für Sportförderungsbereiche, die nicht in der vorliegenden Vereinbarung geregelt sind (z.B. Schulsport, Spitzensport) oder bei neu auftretenden Fragen in der kantonalen Sportförderung gilt grundsätzlich folgende Kompetenzaufteilung:

- Der ZKS ist für Fragen betreffend den organisierten Sport in Verbänden und Vereinen zuständig.
- Die DS ist für die übrigen Fragen, insbesondere für den ungebundenen Sport zuständig.

Ergeben sich in Einzelfällen Unsicherheiten, wer zuständig ist, legen die Parteien die Zuständigkeit gemeinsam fest.

9.2 Versicherungsschutz

Der ZKS sorgt dafür, dass mögliche Risiken im Zusammenhang mit der Erbringung seiner Leistungen gemäss Ziffer 5 durch einen genügenden Versicherungsschutz gedeckt sind.

10. Anpassung, Beendigung und Erneuerung

10.1 Anpassung

Eine Anpassung der vorliegenden Leistungsvereinbarung ist möglich, falls sich die beim Abschluss herrschenden Rahmenbedingungen erheblich verändern.

Insbesondere ist der Pauschalbeitrag zur Abgeltung der Leistungen des ZKS gemäss Ziffer 6.1 zu erhöhen, falls die Anzahl der von ihm zu bearbeitenden Gesuche deutlich steigt oder er über längere Zeit aufwändige Leistungen gemäss Ziffer 5.4.3.3 erbringt.

10.2 Beendigung

10.2.1 Ordentliche Beendigung

Die vorliegende Leistungsvereinbarung endet am 31. Dezember 2011.

10.2.1 Ausserordentliche Beendigung

Liegen ausserordentliche Umstände vor, welche die Weiterführung der Leistungsvereinbarung für eine oder beide Parteien unzumutbar machen, kann sie vor dem 31. Dezember 2011 aufgelöst werden.

10.3 Erneuerung

Ist eine Partei interessiert, nach der Beendigung der vorliegenden Leistungsvereinbarung eine neue Leistungsvereinbarung abzuschliessen, so hat sie das der anderen Partei bis spätestens am 31. Dezember 2010 schriftlich mitzuteilen.

Ist auch die andere Partei am Abschluss einer neuen Leistungsvereinbarung interessiert, sind entsprechende Verhandlungen aufzunehmen. Dabei sind die Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit im Rahmen der vorliegenden Leistungsvereinbarung, insbesondere bezüglich Zielerrei-

chung und Leistungserbringung gemäss Ziffer 8.2 zu beachten und bei der Ausarbeitung der neuen Leistungsvereinbarung zu berücksichtigen.

11. Regelung im Konfliktfall

Die Vertragsparteien verpflichten sich, bei allfälligen Streitigkeiten aus dieser Leistungsvereinbarung einvernehmliche Lösungen zu suchen.

Kommt keine Einigung zustande, so gelangen die Rechtsmittel gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich zur Anwendung.

12. Schlussbestimmungen

Die vorliegende Leistungsvereinbarung ersetzt ab dem 1. Januar 2009 die Hauptvereinbarung vom 15. November 2001 sowie die Vereinbarungen betreffend die Nachwuchsförderung vom 20. Oktober 2003, die Vereinbarung betreffend den Zürcher Orientierungslauf vom Juni 2005 sowie die Vereinbarung betreffend das Behindertensportlager „mitenand“ vom März 2003.

Zürich, 19. Oktober 2007

Sicherheitsdirektion

Zürcher Kantonalverband für Sport

Dr. Hans Hollenstein,
Regierungsrat

Reinhard Wagner,
Präsident

Urs Schmidig,
Chef Fachstelle Sport

Arnold Müller,
Geschäftsführer

Anhang 1 zur Leistungsvereinbarung DS – ZKS (Grundlagen)

Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport vom 17. März 1972 (SR 415.0)
- Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51)
- Verordnung zum Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 27. Mai 1924 (SR 935.511)
- Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
- Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6. Juni 2005 (LS 172.1)
- Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) vom 6. Juni 2005 (LS 172.11)
- Verordnung über die Fachstelle Sport und die Sportkommission vom 3. November 1999 (LS 410.8)
- Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons (Finanzhaushaltsgesetz) vom 2. September 1979 (LS 611)
- Sportpolitisches Konzept des Kantons Zürich (SPOKO) vom 5. April 2006 (RRB Nr. 530/2006)
- Sportanlagenkonzept des Kantons Zürich (KASAK) vom 2. Mai 2007 (RRB Nr. 654/2007)
- RRB Nr. XY/2007 betreffend neue Leistungsvereinbarung mit dem ZKS
[ist noch zu erlassen]
- Verfügung der Sicherheitsdirektion betreffend Sportzentrum Kerenzerberg (Anschaffung/Unterhalt, Ausgabenvollzugskompetenz der Baudirektion/Hoachbauamt vom 16. Mai 2007

Grundlagen des ZKS

- Statuten des ZKS vom 8. Juni 2006
- Leitbild des ZKS vom März 2007
- Ziele 2007–2011 des ZKS vom März 2007

Anhang 2 zur Leistungsvereinbarung DS – ZKS (Konkretisierende Dokumente)

- Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Sportanlagenkonzept
- Ausführungsbestimmungen zur Nachwuchsförderung
- Ausführungsbestimmungen zum Zürcher Orientierungslauf
- Ausführungsbestimmungen zum Behindertensportlager

[Die Ausführungsbestimmungen betreffend das kantonale Sportanlagenkonzept sind in Vorbereitung. Die übrigen Bestimmungen sollen erarbeitet werden, wenn die Leistungsvereinbarung im Sinne des vorliegenden Entwurfs umgesetzt werden soll.]

- Ausführungsbestimmungen zu Gesuchen für Sport-Toto-Beiträgen des ZKS vom 5. Juli 2000
- Grundbeiträge-Richtlinien des ZKS vom 27. September 2007
- Ausbildungs-Richtlinien des ZKS vom 21. September 2006
- Sportanlagen-Richtlinien des ZKS vom 27. September 2007
- Sportmaterial-Richtlinien des ZKS vom 21. September 2006
- Sportförderungs-Richtlinien betreffend Anlässe und Projekte
[Diese Richtlinie ist noch zu erlassen]

Anhang 3 zur Leistungsvereinbarung DS – ZKS (Wirkungs- und Leistungsmessung)

Leistungsgruppe 1: Förderung des organisierten Sports

Wirkungsziel: Erhöhung des Anteils der sportlich aktiven Bevölkerung in Verbänden und Vereinen

Beurteilung der Zielerreichung:

Vergleich der jeweils aktuellen Zahlen der Mitgliederstatistik ZKS mit den Zahlen der Mitgliederstatistik 2008 des ZKS

Messung der erbrachten Leistung:

Leistung 1.1: Bearbeitung Beitragsgesuche von Verbänden/Vereinen

Bearbeitung Gesuche betreffend Grundbeiträge, Ausbildung, Anlagen und Material

Anzahl bearbeitete Gesuche, Anzahl unterstützte Gesuche, Totalbeitrag aller unterstützter Gesuche, Anteil Totalbeitrag an Gesamtkosten (in %), Durchschnittsbeitrag pro unterstütztes Gesuch

bei Bearbeitung Gesuche betreffend Anlässe zusätzlich:

Anzahl nationale und internationale Meisterschaften, Anzahl Teilnehmende (davon Kinder/Jugendliche, Frauen, Senioren, Behinderte aus Kanton), Anzahl ehrenamtliche Funktionäre (davon aus Kanton)

bei Bearbeitung Gesuche betreffend Projekte zusätzlich:

Anzahl Projekte für besondere Bevölkerungs- und Zielgruppe/n (Kinder/Jugendliche, Frauen, Senioren, Behinderte, Inaktive, Übergewichtige, Ausländer), falls möglich Anzahl Profitierende (davon Kinder/Jugendliche, Frauen, Senioren, Behinderte aus Kanton)

Leistung 1.2: Information von Verbänden und Vereinen

Anzahl Besucher auf Internetseite ZKS, Anzahl verschickte ZKS-Newsletter, Anzahl erfasste E-Mail-Adressen von Verbänden/Vereinen, Auflage ZKS-Jahresbericht, Anzahl ZKS-Publikationen für Verbände/Vereine

