

Eva Weishaupt

**Kontraktmanagement am Beispiel der
Opferberatungsstellen des Kantons
Zürich**

Unter besonderer Berücksichtigung der
Inhalte, Strukturen und Prozesse der
Steuerung

*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
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager
Prof. Dr. Reto Steiner

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

Eva Weishaupt

Kontraktmanagement am Beispiel der Opferberatungsstellen des Kantons Zürich

Unter besonderer Berücksichtigung der Inhalte,
Strukturen und Prozesse der Steuerung

KPM-Verlag
Bern

*Dr. iur. Eva Weishaupt ist Leiterin der Kantonalen
Opferhilfestelle der Direktion der Justiz und des Innern des
Kantons Zürich.*

2. Auflage 2012
Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Kontraktmanagement am Beispiel der Opferberatungsstellen des
Kantons Zürich*

Weishaupt Eva
Bern 2011
ISBN 978-3-906798-29-5

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2011 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist
unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	VIII
ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS	IX
ANHANGVERZEICHNIS	X
VORWORT	XI
MANAGEMENT SUMMARY	XII
1. EINLEITUNG	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Untersuchungsgegenstand und Aufbau der Arbeit	2
1.3 Methode der Arbeit	5
2. EINFÜHRENDE GRUNDLAGEN UND BEGRIFFE	9
2.1 Auslagerung der Opferberatung an Private	9
2.1.1 Opferberatung als öffentliche Aufgabe	9
2.1.2 Opferberatung als soziale Aufgabe	9
2.1.3 Auslagerung der Opferberatung im Kontext von NPM	10
2.1.3.1 Einleitung.....	10
2.1.3.2 Staatsverständnis von NPM	11
2.1.3.3 Begriff der Auslagerung.....	14
2.1.3.4 Gründe für Auslagerungen allgemein.....	16
2.1.3.5 Gründe für Auslagerungen im Bereich der Opferbe- beratung	16
2.1.4 Organisation der Opferberatung im Kanton Zürich.....	17
2.1.4.1 Beratung durch private Institutionen.....	17
2.1.4.2 Aufgaben und Kompetenzen der privaten Beratungs- stellen	19
2.1.4.3 Beaufsichtigung und Finanzierung der Beratungs- stellen	19
2.2 Nonprofit-Organisationen.....	20
2.2.1 Begriff und Charakteristika	20
2.2.2 Nonprofit-Organisationen zwischen Staat und Markt	21
2.2.3 Bedeutung und Verhältnis zum öffentlichen Sektor.....	23
2.3 Kontraktmanagement	25
2.3.1 Einleitung	25
2.3.2 Kontrakt und Kontraktmanagement.....	25
2.3.2.1 Begriffe und Inhalte	25
2.3.2.2 Rechtsnatur von Kontrakten	28
2.3.2.3 Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement	28

2.3.3	Zentrale Ansätze der Neuen Institutionenökonomie.....	29
2.3.3.1	Einleitung.....	29
2.3.3.2	Bedeutung der Ansätze.....	30
2.3.3.3	Transaktionskostentheorie	31
2.3.3.4	Principle Agent Theorie	33
2.3.3.5	Property Rights Theorie (Theorie der Verfügungsrechte)	34
2.3.3.6	Zur Übertragbarkeit von Kontroll- und Anreizsystemen auf NPOs.....	35
3.	INHALTE UND INSTRUMENTE DER STEUERUNG	37
3.1	Einleitung.....	37
3.2	Ausgangslage.....	37
3.2.1	Inputorientierte Ausrichtung der Staatsbeiträge bis Ende 2005	37
3.2.2	Outputorientierte Ausrichtung der Staatsbeiträge seit 2006.....	39
3.2.2.1	Zielsetzungen des neuen Finanzierungsmodells.....	39
3.2.2.2	Abschluss von Leistungsaufträgen für die Jahre 2006 und 2007	40
3.3	Leistungssteuerung	40
3.3.1	Gegenstand der Steuerung.....	40
3.3.1.1	Erfordernis der Definition von Leistungen.....	40
3.3.1.2	Leistungen der Opferberatungsstellen	41
3.3.2	Instrument der Steuerung	46
3.4	Finanzielle Steuerung.....	48
3.4.1	Abgeltung der Leistungen (Kontraktsumme).....	49
3.4.1.1	Normkosten-Pauschale pro Leistungseinheit	49
3.4.1.2	Leistungspreis und Leistungsmenge	49
3.4.1.3	Abgeltung der vereinbarten und effektiv erbrachten Leistungen.....	50
3.4.1.4	Berücksichtigung von Eigenleistungen.....	51
3.4.2	Bedeutung und Höhe des Organisationskapitals	52
3.4.3	Betriebswirtschaftliche Vorgaben	53
3.5	Reporting/Berichtswesen.....	54
3.5.1	Bedeutung im Rahmen des Controllings.....	54
3.5.2	Anforderungen an Inhalt und Ausgestaltung	55
3.5.3	Reporting und Berichterstattung der Opferberatungsstellen	58
3.6	Marktmechanismen und Wettbewerb	59
3.6.1	Bedeutung im NPM.....	59
3.6.2	Benchmarking	59
3.6.3	Benchmarking bei den Opferberatungsstellen	60
4.	STRUKTUREN UND PROZESSE DER STEUERUNG	62
4.1	Einleitung.....	62

4.2	Strukturen der Steuerung	63
4.2.1	Bedeutung von dezentralen Organisationsstrukturen	63
4.2.2	Unterscheidung von Leistungsfinanzierer, -käufer und -erbringer.....	64
4.2.3	Staatliche Beaufsichtigung privater Leistungserbringer	66
4.2.3.1	Allgemeines	66
4.2.3.2	Regelung im Kanton Zürich	66
4.2.4	Beteiligte Behörden und Organe	67
4.2.4.1	Kantonsrat	67
4.2.4.2	Regierungsrat.....	68
4.2.4.3	Direktion der Justiz und des Innern	68
4.2.4.4	Kantonale Opferhilfestelle	69
4.2.4.5	Finanzkontrolle	71
4.2.4.6	Fazit	71
4.3	Prozesse der Steuerung	72
4.3.1	Prozesse des Kontraktmanagements allgemein	72
4.3.2	Neue Prozesse – neue Anforderungen	73
4.3.2.1	Erfordernis eines professionellen Kontraktmanage- ments.....	73
4.3.2.2	Erfordernis der Planung	74
4.3.2.3	Einbezug der Verhandlungspartnerinnen bei der Auftragsdefinition.....	74
4.3.2.4	Umgangsformen als Schlüsselvariablen einer Kontrakt- beziehung.....	74
4.3.2.5	Vertrauen als Grundlage der Zusammenarbeit	75
4.3.2.6	Verhandlungskompetenzen.....	76
4.3.3	Vorbereitungsarbeiten	77
4.3.4	Erarbeitung eines Norm-Leistungsauftrages	79
4.3.4.1	Ergebnis- und Prozessziele	79
4.3.4.2	Projektorganisation.....	79
4.3.4.3	Einbezug der Opferberatungsstellen	80
4.3.4.4	Ergebnis: Norm-Leistungsauftrag.....	80
4.3.4.5	Kommunikation und Information	81
4.3.5	Vereinbarung der individuellen Leistungsaufträge	82
4.3.5.1	Vorbereitung der Verhandlungen	82
4.3.5.2	Verhandlungsaufnahme, Verhandlungsteilnehmende und Verhandlungsführung	82
4.3.5.3	Verhandlungsgegenstand, Verhandlungsverlauf und Verhandlungsort	83
4.3.5.4	Verhandlungsergebnis	85
4.3.6	Kontraktüberprüfung/Controlling	85
4.3.7	Neuverhandlung.....	86
4.3.8	Prozessdiagramm	88

5. ANFORDERUNGEN AN BERATUNGSSTELLEN	89
5.1 Einleitung.....	89
5.2 Erfordernis einer verstärkten Professionalisierung im Management.....	90
5.3 Management von Nonprofit-Organisationen	92
5.3.1 Erfordernis eines spezifischen Managements.....	92
5.3.2 Grundlegende Anforderungen.....	94
5.3.2.1 Marketing-Orientierung.....	94
5.3.2.2 Zukunfts- und Zielorientierung.....	95
5.3.2.3 Effektivitäts- und Effizienzorientierung	96
5.3.3 Anforderungen im Kontext der leistungsorientierten Steuerung.....	96
5.3.3.1 Anforderungen bezüglich Führung und Organisation	96
5.3.3.2 Anforderungen bezüglich Steuerung und Controlling	97
5.3.3.3 Anforderungen bezüglich Grösse	98
6. ZUSAMMENFASSUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	99
6.1 Inhalt und Instrumente der Steuerung	99
6.1.1 Zusammenfassung.....	99
6.1.2 Interviewergebnisse	100
6.1.3 Würdigung.....	101
6.1.3.1 Leistungsorientierung – Transparenz und Steuerbarkeit der Leistungen.....	101
6.1.3.2 Qualitätsvorgaben und Wirkungsnachweis.....	102
6.1.3.3 Kostentransparenz	102
6.1.4 Fazit	102
6.2 Strukturen und Prozesse der Steuerung.....	103
6.2.1 Zusammenfassung.....	103
6.2.2 Interviewergebnisse	104
6.2.3 Würdigung.....	105
6.2.4 Fazit	106
6.3 Anforderungen an Beratungsstellen	106
6.3.1 Zusammenfassung.....	106
6.3.2 Interviewergebnisse	107
6.3.3 Würdigung und Fazit.....	107
7. LITERATURVERZEICHNIS	109
8. ANHANG.....	117