Leistung 1.3: Förderung besonderer Bevölkerungsgruppen

Bericht (Richtwert: 2 Seiten) über geleistete Arbeit, wesentliche neue Erkenntnisse und Stand der Erarbeitung des Konzepts

Leistung 1.4: Nachwuchsförderung

Anzahl bearbeitete Anfragen, Anzahl mit Beiträgen unterstützte Nachwuchsathleten, Totalbeitrag für alle Athleten, Durchschnittsbeitrag pro unterstützter Athlet

Bericht: (Richtwert: 2 Seiten) über geleistete Arbeit, wesentliche neue Erkenntnisse und Stand der Umsetzung der Nachwuchsförderung

Leistung 1.5: Förderung von ehrenamtlich Tätigen

Anzahl zentral ausgebildete Funktionäre, Anzahl zentral weitergebildete Funktionäre, Anzahl ausgestellte Zertifikate, Anzahl Veranstaltungen zur Förderung des Ehrenamts (ohne zentrale Aus- und Weiterbildung)

Leistungsgruppe 2: Führung des kantonalen Sportzentrums

Wirkungsziel: Erhöhung der Nutzung durch Sportler aus dem Kanton Zürich

Beurteilung der Zielerreichung:

Vergleich der jeweils aktuellen Zahlen der Nutzerstatistik des Sportzentrums mit den Zahlen der Nutzerstatistik 2008 des Sportzentrums

Messung der erbrachten Leistung:

Leistung 2.1: Betriebsführung

Total Anzahl Übernachtungen, Anzahl Übernachtungen von Zürchern, Bettenauslastung, Anzahl zufriedener Kunden, Defizit pro Person und Übernachtung

Leistung 2.2: Mitwirkung bei Bauvorhaben

Beschreibung in Jahresbericht

Leistungsgruppe 3: Unterstützung des Sportanlagenbaus

Wirkungsziel: Entwicklung des Sportanlagenbaus im Sinne des kantonalen Sportanlagenkonzepts

Beurteilung der Zielerreichung:

Bericht am Ende der regierungsrätlichen Legislaturperiode 2007–2011

Messung der erbrachten Leistung:**Leistung 3.1: Bearbeitung von Gesuchen Dritter um Unterstützung des Anlagenbaus**

Anzahl bearbeitete Gesuche, Anzahl unterstützte Anlagen, Totalbeitrag aller unterstützter Anlagen, Anteil Totalbeitrag an gesamten Investitionskosten (in %), Durchschnittsbeitrag pro unterstützte Anlage

Leistung 3.2: Mitwirkung bei der Bearbeitung von Gesuchen um Unterstützung von KASAK-Anlagen

Leistungsmessung durch Fachstelle Sport

Leistungsgruppe 4: Realisierung besonderer Sportförderungsprojekte

Wirkungsziel: Realisierte Projekte werden von Dritten nachgeahmt oder als vorbildlich eingestuft

Beurteilung der Zielerreichung:

Bericht am Ende der regierungsrätlichen Legislaturperiode 2007–2011

Messung der erbrachten Leistung:**Leistung 4.1: Zertifizierung des ZKS**

Bericht: (Richtwert: 2 Seiten) über Stand der Zertifizierung

Leistung 4.2: Mitwirkung bei besonderen Anlässen

Zürcher Orientierungslauf: Einreichen Abrechnung Zürcher Orientierungslauf und Budget ZKS;

Behindertensportlager: Einreichen Budget ZKS

Leistung 4.3: Erfüllen von weiteren Aufgaben

Leistungsnachweis entsprechend den besonderen Umständen

Beschreibung im Jahresbericht

**ANHANG V: ALTE LEISTUNGSVEREINBARUNG ZKS
(HAUPTVEREINBARUNG)**

Vereinbarung

zwischen

**dem Kanton Zürich, vertreten durch die Direktion für Soziales und
Sicherheit, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich**

als Leistungsnehmer

und

**dem Zürcher Kantonalverband für Sport,
Gartenstrasse 10, 8600 Dübendorf**

als Leistungserbringer

Zwischen den Parteien wird die nachfolgende Vereinbarung abgeschlossen:

1. Zweck

Mit der Vereinbarung werden die Dienstleistungen des Zürcher Kantonalverbandes für Sport (ZKS), Dachverband der Zürcher Sportverbände, als Leistungserbringer sowie deren Abgeltung durch den Kanton Zürich, vertreten durch die Direktion für Soziales und Sicherheit (DS), als Leistungsnehmer umschrieben. Die Leistungen des ZKS umfassen vor allem die Mitwirkung bei der Förderung des vereinsmässigen Breitensports, die Führung des kantonalen Sportzentrums Kerenzlerberg und die Beratung der DS als Sportdirektion im ausserschulischen Bereich, namentlich im Zusammenhang mit der Unterstützung von Sportstätten.

2 Grundlagen

Grundlagen der Vereinbarung bilden:

- ▶ in organisatorischer Hinsicht das Konzept des Regierungsrates zur Sportförderung im Kanton Zürich vom 4. September 1996 und die Verordnung über die Koordinationsstelle Sport und die Sportkommission vom 3. November 1999;
- ▶ in finanzieller Hinsicht (betreffend die Verwendung der Sport-Toto-Gelder) Art. 5 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923, Statuten/Wegleitung der Sport-Toto-Gesellschaft vom 9. Juni 1984/28. Februar 1994 und § 46 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979.

3. Aufträge

3.1. Sport-Toto-Gelder, Verbandsaktivitäten, Beitragsgesuche

3.1.1. Gemäss Sportkonzept unterstützt der Regierungsrat den Jugend- und Breitensport, wobei unter Breitensport primär der organisierte Vereinssport verstanden wird. Der ZKS schafft die Voraussetzungen, um die im Rahmen des Verbandsanteils (hinten Ziffer 3.4.) zugewiesenen Sport-Toto-Gelder zweckgerichtet für die Aktivitäts-

ten der angeschlossenen Verbände und des Dachverbandes einzusetzen. Die Sport-Toto-Gelder können für folgende Verbandsaktivitäten verwendet werden:

- ▶ Bau/Unterhalt von Sportstätten der Verbände (unter Vorbehalt von Ziff. 3.1.2.);
- ▶ Anschaffung von Sportgeräten der Verbände;
- ▶ Durchführung von Verbandssportanlässen (Kurse, Wettkämpfe);
- ▶ besondere Sportprojekte der Verbände;
- ▶ ständige Verbandsadministration (Anteil).

3.1.2. Der ZKS leitet die Beitragsgesuche für Sportstätten (Bau, Sanierung, Renovation), deren Bedeutung (überregional, kantonal, überkantonal) einen Beitrag gemäss Sportkonzept aus dem Sportfonds rechtfertigt, an die DS weiter. In Zweifelsfällen bezüglich Bedeutung der Sportstätte nimmt er nach Eingang des Gesuchs umgehend Rücksprache mit der DS.

3.1.3. Die DS hat mit einer Vertreterin/einem Vertreter Einsitz in der Sport-Toto-Kommission des ZKS.

3.2. Führen des Sportzentrums Kerenzerberg

3.2.1. Der ZKS führt das Sportzentrum Kerenzerberg, bestehend aus dem eigentlichen Sportzentrum und dem Hotel Rössli, nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen (Defizitdeckung gemäss Ziffer 3.2.4.). Das Hotel Rössli kann im Pachtverhältnis Dritten übergeben werden.

Das Sportzentrum dient in erster Linie der Durchführung von Kursen der Zürcher Sportverbände und der Koordinationsstelle Sport.

3.2.2. Der ZKS bildet für die Führung des Sportzentrums Kerenzerberg eine Betriebskommission. Die DS hat mit einer Vertreterin/einem Vertreter Einsitz.

- 3.2.3.** Der Unterhalt des Mobiliars im Sportzentrum sowie die Entrichtung von Abgaben und der Abschluss der Versicherungen mit Ausnahme der Gebäudeversicherung obliegen dem ZKS und werden der Betriebsrechnung belastet. Der Abschluss der Gebäudeversicherung erfolgt durch den Kanton und wird der Betriebsrechnung nicht belastet.