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abl	Amtsblatt, zitiert nach Jahrgang, Band und Seitenzahl
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt, zitiert nach Jahrgang, Band und Seitenzahl
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
DJI	Direktion der Justiz und des Innern
f.	folgende
ff.	fortfolgende
i.V.m.	in Verbindung mit
KOH	Kantonale Opferhilfestelle
lit.	litera
LS	Loseblattsammlung
Mio.	Millionen
m.H.	mit Hinweisen
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
NFO	Neues Finanzierungsmodell Opferberatungsstellen
NGO	Nongovernmental Organization
NPM	New Public Management
NPO	Nonprofit-Organisation
NPOs	Nonprofit-Organisationen
RRB	Regierungsratsbeschluss
u.a.	und andere
vgl.	vergleiche
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

ABBILDUNG: PROZESSDIAGRAMM KONTRAKTMANAGEMENT	74
TABELLE 1: LEISTUNG 1: BERATUNG, BEGLEITUNG UND INFORMATION.....	40
TABELLE 2 : LEISTUNG 2: ERSCHLIESSUNG FINANZIELLER HILFE	41
TABELLE 3: LEISTUNG 3: ÖFFENTLICHKEITSARBEIT	42

ANHANGVERZEICHNIS

ANHANG 1: VORGABEN ZUR LEISTUNGSERSTELLUNG	94 FF.
ANHANG 2: NORM-LEISTUNGSaufTRAG	99 FF.

VORWORT

Der Kanton Zürich hat im Rahmen des Vollzugs des Opferhilfegesetzes die Beratung von Opfern von Gewalttaten privaten Institutionen übertragen. Seit dem 1. Januar 2006 erfolgt die Finanzierung dieser Beratungsstellen durch den Kanton nicht mehr aufwand-, sondern leistungsorientiert. Die vorliegende, im Jahr 2007 entstandene Masterarbeit setzt sich in grundlegender Weise mit Fragen der leistungsorientierten Finanzierung auseinander und stellt das Kontraktmanagement am Beispiel der Opferberatungsstellen des Kantons Zürich dar. Sie dokumentiert dabei konkret die Umstellung und den Prozess von der aufwand- zur leistungsorientierten Finanzierung. Es wird Bezug genommen auf den Norm-Leistungsvertrag, der den Vertragsverhandlungen bzw. dem Leistungsauftrag für die Jahre 2006 und 2007 zu Grunde lag. Mittlerweile wurden bereits zum dritten Mal zweijährige Leistungsaufträge abgeschlossen, und es wurden aufgrund der Erfahrungen einzelne Anpassungen vorgenommen. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Opferhilfegesetz am 1. Januar 2009 hat sich im Bereich der relevanten Bestimmungen – abgesehen von den Artikelnummern – inhaltlich nichts geändert.

Die Umstellung von der aufwand- zur leistungsorientierten Finanzierung wäre ohne die Offenheit und aktive Mitarbeit der Opferberatungsstellen nicht zustande gekommen. Alle Diskussionen waren in der Sache weiterführend. Den beteiligten Mitarbeitenden möchte ich danken. Herzlich danken möchte ich sodann Prof. Dr. Anna Maria Riedi und dipl. Betriebsökonomin Margot Hausammann Stalder für ihre wertvolle Unterstützung und Mitwirkung bei der Erarbeitung des leistungsorientierten Finanzierungsmodells.

Zürich, im Dezember 2010

Eva Weishaupt

MANAGEMENT SUMMARY

Leistungsaufträge sind heute ein anerkanntes Instrument zur Regelung des Verhältnisses von Staat und Nonprofit-Organisationen (NPOs) im Sozialbereich. In der Ausgestaltung und Handhabung von Leistungsaufträgen bestehen allerdings grosse Unterschiede. Im Hinblick auf die Effektivität der Steuerung und die Qualität der Leistungen ist ein bewusster und informierter Umgang mit Leistungsaufträgen von grosser Bedeutung, und zwar sowohl für die staatlichen Stellen, welche bestimmte Leistungen einkaufen, als auch für die privaten Organisationen, welche die Leistungen erbringen.

Am Beispiel des Kontraktmanagements mit den Opferberatungsstellen des Kantons Zürich setzt sich die vorliegende Arbeit mit den verschiedenen inhaltlichen, methodischen und formalen Fragen von Leistungsaufträgen auseinander. Berücksichtigt werden neben betriebswirtschaftlichen und juristischen Fragestellungen auch Fragen der Gestaltung des Prozesses, wobei sich die Arbeit auch mit vertrags- und verhandlungstheoretischen sowie kommunikationspsychologischen Aspekten auseinandersetzt.

Bezüglich der *Inhalte und Instrumente der Steuerung* kann grundsätzlich festgehalten werden, dass die mit dem Wechsel von der Input- zur Outputfinanzierung angestrebte Transparenz der Leistungen und der Kosten mit dem detaillierten Leistungskatalog geschaffen werden konnte. Mit der Definition und der Vereinbarung von Leistungen und Teilleistungen ist es dem Kanton möglich, im Rahmen des gesetzlichen Leistungsauftrages Einfluss auf das Leistungsangebot im Detail zu nehmen und so das Leistungsangebot auch zu steuern. Im Zentrum der Steuerung sind die quantitativen bzw. betriebswirtschaftlichen Leistungsaspekte. Der Wirkungsnachweis der Leistungen der Beratungsstellen wurde bislang noch nicht realisiert. Hier gilt es, die Wirkungsorientierung nicht aus den Augen zu verlieren und namentlich auch den im Leistungsauftrag vereinbarten Qualitätsvorgaben die nötige Beachtung zu schenken.

Mit der Ausrichtung der Steuerung an den Leistungen müssen auch die *Strukturen und Prozesse der Steuerung* geklärt und neu definiert werden. Diese haben den Kriterien der Effizienz und Effektivität zu genügen.

Bei der Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsabgrenzung ist das Kongruenzprinzip zu beachten.

Die Umstellung des Systems auf eine leistungsorientierte Steuerung hat auf der *strukturellen Ebene* keine Auswirkungen. Zuständig für die Bemessung und Ausrichtung des Staatsbeitrages sowie für die Aufsicht ist nach wie vor die Kantonale Opferhilfestelle. Im Rahmen der leistungsorientierten Finanzierung ist sie zuständig für die Erarbeitung der Kontrakte, die Verhandlungsführung und die Kontraktüberprüfung. Grundlegend geändert haben sich aber die mit dem Kontraktmanagement einhergehenden Anforderungen an die Kantonale Opferhilfestelle. Neben Fachwissen im gesteuerten Bereich sind für die Steuerung und das Controlling vor allem auch betriebswirtschaftliche Kenntnisse notwendig.

Ebenfalls grundlegend geändert haben sich die *Prozesse der Steuerung*. Das Kontraktmanagement erfordert eine sorgfältige Planung der Vorgehensweise. Bei der Definition des Auftrages sind die Opferberatungsstellen einzubeziehen. Weitere Anspruchsgruppen sind regelmässig zu informieren. Kontraktbeziehungen sind sodann so auszugestalten, dass die daran beteiligten Partnerinnen und Partner ihre Bedürfnisse nach Anerkennung und Austauschgerechtigkeit befriedigen können. Verhandlungskompetenzen können dazu entscheidend beitragen. Zu beachten ist weiter, dass Anstand, Wertschätzung und Zuverlässigkeit Schlüsselvariablen einer Kontraktbeziehung sind. Erforderlich ist sodann Vertrauen nicht nur in die Personen, sondern auch in das Funktionieren von Systemen.

Pointiert kann gesagt werden, dass das Management von Kontraktprozessen vorab Beziehungsmanagement ist. Grundvoraussetzung für eine funktionierende Kontraktbeziehung ist, dass sich beide Seiten darauf und namentlich auch auf die dahinter stehende neue Steuerungslogik einlassen. Ein transparenter, fairer und wertschätzender Umgang in der Kontraktbeziehung erfordert neben der Fähigkeit zum Dialog auch Selbstbewusstsein sowie ein Bewusstsein für die unterschiedlichen Rollen, Funktionen sowie für die unterschiedlichen Rationalitäten der am Kontrakt Beteiligten.

Mit der leistungsorientierten Finanzierung und Steuerung der Beratungsstellen wird die Beziehung zwischen Staat und Beratungsstellen neu explizit auf eine Leistungs-Gegenleistungs-Basis gestellt, was einen bedeutenden Unterschied gegenüber einer aufwandorientierten Ausrichtung der Staatsbeiträge macht. Damit einher gehen neue *Anforderungen an die Opferberatungsstellen*. Zu berücksichtigen sind neben den fachlichen Standards zwingend auch wirtschaftliche Aspekte. Erforderlich ist namentlich ein Leistungs- und Kostenbewusstsein und ein modernes, zeitgemässes Management mit einem kohärenten Steuerungs-, Planungs- und Controllingssystem. Eine Beratungsstelle muss sodann über eine bestimmte Grösse verfügen, die es ihr erlaubt, ein betriebliches Controllingssystem aufzubauen und von den ihr eingeräumten Freiheiten zu profitieren. Zentrale Orientierungsgrössen bei der Beratung von Opfern von Gewalttaten sind nach wie vor fachliche Standards und ethische Werte.

1. EINLEITUNG

1.1 Ausgangslage

Seit Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes am 1. Januar 1993 ist die Beratung von Opfern im Sinne des OHG eine öffentliche Aufgabe. Art. 9 Abs. 1 OHG i.V.m. Art. 5 OHG verpflichtet die Kantone, Opfern ein für sie kostenloses Beratungsangebot zu Verfügung zu stellen. Weil Opferberatung vorab soziale Hilfestellungen beinhaltet, die nach den Vorstellungen des Gesetzgebers niederschwellig greifen sollen, ist bereits im OHG vorgesehen, dass die Kantone auch private Beratungsstellen mit der Aufgabe der Opferberatung betrauen können.

Im Kanton Zürich wurde im Einführungsgesetz zum OHG (EG OHG) eine gesetzliche Grundlage für die Auslagerung der Opferberatung an Private geschaffen. Zur Zeit nehmen elf mehrheitlich private Institutionen im Auftrag des Kantons Beratungsaufgaben gemäss Art. 3 OHG wahr. Für die Erfüllung dieser Aufgaben erhalten sie vom Kanton Staatsbeiträge in der Höhe von rund 4.5 Mio. Franken pro Jahr.

Bis Ende 2005 war für die Festsetzung der Staatsbeiträge der effektive, vorgängig im Rahmen des Budgets bewilligte Personal- und Sachaufwand massgebend. Seit dem 1. Januar 2006 erfolgt die Ausrichtung der Staatsbeiträge gestützt auf einen Leistungsauftrag. Der Kanton kauft bei den Beratungsstellen eine nach oben begrenzte Menge von konkret umschriebenen Leistungsstunden ein und gilt die effektiv erbrachten Leistungsstunden mit einer zum Voraus festgelegten Entschädigung ab. Gemäss Leistungsauftrag werden folgende drei Leistungen unterschieden: Als Leistung 1 gilt die „Beratung, Information und Begleitung“, als Leistung 2 die „Erschliessung von finanzieller Hilfe“ und als Leistung 3 die „Öffentlichkeitsarbeit“. Die genannten Leistungen werden mit ca. 30 Vollzeitstellen erbracht. Die Leistungsaufträge wurden für die Jahre 2006 und 2007 abgeschlossen. Das neue Finanzierungs- und Steuerungssystem wird vor Ablauf der Vertragsdauer überprüft und wenn nötig angepasst.

Mit der Orientierung an den Leistungen werden diese transparent, überprüf- und damit auch und steuerbar. Die Beratungsstellen haben durch den Verzicht auf Budgetvorgaben einen grösseren Handlungsspielraum und die kantonale Aufsicht wird vom Detail auf das Wesentliche gelenkt. Entsprechend liegt dem leistungsorientierten Finanzierungssystem ein neues Koordinations- und Steuerungsinstrumentarium zu Grunde, das sowohl auf Seite des Kantons als Leistungseinkäufer als auch auf Seite der Opferberatungsstelle als Leistungserbringerin bestimmte Strukturen und Kompetenzen voraussetzt. Im Vordergrund der Steuerung steht der vertragliche Leistungsauftrag, in dem neben dem Leistungseinkauf und der Leistungsentschädigung allgemein die Grundlagen für die Zusammenarbeit geregelt werden. Die durch den Verzicht auf detaillierte Budgetvorgaben entstehende Steuerungsücke wird kompensiert durch ein aufwändigeres Controlling, das neben den finanziellen Kennzahlen Leistungsdaten und weitere Informationen einbezieht und eine jährliche Berichterstattung durch die Beratungsstellen voraussetzt.

1.2 Untersuchungsgegenstand und Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Masterarbeit knüpft thematisch an die Projektarbeit der Verfasserin mit dem Titel „Rechtliche Grundlagen für eine leistungsorientierte Finanzierung der Opferberatungsstellen des Kantons Zürich“ an. Im Fokus der Projektarbeit standen primär die leistungsbezogene Ausrichtung von Staatsbeiträgen und die Frage von deren Vereinbarkeit mit dem im Kanton Zürich geltenden Staatsbeitragsrecht. Dargestellt wurden neben dem Konzept der leistungsorientierten Finanzierung auch die Zielsetzungen und die Ausgestaltung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Zürich. Im Rahmen der Prüfung der sich aus dem neuen System ergebenden Anforderungen an gesetzliche Grundlagen auf der Ebene Staatsbeitragsgesetz und der Ebene kantonale Einführungsgesetzgebung zum OHG erfolgte eine eingehende Auseinandersetzung mit den Grundsätzen der finalen Rechtsetzung sowie dem Legalitätsprinzip und dem Grundsatz der Gleichbehandlung (vgl. Weisshaupt 2007: 45 ff.; zum Begriff des finalen Rechts vgl. Lienhard 2005: 259 ff.).

Die Verfasserin gelangte in ihrer Arbeit zum Schluss, dass das neue Finanzierungsmodell den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung entspricht. Bezüglich der zentralen Fragestellung der rechtlichen Grundlagen für eine leistungsorientierte Ausrichtung von Staatsbeiträgen wurde aufgrund der Untersuchung festgestellt, dass das geltende Recht eine solche nicht vorsieht und gerade auch in Anbetracht der im Kanton Zürich konsequent eingeführten wirkungsorientierten Verwaltungsführung nicht mehr zeitgemäss ist (vgl. Weishaupt 2007: 47 f.).

In der vorliegenden Masterarbeit wird nun der thematische „Fächer“ wieder geöffnet. Im Fokus steht die mit der neuen Finanzierungsart einhergehende neue Steuerungs- und Beziehungsform, die mit dem Schlagwort „Kontraktmanagement“ bezeichnet wird. Untersucht und dargestellt werden namentlich die sich aus der leistungsorientierten Finanzierung ergebenden Anforderungen auf der inhaltlichen, strukturellen und prozessualen Ebene der Steuerung. In diesem Zusammenhang werden auch die für den Umgang mit den neuen Steuerungsmechanismen notwendigen Kompetenzen auf Seiten des Kantons und der Beratungsstellen beleuchtet.

In einem einführenden *ersten Teil* der Arbeit wird die leistungsorientierte Steuerung der Opferberatungsstellen in einem weiteren Kontext beleuchtet. Dargelegt werden vorab die theoretischen Grundlagen des auf die Leistungserbringung durch Private ausgerichteten (staatlichen) Kontraktmanagements. Dabei werden etwa die diesem Zusammenhang bedeutsamen mikroökonomischen Ansätze der Transaktionskostentheorie und der Principle Agent Theorie erörtert. Erläutert werden auch – in Form eines Überblickes – die Ergebnisse der empirischen Forschung zum Kontraktmanagement im Sozialen Sektor. Im Rahmen der Einführung wird weiter auf die spezifischen Charakteristika von Nonprofit-Organisationen (NPOs) und ihr Verhältnis zum öffentlichen Sektor eingegangen.

In einem *zweiten Teil* der Arbeit werden die verschiedenen Inhalte und Instrumente der leistungsorientierten Steuerung der Opferberatungsstellen durch den Kanton dargestellt, wobei der vertragliche Leistungsauftrag im Zentrum steht. Im diesem Zusammenhang setzt sich die Arbeit auch allgemein mit den Anforderungen an ein effizientes und effektives staatliches Controlling bei Auslagerungen öffentlicher Aufgaben an

Private auseinander. Berücksichtigt werden sodann die bisherigen Erfahrungen mit der neuen Steuerung sowie die spezifischen Bedürfnisse, die sich aus der kantonalen Finanzierung und Beaufsichtigung der Opferberatungsstellen ergeben. In diesem Zusammenhang wird etwa darauf eingegangen, welche Informationen Grundlage für den Entscheid sein können, ob mehr Leistungen eingekauft werden sollen.

Im *dritten Teil* der Arbeit werden die Strukturen und die Prozesse der neuen Steuerung beleuchtet. Auf der strukturellen Ebene werden Rolle, Funktion und Zuständigkeit von kantonalen Oberaufsicht, Aufsicht und Finanzkontrolle dargestellt und insbesondere auch untersucht, ob und wenn ja, inwiefern das neue Steuerungssystem Auswirkungen auf das Zusammenspiel der verschiedenen staatlichen Protagonisten hat.