Der Bau, der Unterhalt und die Erneuerung von Gebäuden und Anlagen des Sportzentrums sowie die Anschaffung und die Erneuerung des Mobiliars erfolgen im Einvernehmen mit oder auf Antrag der Betriebskommission im Auftrag der DS durch die Bauverwaltung (Hochbauamt).

- 3.2.4.** Zugunsten der Sportförderung kann auf kostendeckende Preise für den Betrieb verzichtet werden. Ein so entstandenes Defizit des Sportzentrums wird im Rahmen des Verbandsanteils gedeckt.

3.3. Weitere Aufträge

- 3.3.1.** Der ZKS übernimmt im Auftrag der DS die fachtechnische Begutachtung und Beratung für Sportstättenprojekte, bei denen ein Beitrag gemäss Sportkonzept aus dem Sportfonds geprüft wird (vorherige Ziffer 3.1.2.), sowie für weitere besondere Bauvorhaben im Sportbereich.
- 3.3.2.** Der ZKS bearbeitet für die DS in analoger Anwendung der verbandsinternen Regelung für die angeschlossenen Verbände Gesuche von Gemeinden und Dritten für Beiträge an den Bau und Unterhalt von Sportstätten und an die Anschaffung von Sportgeräten.
- 3.3.3.** Der ZKS übernimmt im Auftrag der DS besondere Sportförderungsaufgaben und wirkt mit bei kantonalen Sportförderungsprojekten. Er unterstützt den Kanton bei der Umsetzung der kantonalen Sportpolitik auf Verbandsebene und arbeitet eng mit der Koordinationsstelle Sport zusammen.

3.3.4. Der ZKS nimmt in der kantonalen Sportkommission Einsitz. Er nimmt im Auftrag der DS an kantonalen Koordinationssitzungen teil, welche der Sicherstellung von Schnittstellen und des Informationsflusses dienen.

3.3.5. Der ZKS ist bereit, im Einzelfall und namentlich im Bereich des Breiten- und Jugendsports für die DS weitere Aufträge auszuführen.

3.4. Verbandsanteil, Budget, Abrechnung, Geschäftsbericht

3.4.1. Die Höhe des Verbandsanteils sowie die Revision der Abrechnung wird durch den Regierungsrat festgelegt.

3.4.2. Der dem ZKS jährlich zugewiesene Verbandsanteil steht für Verbandsaktivitäten (Ziffer 3.1.) und das Defizit aus der Führung des Sportzentrums Kerenzerberg (Ziffer 3.2.) zur Verfügung.

3.4.3. Der ZKS legt der DS jährlich ein Budget für den Verbandsanteil und eine Abrechnung mit dem Geschäftsbericht zu den subventionierten Verbandsaktivitäten sowie zur Führung des Sportzentrums Kerenzerberg vor. Das Budget wird durch den Regierungsrat genehmigt.

Das Budget des ZKS ist der DS spätestens bis 15. Oktober, die Abrechnung ist der DS spätestens bis 30. April einzureichen.

3.4.4. Mit dem Budget zum Verbandsanteil ist der DS der Antrag für die Beiträge an Gemeinden und Dritte einzureichen (vorne Ziffer 3.3.2.).

4. Abgeltung

4.1. Die Leistungen des ZKS gemäss Ziffer 3. der Vereinbarung werden pauschal wie folgt mit gesamthaft Fr. 520 000.–/Jahr abgegolten:

- ▶ Ziffer 3.1.: Fr. 200 000.–;
- ▶ Ziffer 3.2.: Fr. 220 000.–;
- ▶ Ziffer 3.3.: Fr. 100 000.–.

Die Parteien besprechen die Modalitäten eines Teuerungsausgleichs, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit Inkrafttreten der Vereinbarung am 1. Januar 2002 um 5 Prozentpunkte erhöht hat (Mai 2000 = 100 Prozentpunkte).

4.2. In der Pauschale gemäss Ziffer 3.2. ist sowohl die Tätigkeit der Geschäftsstelle als auch die ehrenamtliche Tätigkeit des Verbandes für das Sportzentrum inbegriffen.