Mit der angestrebten konsensualen Entscheidungsfindung bekommt der mit der neuen Steuerung einhergehende Prozess ein ganz anderes Gewicht. Bislang hat der Kanton im Rahmen der inputorientierten Ausrichtung der Staatsbeiträge hoheitlich und in einem schriftlichen Verfahren über die Gesuche der Beratungsstellen um Ausrichtung der Staatsbeiträge entschieden. Mit dem neuen Steuerungssystem wird die hoheitliche Entscheidungsfindung durch eine verstärkte Kommunikation zwischen Kanton und Beratungsstelle abgelöst. Der Leistungsauftrag tritt an Stelle der hoheitlichen Verfügung. Notwendig ist deshalb ein professionelles Kontraktmanagement, das sämtliche Schritte von den Zielvorgaben bis hin zu den neuen Verhandlungen umfasst. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Leistungserbringung nicht nur durch den Vertrag, sondern wesentlich auch durch die Art und Weise des Zustandekommens beeinflusst wird. Zentral sind deshalb sowohl auf Seite des Kantons als auch auf Seite der Beratungsstellen Verhandlungskompetenzen sowie allgemein Kompetenzen im Kontakt.

In der vorliegenden Arbeit werden die verschiedenen Prozessschritte von der Erarbeitung des Vertrages bis hin zur Vertragsumsetzung und der Neuverhandlung dargestellt und die dafür erforderlichen Kompetenzen erläutert. In Anlehnung daran wird ein idealtypischer Ablauf skizziert, der sich auch an einer effizienten und effektiven Informationsverarbeitung mit entsprechenden Tools sowie an Werten wie Verlässlichkeit, Vertrauen und Transparenz orientiert.

Der *vierte Teil* der Arbeit befasst sich mit den sich aus der leistungsorientierten Finanzierung und Steuerung ergebenden Anforderungen an die Beratungsstellen. Eine Institution muss etwa eine gewisse Grösse aufweisen, die es ihr erlaubt, das nötige Instrumentarium wie namentlich ein internes Finanz-, Personal- und Leistungscontrolling aufzubauen, um von den ihr eingeräumten unternehmerischen Freiheiten überhaupt zu profitieren. Erforderlich ist ein zeitgemässes und professionelles Sozialmanagement, das sich an anerkannten Qualitätsstandards ausrichtet.

Ausgehend von den im Leistungsauftrag enthaltenen strukturellen und prozessualen Vorgaben setzt sich die vorliegende Arbeit allgemein mit den institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche und professionelle Umsetzung von Leistungsaufträgen auseinander. Berücksichtigt wird in diesem Zusammenhang namentlich auch die von den Erwerbswirtschaften abweichende Management-Situation von Nonprofit-Organisationen (NPOs).

Im *fünften und letzten Teil* der Arbeit werden schliesslich gestützt auf die Erkenntnisse aus Theorie und Praxis Schlussfolgerungen für eine optimale Umsetzung des neuen Steuerungssystems gezogen und generell Anforderungen an ein Kontraktmanagement formuliert.

1.3 Methode der Arbeit

Die vorliegende Arbeit bediente sich zweier empirischer Verfahren. Zum einen wurden die genannten Fragestellungen mittels einer systematischen Analyse der relevanten Dokumente, der Rechtsgrundlagen sowie der einschlägigen Literatur angegangen.

Zum andern wurden zwei Expertinneninterviews geführt. Weil es sich bei der Opferberatung um eine soziale Dienstleistung handelt, wurden Expertinnen aus dem Sozialbereich befragt, die sich mit der Bestellung bzw. Erbringung von Beratungsleistungen befassen. Die geführten offenen Gespräche folgten einem flexiblen Interviewleitfaden, wobei die Fragestellungen auf die spezifischen Perspektiven der Interviewpartnerinnen – Sicht der Leistungsbestellerin und Sicht der Leistungserbringerin – ausgerichtet wurden. Die Interviews wurden mit der mündlichen Einverständniserklärung der Interviewpartnerinnen auf Tonband aufgenommen und anschliessend transkribiert.

In der Rolle und Funktion als Leistungsbestellerin wurde die Co-Leiterin der Kontraktmanagementabteilung des Sozialdepartements der Stadt Zürich befragt. Die Kontraktmanagementabteilung der Stadt Zürich wurde vor rund 10 Jahren gegründet und arbeitet mit rund 230 privaten Organisationen aus dem Sozialbereich zusammen. Mit den vorwiegend ehrenamtlich geführten Trägerschaften vereinbart das Kontraktmanagement in Kontrakten für insgesamt 64.8 Millionen Franken die zu erbringenden Leistungen und bereitet zuhanden der politischen Instanzen die Entscheidungsgrundlagen vor.

In der Rolle und Funktion als Leistungserbringerin wurde die Leiterin der Zürcher Fachstelle für Alkoholprobleme interviewt. Die Fachstelle für Alkoholprobleme erhält seit langem Subventionen der Stadt Zürich. Seit dem Jahr 2000 erfolgt die Ausrichtung der Subventionen nicht mehr aufwandorientiert, sondern gestützt auf einen Kontrakt leistungsorientiert. Im Bereich der Beratung werden die effektiv erbrachten Leistungsstunden abgegolten. Die Leistungsabgeltung der Stadt Zürich deckt 60% des Gesamtaufwandes der Fachstelle ab. Der Personalbestand der Fachstelle für Alkoholprobleme betrug im Jahr 2006 1396 Stellenprozent, die sich auf 19 Mitarbeitende verteilten.

Folgende Fragestellungen waren - je aus den genannten unterschiedlichen Perspektiven - Thema der Interviews:

- Einführung von Kontraktmanagement
- Gegenstand und Inhalt der Steuerung
- Vorteile und Nachteile Kontraktmanagement
- Prozesse und Abläufe des Kontraktmanagements
- Auswirkungen von Kontraktmanagement auf Leistung und Beziehung
- Anforderungen an Leistungskäuferin und Leistungserbringerin im Kontext von Kontraktmanagement
- Entwicklungen und Herausforderungen in Zukunft

Gestützt auf die Erkenntnisse aus den beiden empirischen Verfahren werden hinsichtlich der inhaltlichen, strukturellen und prozessualen Ebene der Zusammenarbeit von Kanton und Opferberatungsstellen

Schlussfolgerungen für eine optimale Umsetzung des neuen Steuerungssystems gezogen und generell Anforderungen an das Kontraktmanagement formuliert.

2. EINFÜHRENDE GRUNDLAGEN UND BEGRIFFE

2.1 Auslagerung der Opferberatung an Private

2.1.1 Opferberatung als öffentliche Aufgabe

Öffentliche Aufgaben sind Tätigkeitsfelder, die dem Staat kraft Verfassung und Gesetz zugewiesen werden. Entscheidend für die Qualifikation als öffentliche Aufgabe ist deren rechtliche Überantwortung an den Staat (vgl. Tschannen/Zimmerli 2005: 5; Müller 2000: 112). Von öffentlichen Aufgaben zu unterscheiden sind Tätigkeiten, die zwar im öffentlichen Interesse liegen, für deren Erfüllung der Staat aber nicht verantwortlich ist.

Das Opferhilfegesetz (OHG) ist seit 1. Januar 1993 in Kraft. Zentraler Ansatz des Gesetzes ist eine umfassende Hilfe. Entsprechend baut das OHG auf den drei Säulen der Beratungshilfe, der Besserstellung im Strafverfahren und dem Anspruch auf Entschädigung und Genugtuung auf (vgl. Art. 2 OHG).

Opfer von Straftaten haben gestützt auf das OHG Anspruch auf fachkundige Beratung. Nach Art. 9 Abs. 1 OHG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass Opfern im Sinne des OHG entsprechende Beratungsangebote zu Verfügung stehen. Die Opferberatung ist damit seit dem 1. Januar 1993 eine öffentliche Aufgabe.

2.1.2 Opferberatung als soziale Aufgabe

Zur Begründung eines staatlichen Engagements für Opfer werden vorab sozialstaatliche Gründe angeführt. Opferhilfe wird als soziale Aufgabe verstanden, die von den Leitgedanken der sozialen Gerechtigkeit, Billigkeit und Solidarität geprägt ist. Opferberatung als zentraler Pfeiler der Opferhilfe beinhaltet denn auch vorab soziale Hilfestellungen (vgl. BBl 1990 II 967). Opfer sollen bei der Bewältigung und Verarbeitung sämtlicher sich aus der Straftat ergebenden psychosozialen und finanziellen Probleme unterstützt und begleitet werden, wobei soziale bzw. psychosoziale Hilfestellungen im Vordergrund stehen. Gemäss Art. 14 Abs. 1 OHG umfassen die Leistungen vorab angemessene „psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe“, wobei die Beratungsstellen in den genannten Bereichen auch die Hilfe Dritter vermitteln können (vgl.

Art. 13 Abs. 3 OHG). Mitarbeitende einer Opferberatungsstelle verfügen über eine entsprechende Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik und/oder Psychologie sowie spezifische Fachkenntnisse in Opferhilfe (vgl. BBl 1990 II 972; Botschaft 2005, 7211 f.; Zehntner 2005: 52).

Eine wirksame und erfolgreiche Beratung von Opfern setzt voraus, dass sich die Beratungsstelle ein möglichst umfassendes Bild von den finanziellen und persönlichen Auswirkungen der Straftat machen kann. Dies ist nur möglich, wenn zwischen der Hilfe suchenden und der beratenden Person ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden kann. Die beratende Person muss über alle für die Beratung relevanten Sachverhalte informiert sein. Dem Schutz des Vertrauensverhältnisses hat der Gesetzgeber durch die Einführung einer speziellen Schweigepflicht Rechnung getragen (vgl. Art. 11 OHG).