4.3. Erbringt der ZKS in Ergänzung zu dieser Vereinbarung im Einzelfall grössere, länger dauernde Leistungen (z.B. Projektbegleitungen) zu Gunsten des Kantons, so kann er dafür unter der Voraussetzung Rechnung stellen, dass dies vorgängig mit der DS vereinbart wurde.

5. Kündigung

Die Vereinbarung kann von beiden Parteien mit einer Frist von 12 Monaten auf das Ende des Kalenderjahres gekündigt werden. Bei einer Kündigung der Vereinbarung durch die DS prüfen DS und ZKS die Möglichkeit einer kantonalen Beteiligung an den bestehenden Verpflichtungen im Rahmen der Administration des ZKS.

6. Inkrafttreten

Die Vereinbarung tritt am 1. Januar 2002 in Kraft und ersetzt die bis Ende 2001 befristete Vereinbarung vom 31. März 2000.

**Direktion für Soziales und Sicherheit
des Kantons Zürich**

**Zürcher Kantonalverband
für Sport**

.....
R. Fuhrer, Regierungsrätin

.....
M. Meier, Präsident

.....
P. Schnider, Generalsekretär-Stell-
vertreter

.....
A. Müller, Geschäftsführer

Zürich,

Anhang zur Vereinbarung zwischen der Direktion für Soziales und Sicherheit und dem Zürcher Kantonalverband für Sport (ZKS) vom 15. November 2001 (in Kraft seit 1. Januar 2002)

Gemäss Ziffer 3.2.1 Abs. 1 der Vereinbarung hat der ZKS das Sportzentrum Kerenzerberg nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen. Für diese Vorgabe ist ein Kennwert zu definieren.

Es wird folgender **Kennwert** festgelegt:

Fr. 20.- pro Tag/Logiernacht zur Deckung des Deckungsbeitrages 1 der Betriebsrechnung des Sportzentrums Kerenzerberg.

Der Kennwert orientiert sich an folgenden Rahmenbedingungen:

1. 22'000 bis 25'000 Logiernächte/Jahr
2. 340 Tage Öffnungszeit/Jahr
3. Prioritätenordnung bei der Belegung gemäss Ziffer 3.2.1 Abs. 2 der Vereinbarung.

Dieser Anhang bildet einen Bestandteil der Vereinbarung und hat bereits für das Rechnungsjahr 2003 Gültigkeit. Jede Partei kann unter Anzeige an die andere Partei bis Ende Juni des Kalenderjahres deren Überprüfung verlangen. Eine allfällige Änderung soll auf Anfang des nächsten Kalenderjahres in Kraft treten.

Direktion für Soziales und Sicherheit

.....
P. Schnider,
Generalsekretär-Stellvertreter

.....
U. Schmidig,
Chef Koordinationsstelle Sport

Zürcher Kantonalverband für Sport

.....
M. Meier,
Präsident

.....
A. Müller,
Geschäftsführer

Zürich, 30. Juni 2003

ÜBER DIE AUTOREN



Hans Jörg Höhener, stellvertretender Amtschef und Leiter der Abteilung Berufsfachschulen und Weiterbildung im Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) des Kantons Zürich. Nach seiner Ausbildung als Primarlehrer war er von 1978 bis 2000 als Berufsschullehrer allgemeinbildender Richtung tätig und absolvierte zwischenzeitlich die Ausbildung zum eidg. dipl. Berufsschullehrer. Ab dem Jahr 2000 leitete er die Stabsabteilung des MBA; in der heutigen Funktion wirkt er seit 2006.

Adresse: Hofackerstrasse 29, 8570 Weinfelden



RA lic. iur. Urs Schmidig, Chef der Fachstelle Sport des Kantons Zürich. Er studierte Rechtswissenschaften an der Universität Bern und erwarb danach das Zürcher Anwaltspatent. Nach Tätigkeiten am Bezirksgericht Bülach und bei zwei Anwaltskanzleien in der Stadt Zürich ist er seit 2001 als Chef der Fachstelle Sport in der Verwaltung des Kantons Zürich tätig.

Adresse: Richterackerstrasse 38, 8610 Uster