Die Hilfe der Beratungsstellen ist für Opfer und für Angehörige von Opfern von Gesetzes wegen unentgeltlich (vgl. Art. 5 OHG).

2.1.3 Auslagerung der Opferberatung im Kontext von NPM

2.1.3.1 Einleitung

Die mit New Public Management (NPM) einhergehenden Reformen zur Steigerung der Effizienz und Wirksamkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung konzentrieren sich in der Schweiz vorab auf die Binnenmodernisierung, d.h. auf die Modernisierung der Verwaltung im engeren Sinn (vgl. Lienhard 2005: 20, 54 f., 111 f.). Dazu gehören neben der Zentralverwaltung die in die Verwaltungsstrukturen integrierten Ämter und Fachstellen.

Auslagerungen öffentlicher Aufgaben an Private und die damit einhergehende Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung stehen dagegen – anders als in anderen Ländern – zumindest nicht im Vordergrund von NPM. Thematisiert wird im Rahmen von NPM in diesem Zusammenhang vorab die Frage der Übertragung von bislang von der Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben an so genannte ausgegliederte Einheiten oder an Private (vgl. etwa Lienhard 2002: 1167 ff.; Lienhard et al. 2003: 1). Werden Ausgliederungen bzw. Auslagerungen vor dem Hintergrund der Zielsetzungen von NPM durchgeführt und bei der Steuerung auch das entsprechende Instrumentarium eingesetzt, so sind damit zahlreiche Reformziele des NPM umgesetzt (vgl. Lienhard 2005: 391). Auslage-

rungen können mithin quasi als „Weiterentwicklung des Modells des New Public Management verstanden werden, wobei die Intensität der Ver selbständigung bei Auslagerungen bedeutend weiter geht“ (Lienhard 2002: 1166).

Nachfolgend wird das dem NPM und namentlich auch den Auslagerungen zu Grunde liegenden Staatsverständnis erörtert. Anschliessend wird auf den Begriff der Auslagerung und auf mögliche Gründe für Auslagerungen allgemein und speziell im Bereich der Opferberatung eingegangen.

2.1.3.2 *Staatsverständnis von NPM*

2.1.3.2.1 *Strukturdefizite von (Neo-)Liberalismus und Sozialstaat*

Nach dem (neo-)liberalen Staatsverständnis hat sich der Staat auf die Wahrnehmung der eigentlichen Kernaufgaben sowie auf die Garantie der Wirtschaftsfreiheit zu beschränken. Den Werten Freiheit und Selbstverantwortung des Individuums kommt zentrale Bedeutung zu. Politische Merkmale des neoliberalen Staates sind seine Forderung nach Re-Privatisierung und Ökonomisierung auch staatlicher Aufgabengebiete. Die Steuerung erfolgt über einen effizienten Wettbewerb auf den Güter- und Institutionsmärkten. Demgegenüber strebt der Sozialstaat das Wohlergehen der Rechtsgemeinschaft mit staatlichen Mitteln an. Der Sozialstaat ist aktiv handelnder, ausgleichender und umverteilender Akteur innerhalb der Gesellschaft. Seine politischen Merkmale sind der Ausbau der Sozialwerke, Sozialversicherungen und Sozialrechte. Die zentralen Steuerungsinstrumente im Sozialstaat sind staatliche Regulierung und staatliche Sozialkompensation (vgl. Lienhard 2005: 50; Schedler/Proeller 2006: 14; Schedler 2004: 6).

Sowohl die Konzeption des Sozialstaates als auch diejenige des neoliberalen Staates weisen je ein zentrales Strukturdefizit auf. Die Sozialstaatlichkeit „leidet in der Praxis unter *Politik-Versagen* und unkontrollierter Aufblähung des Staatsapparates“, das Modell des Neoliberalismus „unter *Marktversagen*“ (Schedler 2004: 7). Die genannten Defizite haben zu neuen Formen der Selbstorganisation geführt, die weder durch staatliche Regulierung noch durch den Markt gesteuert werden: Die

Organisationen im so genannten „Dritten Sektor“ bzw. im „Nonprofit-Sektor“ (vgl. Schedler 2004: 7 m.H.; vgl. dazu hinten Ziff. 2.2).

2.1.3.2.2 *Vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat*

Das NPM geht grundsätzlich von einem schlanken bzw. von einem „bescheidenen“ Staat aus (Schedler/Proeller 2006: 33 m.H.; vgl. Lienhard 2005: 51). Nach diesem Staatsverständnis wird nicht alles Bisherige negiert oder abgeschafft, sondern vielmehr versucht, aus beiden Modellen „jene Elemente zu ziehen, die sich erfolgreich bewährt haben, nicht ohne eine eigenes, neues Verständnis von Staat und Wirtschaft zu entwickeln“ (Schedler/Proeller 2006: 33 f.). Zu diesem neuen Verständnis gehört insbesondere auch, dass der Staat bei seiner Aufgabenerfüllung vermehrt auch Partnerschaften mit Privaten eingeht.

Im Rahmen der staatsrechtlichen Diskussion über das dem NPM zu Grunde liegende Staatsverständnis wurde in der Folge die Konzeption des Gewährleistungsstaates entwickelt. Danach wird „der Entscheid über die Aufgabenbreite des Staates und die ideologische Ausgestaltung des Staates (neo-liberaler vs. Sozial- und Wohlfahrtsstaat) entkoppelt von der Frage der Gestaltung des Service Public und der Aufgabenwahrnehmung. Die Aufgabenbreite wird durch politische Instanzen in einem demokratischen Verfahren festgelegt. Bei der Aufgabenerfüllung trägt der Staat in allen öffentlichen Aufgabenbereichen die Gewährleistungsverantwortung, erbringt aber lediglich so genannte Kernaufgaben des Staates selbst“ (Schedler/Proeller 2006: 35).

Staatliche Verantwortung für die Erfüllung einer Aufgabe bedeutet somit nicht zwingend, dass der Staat die Aufgabe auch selbst wahrnehmen muss. Nach der Konzeption des Gewährleistungsstaates leistet der Staat tendenziell weniger selbst und tritt mehr als Gewährleister für die Aufgabenerfüllung auf. Relevant ist nach diesem Staatsverständnis vorab, dass die öffentlichen Aufgaben wirksam (Ergebnisorientierung), effizient (Kostenorientierung) und kundenfreundlich erfüllt werden. Der Gewährleistungsstaat ist aber nach wie vor der Wohlfahrt verpflichtet. Staat und Gesellschaft rücken nach diesem Staatsverständnis näher zusammen und werden enger vernetzt. Dabei verliert die Trennung zwischen staatlicher und privater Aufgabenerfüllung an Bedeutung (vgl. Lienhard 2005: 51 f.).

Staatliche Aufgaben im Sinne von so genannten Kernaufgaben sollten indessen grundsätzlich vom Staat selbst erfüllt und namentlich nicht auf Private übertragen werden. Dazu gehören etwa die Politikgestaltung oder die Durchsetzung der Rechtsordnung. Als mögliche Kriterien für Auslagerungsgrenzen gelten ferner zum Beispiel das staatliche Gewaltmonopol (vgl. dazu eingehend Kälin et al. 2007: 77 ff.), hoheitliches Verwaltungshandeln, die Eingriffsintensität in Rechte und Pflichten, potentielle Interessenkollisionen und das öffentliche Interesse an der Versorgungssicherheit (vgl. etwa Lienhard 2002: 1164).

2.1.3.2.3 *Unterscheidung von Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung*

Ob der Staat eine öffentliche Aufgabe selbst oder in Zusammenarbeit mit andern wahrnimmt (kooperative Aufgabenerfüllung, Public Private Partnership) oder ob er sie Dritten, in der Regel Privaten, überträgt (Auslagerung, vgl. nachstehend Ziff. 2.1.3.3), hängt wesentlich von der Art der öffentlichen Aufgabe ab. In der Literatur wird im Zusammenhang mit dieser Frage auch unterschieden zwischen Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung (vgl. Reichard 1998: 124 f.). Im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung hat der Staat sicher zu stellen, dass gesetzlich oder politisch gewollte Leistungen nach gewissen rechtlichen, fachlichen und ökonomischen Standards an die Leistungsempfänger erbracht werden. Im Anschluss daran ist festzulegen, für welche der gewährleisteten Leistungen der Staat auch die Finanzierung übernehmen kann oder muss (= Finanzierungsverantwortung). In einem letzten Schritt ist zu entscheiden, wer die vom Staat gewährleisteten und ganz oder teilweise finanzierten Leistungen erbringt (= Vollzugsverantwortung). Anhand dieses Konzeptes lassen sich so genannte *institutionelle Wahlmöglichkeiten* (vgl. dazu auch hinten Ziff. 2.3.3.2.1) differenziert darstellen und beurteilen.

Der Unterscheidung liegt die Überlegung zu Grunde, dass nicht alle vom Staat gewährleisteten Leistungen unbedingt von ihm auch finanziert und/oder von ihm selbst erbracht werden müssen. Vorab auf der Ebene der Vollzugsverantwortung stellt sich die Frage nach dem jeweils besten institutionellen Arrangement für eine öffentliche Aufgabe. Massgebend

wird dabei die institutionelle Kompetenz einer bestimmten Organisationsform sein, die für die Leistungserbringung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe besser oder schlechter geeignet ist. Für Aufgaben, die soziales Engagement benötigen, dürfte zum Beispiel eine Nonprofit-Organisation besser geeignet sein als ein gewinnorientiertes Unternehmen (vgl. dazu hinten Ziff. 2.2). Allgemein kann gesagt werden, dass das Management eines Kontraktes leichter fällt, je besser die institutionellen Kompetenzen mit den Anforderungen der Aufgabe im Einklang stehen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 208). Je nach Arrangement kann sich der Staat auf seine „Initiierungs-, Moderations- und Steuerungsfunktion konzentrieren und die eigentlichen Dienstleistungen den dafür jeweils kompetenten Organisationen überlassen“ (Reichard 1998: 136).

2.1.3.3 *Begriff der Auslagerung*

In den politischen Diskussionen wird im Zusammenhang mit staatlicher Aufgabenauslagerung oft der Begriff der Privatisierung verwendet. Der Privatisierungsbegriff ist vielschichtig und weitgefasst. Verstanden werden darunter die unterschiedlichsten Anstrengungen, die öffentliche Verwaltung im Sinne einer effizienteren Aufgabenerfüllung zu rationalisieren. Privatisierung kann sich entsprechend auf verschiedene Ebenen beziehen: „auf den Aufgabeninhalt, auf den Aufgabenträger, auf die Produktionsmittel, auf die Handlungsweise sowie auf die Finanzierung“ (Lienhard 2005: 55; vgl. auch Kälin et al. 2007: 58 f.). Unterschieden wird namentlich zwischen Organisations- Erfüllung-, Aufgaben-, Finanzierungs- und Vermögensprivatisierung sowie zwischen formeller und materieller (echter) Privatisierung. Im Zusammenhang mit Reformen nach dem NPM können grundsätzlich sämtliche Privatisierungsformen auftreten.

Auch der Begriff der Auslagerung ist nicht eindeutig. In der Literatur werden darunter zum Teil sowohl die Aufgabenerfüllung durch ausgegliederte Verwaltungseinheiten als auch die Aufgabenerfüllung durch nicht der Verwaltung angehörende Dritte verstanden (vgl. Lienhard et al. 2003: 4; Lienhard 2002: 1165). In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff der Auslagerung in einem engeren Sinn verwendet, indem darunter einzig die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an Dritte bzw.

„echte Dritte“ (Lienhard et al. 2003: 4) bzw. das Contracting Out (vgl. Schedler/Proeller 2006: 202; Lienhard 2005: 391) verstanden wird.

Bei der Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe an Private geht es nicht um die Privatisierung der Aufgabe selbst – diese bleibt staatlich – sondern lediglich um die Privatisierung der Erfüllung der Aufgabe (so genannte Erfüllungsprivatisierung, vgl. Lienhard 2005: 56) bzw. um die Entscheidung „make or buy“ (Schedler/Proeller 2006: 202). Entsprechend bleibt die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung beim Staat, wobei sich „dessen Leistungsverantwortung zu einer Gewährleistungsverantwortung (Erfüllungsverantwortung)“ wandelt (Lienhard 2002: 1163). Diese beinhaltet auch das Recht und die Pflicht des Staates, nötigenfalls an Stelle von mit der Aufgabenerfüllung betrauten Privaten tätig zu sein.

Der Einbezug Privater bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe kann mit potenziellen Abstrichen in folgenden Bereichen verbunden sein: Politische und betriebliche Einflussmöglichkeiten, Leistungsniveau und Versorgungssicherheit sowie Rechtsschutz (vgl. Lienhard 2005: 29 ff., 391 ff., 406 ff.; Lienhard 2002: 1163 f., 1166; vgl. auch Müller 1998: 68 f.).

Von der Auslagerung im Sinne des Contracting Out zu unterscheiden ist das so genannte Outsourcing. Der Begriff Outsourcing wird verwendet, wenn die Verwaltung von Dritten Leistungen zum eigenen Gebrauch in Auftrag gibt (so genannte Bedarfsverwaltung, vgl. Lienhard 2005: 409 ff.). Dritte erfüllen hier nicht öffentliche Aufgaben, sondern werden lediglich hilfsweise zum Zweck der Aufgabenerfüllung beigezogen (z.B. Informatikdienstleistungen, Expertinnenwissen). Leistungsempfänger sind anders als beim Contracting Out nicht Dritte, d.h. Kundinnen bzw. Kunden, sondern die staatlichen Stellen selbst. An Stelle von Outsourcing wird in diesem Zusammenhang auch der Begriff Einkauf verwendet.

2.1.3.4 Gründe für Auslagerungen allgemein

Allgemein werden als mögliche Gründe für Auslagerungen angeführt (vgl. Lienhard 2005: 392):

- grössere Flexibilität
- mehr unternehmerischer Handlungsfreiraum
- Entpolitisierung (klarere Trennung zwischen politischer und betrieblicher Einflussnahme)
- effizientere und effektivere Aufgabenerfüllung
- besonderes Fachwissen bzw. besondere Sachkenntnisse
- höhere Eigenverantwortung
- Optimierung des Marktauftritts bzw. Kundenorientierung
- Wettbewerbsfähigkeit und Marktzugang als Mittel zur Sicherung der Versorgungssicherheit
- Substanzerhaltung
- eigene Rechnungsführung / eigene Finanzierungsmöglichkeiten
- Allianzfähigkeit
- Bildung von Tochtergesellschaften
- Option für einen möglichen Rückzug des Staates aus der unmittelbaren Aufgabenerfüllung
- Möglichkeit personalrechtlicher, haftungsrechtlicher und steuerrechtlicher Sonderregelungen

Für die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private bedarf es einer besonderen, hinreichend bestimmten Rechtsgrundlage (vgl. Lienhard 2005: 395 f.).

2.1.3.5 Gründe für Auslagerungen im Bereich der Opferberatung

Bereits im OHG selbst ist generell vorgesehen, dass die Kantone auch private Beratungsstellen mit der Aufgabe der Opferberatung betrauen können (vgl. Art. 9 Abs. 1 OHG). Die meisten Kantone haben Private mit der Opferberatung beauftragt (vgl. zum Kanton Zürich hinten Ziff. 2.1.4.1.2 und etwa zum Kanton Luzern Lienhard et al. 2003: 62). Im Vordergrund steht dabei die Überlegung, dass die Opferberatung vorab soziale Hilfestellungen beinhaltet und entsprechende Hilfeleistungen möglichst niederschwellig greifen sollen. Opfer sollen die Hilfe von Beratungsstellen in Anspruch nehmen können, ohne beispielsweise befürchten zu müssen, dass damit gegen ihren Willen ein Strafverfahren in

Gang gesetzt wird. Opferhilfe soll namentlich nicht an einem allfälligen Misstrauen von Hilfesuchenden gegenüber dem Staat scheitern. Grund für die Auslagerung der Opferberatung an Private ist damit vorab die Orientierung am Opfer und seinen Bedürfnissen und die Sicherstellung der Versorgung (Kundenorientierung, Versorgungssicherheit).

Für die Beauftragung von Privaten dürften aber noch weitere Gründe eine Rolle spielen. Der Staat wurde erst mit Inkrafttreten des OHG am 1. Januar 1993 verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Opfer Beratungshilfe in Anspruch nehmen können. Vor Inkrafttreten des OHG haben sich vorab private Institutionen um Opfer von Straftaten gekümmert und ein entsprechendes Know-how aufgebaut. Die Kantone hatten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des OHG weder Fachkenntnisse noch Erfahrungen in der Opferberatung. Ein weiterer, zumindest potenzieller Vorteil des Einbezuges Privater ist auch darin zu sehen, dass gemeinnützige private Institutionen in der Regel auch über eigene Finanzierungsmöglichkeiten in Form von Spendeneinnahmen verfügen.

2.1.4 Organisation der Opferberatung im Kanton Zürich

2.1.4.1 Beratung durch private Institutionen

2.1.4.1.1 Voraussetzung der Anerkennung als Opferberatungsstelle

Gemäss § 98 Abs. 1 KV kann der Kanton die Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Dritte übertragen, wobei die Übertragung der Aufgabe „durch Gesetz“ zu erfolgen hat (Art. 98 Abs. 2 KV). Nach Art. 95 Abs. 2 KV ist in jedem Fall sicher zu stellen, „dass die öffentlichen Aufgabe wirkungsvoll, wirtschaftlich, nachhaltig und von der geeigneten Trägerschaft erfüllt werden“.

Gesetzliche Grundlage für die Auslagerung der Opferberatung an Private bildet das kantonale Einführungsgesetz zum OHG (EG OHG). Danach können private Organisationen als Beratungsstellen im Sinne des Opferhilfegesetzes vom Regierungsrat anerkannt werden, wenn sie dafür Gewähr bieten, dass ihre Tätigkeit den Anforderungen des Opferhilfegesetzes genügt und sie einem Bedürfnis entsprechen (§ 1 Abs. 1 EG OHG i.V.m. § 2 EG OHG). Mit der Anerkennung verbunden ist der Anspruch auf Staatsbeiträge für die Erfüllung der Aufgaben gemäss OHG (§ 3 Abs. 1 EG OHG).

Die Anerkennung als Opferberatungsstelle setzt voraus, dass eine Beratungsstelle einem Bedürfnis entspricht (vgl. § 3 Abs. 1 kantonale Opferhilfeverordnung). Sie muss sodann in organisatorischer Hinsicht gewährleisten, dass Opfer „rasch und einfach geeignete Hilfe erhalten“. Weiter sind gewisse fachliche Anforderungen zu erfüllen. So müssen die Mitarbeitenden über eine Ausbildung im sozialen oder therapeutischen Bereich oder über eine mehrjährige gleichwertige Berufserfahrung verfügen. Eine sachgerechte Beratung ist durch eine regelmässige Supervision sicher zu stellen. Damit den ratsuchenden Personen wenn notwendig geeignete Hilfe vermittelt werden kann, sind Beziehungen zu weiteren Fachpersonen beider Geschlechter zu pflegen.

Die Anerkennung kann mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden und wird auf längstens vier Jahre befristet (§ 3 Abs. 2 und § 4 kantonale Opferhilfeverordnung). Ein Anspruch auf Anerkennung als Opferberatungsstelle besteht nicht (vgl. RRB Nr. 1487/1996).

Zurzeit nehmen elf private Institutionen, die verschiedene Fachrichtungen vertreten, die Beratungsaufgaben im Sinne von Art. 3 OHG wahr. Zehn der elf Beratungsstellen sind auf bestimmte Kategorien von Opfern (z.B. Opfer von häuslicher Gewalt, Verkehrsoffer, Frauen, Kinder, Männer) und/oder auf bestimmte Delikte (z.B. Sexualdelikte) spezialisiert. Eine Beratungsstelle vertritt keine Fachrichtung und berät allgemein Opfer im Sinne des OHG.

2.1.4.1.2 Gründe für den Einbezug Privater

Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des OHG gab es im Kanton Zürich seit längerem verschiedene private Institutionen, an die sich Opfer von Gewalttaten wenden konnten. Abgesehen von einer Stelle der Stadt Zürich, die Opfern von Sexualdelikten finanzielle Hilfe gewährte, gab es hingegen keine staatliche Stelle, die sich ausschliesslich um Opfer von Gewalttaten kümmerte. Der Kanton Zürich beschloss deshalb, die zum Teil seit vielen Jahren im Bereich der Opferhilfe tätigen privaten Institutionen in die Beratungstätigkeit einzubinden. Begründet wurde der Einbezug privater Institutionen damit, dass innerhalb der Verwaltung nicht „genügend geeignete Stellen zur Verfügung“ ständen, weshalb es sinnvoll sei, wenn der Kanton das bereits „vorhandene Erfahrungs- und

Wissenspotential“ privater Institutionen nützen könne (Abl 1994 I 827). Opfer von Gewalttaten, die den höchstpersönlichen Bereich betreffen würden, würden sich sodann „wegen der erwarteten höheren Anonymität eher an private Institutionen wenden als an staatliche Stellen“ (Abl 1994 I 828).

2.1.4.2 *Aufgaben und Kompetenzen der privaten Beratungsstellen*

Die Beratungsstellen nehmen die Aufgaben gemäss Art. 12 ff. OHG wahr. Im Rahmen der Beratung des Opfers sind sie sodann nach § 9 Abs. 1 kantonale Opferhilfeverordnung explizit auch verpflichtet, Opfer bei der Geltendmachung von finanziellen Ansprüchen zu unterstützen. Die Beratungsstellen können sodann einem Opfer im Rahmen von maximal Fr. 500.-- finanzielle Soforthilfe ausrichten (§ 9 Abs. 2 kantonale Opferhilfeverordnung). Dabei geht es vor allem um die Sicherstellung schneller und niederschwelliger Hilfe in Notlagen, wofür die privaten Beratungsstellen aufgrund ihrer Organisation und Nähe zum Opfer besser geeignet sind als die Verwaltungsbehörde. Die Beratungsstellen haben somit keine hoheitlichen Kompetenzen.

Weil die Beratungsstellen eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, sind sie nicht nur an die Grundrechte, sondern auch an andere verfassungsmässige Rechte sowie an die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gebunden (vgl. Lienhard 2005; 405). So sind die Beratungsstellen etwa zur Einhaltung der öffentlichrechtlichen Datenschutzbestimmungen (vgl. § 3 lit. c des Zürcher Gesetzes über die Information und den Datenschutz; vgl. auch Müller 2000: 121 sowie Lienhard et al. 2003: 89) und zur Beachtung des Rechtsgleichheitsgebotes verpflichtet. Beratungsstellen können deshalb zum Beispiel einem Opfer Hilfeleistungen nicht verweigern und sind zur Beratung verpflichtet (so ausdrücklich § 5 Abs. 1 EG OHG).

2.1.4.3 *Beaufsichtigung und Finanzierung der Beratungsstellen*

Die anerkannten Beratungsstellen unterstehen der Aufsicht der Kantonalen Opferhilfestelle (§ 4 EG OHG, § 17 kantonale Opferhilfeverordnung; vgl. hinten Ziff. 4.2.4.4). Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit hat die Kantonale Opferhilfestelle für eine koordinierte Tätigkeit der Beratungsstellen zu sorgen und insbesondere die Verwendung der Kostenanteile

zu kontrollieren. Die Beratungsstellen sind jedoch in ihrer Beratungstätigkeit fachlich selbständig (Art. 9 Abs. 1 OHG; § 17 Abs. 2 kantonale Opferhilfeverordnung). Die Kantonale Opferhilfestelle ist zudem zuständig für die Festsetzung und Ausrichtung des Staatsbeitrages (§ 10 kantonale Opferhilfeverordnung).

2.2 Nonprofit-Organisationen

2.2.1 Begriff und Charakteristika

Die Bezeichnung „Nonprofit-Organisation“ (NPO) hat sich in den 1970er Jahren etabliert. Mit der aus dem Englischen stammende Bezeichnung „nonprofit“ soll – in Abgrenzung zu den auf Gewinnerzielung gerichteten Unternehmen – zum Ausdruck gebracht werden, dass die Nonprofit-Organisationen (NPOs) nicht auf Gewinn ausgerichtet sind („not for profit“), was allerdings nicht mit einem Verbot der Gewinnerzielung („no profit“) gleichgesetzt werden kann. Die Abgrenzung der NPOs von gewinnorientierten Unternehmen spielt vor allem in der amerikanischen Gesellschaft eine Rolle, in der NPOs in viel stärkerem Ausmass eine Alternative sind zu gewinnorientierten Unternehmen. In Europa werden NPOs demgegenüber primär als nicht-staatliche Unternehmen begriffen und entsprechend der Ausdruck „Nicht-Regierungsorganisation“ bzw. „Nongovernmental Organization“ (NGO) verwendet (vgl. Badelt et al. 2007: 5).

NPOs charakterisieren sich durch folgende Merkmale (vgl. Badelt et al. 2007: 7 f. und Schwarz et al. 2005: 19 ff.):

- NPOs sind durch ein Mindestmass an formaler Organisation gekennzeichnet, die sich etwa in formalisierten Entscheidungsstrukturen und Verantwortlichkeiten äussert. Lediglich auf einen Anlass bezogene organisierte Aktivitäten werden nicht als NPO verstanden.
- NPOs sind grundsätzlich private, d.h. nicht staatliche Organisationen, die in der juristischen Form des Vereins oder der Stiftung (seltener Genossenschaft) konstituiert sind. Dies schliesst nicht aus, dass sie vom Staat unterstützt oder sogar weitgehend getragen werden.
- NPOs verfolgen keine erwerbswirtschaftlichen Zwecke, sondern haben als Auftrag (Mission) die Erbringung spezifischer Leistungen zur Deckung eines bestimmten Bedarfs abgrenzbarer Leistungsempfänger. Zweck der NPOs ist also die Bedarfsdeckung bzw. der

Fördergedanke und nicht die Gewinnerzielung. Entsprechend dürfen keine Gewinne an Eigentümer oder Mitglieder ausgeschüttet werden, sondern müssen grundsätzlich in der Organisation verbleiben und für die Erfüllung des Auftrages verwendet werden. Der Auftrag wird von den NPOs selbstbestimmt oder ist ihnen – mindestens teilweise – vom Staat übertragen.

NPOs sind durch ein Mindestmass an Freiwilligkeit gekennzeichnet. Dies kann einerseits heissen, dass Mitglieder ehrenamtlich an der Basis mitarbeiten und/oder sich Personen in den obersten Organen (z.B. im Vorstand oder Stiftungsrat) ehrenamtlich engagieren.

Je nach Leistung und Leistungsempfänger kann unterschieden werden zwischen so genannten Eigenleistungs-NPOs und so genannten Drittleistungs-NPOs (vgl. Schwarz et al. 2005: 23; Wagner 2007: 42). Bei den Eigenleistungs-NPOs werden Leistungen für die Mitglieder der NPO erbracht. Es geht mit anderen Worten um die Deckung von Eigenbedarf durch das Kollektiv. Als Finanzmittel werden die Mitgliederbeiträge eingesetzt, die als Pauschalentgelte für bezogene Leistungen dienen. Bei den Drittleistungs-NPOs werden Leistungen für Dritte erbracht, abgedeckt wird somit Fremdbedarf. Neben allfälligen Mitgliederbeiträgen werden die Leistungen durch Spenden, Subventionen, Legate oder – namentlich bei wohlfahrtsstaatlichen Leistungen - über administrierte Entgelte (z.B. Pflegesätze) finanziert.

2.2.2 Nonprofit-Organisationen zwischen Staat und Markt

Der Nonprofit-Bereich wird auch als Dritter Sektor zwischen Staat und den erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen bezeichnet. Die Zuordnung einer Organisation zu einem dieser Teilsysteme erfolgt aufgrund ihres Hauptzweckes, des ihr zugehörigen Steuerungsmechanismus und weiterer Strukturmerkmale wie namentlich der Finanzierung (vgl. Schwarz et al. 2005: 24 f.; Schubert 2005: 9):

- Die auf Gewinnerzielung ausgerichteten Wirtschaftsunternehmen unterliegen der Steuerung durch den Markt, der vom bilateralen Verhältnis zwischen Anbieter und Nachfrager geprägt ist. Der Abnehmer der Leistung, d.h. der Kunde, reagiert auf die Leistung (Sach- oder Dienstleistung) mit der direkten Gegenleistung monetärer Mittel.

- Die auf die Bedarfsdeckung bei Mitgliedern oder Dritten ausgerichteten NPOs agieren dagegen meist unter Konstellationen des Nicht-Marktes. Dieser ist zum einen gekennzeichnet durch die Nicht-Identität zwischen Leistungsempfänger und Zahler der Leistung. Zum andern werden die Leistungen – anders als in der Wirtschaft – in der Regel gratis oder gegen nicht kostendeckende Gebühren abgegeben. Die Kosten der Leistung werden durch andere Finanzmittel wie z.B. Spenden abgedeckt. Im Bereich der wohlfahrtstaatlichen Leistungen handelt es sich um eine Dreiecksverhältnis zwischen dem Leistungserbringer, dem Leistungsempfänger und dem Staat als Kostenträger, der dem Leistungserbringer Subventionen ausrichtet oder ihm auf der Grundlage sozialrechtlicher Rahmenbedingungen den Preis für die erbrachte Sach- oder Dienstleistung erstattet.

Der Staat erfüllt die öffentlichen Aufgaben im Rahmen der politischen Entscheide der Staatsorgane.

Im Zusammenhang mit den verschiedenen Steuerungsmechanismen ist zu berücksichtigen, dass es – ausgehend von den dargestellten Grundsystemen Staat, Wirtschaft/Markt und Dritter Sektor – in der Vielfalt der real existierenden Organisationen zahlreiche Übergänge von einem Typenbild zum andern gibt. Je nach institutioneller Nähe kann auch unterschieden werden zwischen *verwaltungsnahen* und *wirtschaftsnahen* NPOs (vgl. Zauner 2007: 148 f.).

Im *Nahbereich des Staates* finden sich zahlreiche Organisationen mit sozialen und kulturellen Zielsetzungen. Gerade im Sozialbereich erfüllen viele NPOs vom Staat übertragene Aufgaben, oft unter der Kontrolle des Staates. Dabei übernimmt der Staat teilweise in beträchtlichem Umfang die Finanzierung von NPOs, wobei die unterschiedlichen Formen von der traditionellen Subventionierung bis hin zu ausdifferenzierten Leistungsaufträgen reichen. Durch wiederkehrende Subventionen bzw. Leistungsverträge sind NPOs eng an den Staat gebunden und stimmen ihr Leistungsangebot mit den Auftraggebern ab. Entsprechend werden NPOs, die vorwiegend im Auftrag des Staates tätig sind und für ihre Auftragserfüllung öffentliche Finanzmittel erhalten, auch als „*Quasi Nongovernmental Organizations*“ (QUANGO) bezeichnet (vgl. Zauner 2007: 149). In diesem Zusammenhang ist auch von so genannter „*parastaatlicher Aufgabenerfüllung*“ die Rede (Schwarz et al. 2005: 25). Markt-

ähnliche Strukturen können durch den Staat dadurch geschaffen werden, dass nicht der Aufwand bzw. die Kosten Grundlage der Finanzierung bilden, sondern für eine Leistung ein bestimmter Preis festgesetzt wird. Dies bedeutet einerseits mehr Autonomie für die NPO, andererseits aber auch die Herausforderung, die eigenen Leistungen aus einem quasi vom Markt vorgegebenen Preis finanzieren zu müssen (vgl. Badelt et al. 2007a: 626). Beschränkt sich der Staat hingegen auf aufwandorientierte Subventionen, besteht für die NPO keine markt-mässiger Anreiz, Ressourcen effizient einzusetzen, was sich negativ auf die Effektivität und Qualität der Leistungserstellung auswirken kann. Durch das Fehlen eines Marktpreismechanismus wird das Erreichen einer optimalen Allokation der Ressourcen erschwert (vgl. Matul/Scharitzer 2007: 536).

Als Beispiel für *wirtschaftsnah*e NPOs können etwa genossenschaftliche Zusammenschlüsse wirtschaftlich schwacher Marktteilnehmer zum Zwecke der Stärkung ihrer Marktposition genannt werden. Weiter gehören dazu auch NPOs, die sich überwiegend aus Leistungsentgelten der Klienten finanzieren, d.h. am Markt und unter Konkurrenz individuelle Dienstleistungen gegen annähernd oder mindestens kostendeckende Preise verkaufen. Diese Organisationen bedienen sich geldbasierter Steuerungsinstrumente und können diesbezüglich kaum von gewinnorientierten Unternehmen unterschieden werden (vgl. Zauner 2007: 149; Schwarz et al. 2005: 25).

Je nach produzierter Leistung und je nach Finanzierung unterliegt eine NPO somit anderen Steuerungsmechanismen. Die dargestellten Mechanismen kommen zum Teil aber auch gleichzeitig bzw. nebeneinander vor. Dabei hat „die Steuerung im Nicht-Marktbereich durch die NPO-interne ‚Politik‘, durch die Willensbildung der Träger und ihrer Organe zu erfolgen“ (Schwarz et al. 2005: 28).

2.2.3 Bedeutung und Verhältnis zum öffentlichen Sektor

Der Nonprofit Sektor spielt eine wichtige und in den letzten Jahren stetig wachsende gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Rolle. Seine wirtschaftliche Bedeutung hat stetig zugenommen. Dies äussert sich nicht nur in einer Zunahme der von NPOs produzierten Dienstleistungen, sondern kommt auch in der Rolle des Nonprofit Sektors als Arbeitgeber

und Interessenvertreter zum Ausdruck. Der Nonprofit Sektor stellt mithin eine eigentliche Wachstumsbranche dar (vgl. Anheier et al. 2007: 25 ff.). Er ist sehr heterogen, „d.h. setzt sich aus Organisationen zusammen, die sich hinsichtlich ihrer Aufgabenstellung und ihres Selbstverständnisses, der Grösse, des Organisationsgrads, der Rechtsform, der politischen Orientierung und vieler anderer Merkmale voneinander unterscheiden“ (Badelt et al. 2007a: 620).

Im Bereich der sozialstaatlichen Leistungen ist in der Schweiz im Spannungsfeld zwischen Markt, Staat und Familie „ein System der gemischten Wohlfahrtsproduktion“ (Wagner 2007: 48, vgl. auch Ruffin 2007: 11) entstanden, in dem NPOs vielfältige Dienstleistungen vor allem im Gesundheits- und Sozialwesen erbringen. Dabei sind die Beziehungen zwischen Staat und Nonprofit Sektor eng, vielfältig und von gegenseitigen Abhängigkeiten geprägt. Die NPOs sind vom Staat in finanzieller Hinsicht abhängig. Der Staat braucht demgegenüber den Nonprofit Sektor, weil er nicht alle Aufgaben selbst erfüllen kann, für die er die politische Verantwortung übernommen hat.

Der Grad der Verflechtungen von Staat und Nonprofit Sektor wird auch in Zukunft eher zunehmen und der Staat wird mit den NPOs vermehrt kooperieren. Die Gründe dafür sind vielfältig. Zum einen spielen dabei der Stellenwert des Subsidiaritätsgedankens sowie liberale Werte wie Freiheit, Unabhängigkeit vom Staat und Pluralismus eine Rolle. Kooperationen und Partnerschaften mit Privaten erleichtern dem Staat den Rückzug aus bestimmten Aufgaben. Dem Nonprofit Sektor wird zum andern aber auch gesellschaftliche Integrationsfunktion zugeschrieben. Privates Engagement in NPOs wird entsprechend als Antwort auf die „Ausdünnung familiärer Beziehungen“ verstanden, wobei der Nonprofit Sektor eine Art Substitutionsfunktion für so genannte gesellschaftliche Primärgruppen einnimmt (Badelt et al. 2007a: 621 ff.).

Im Zusammenhang mit dem NPM und dem diesem zu Grunde liegenden Staatsverständnis (vgl. dazu vorn Ziff. 2.13.2) werden sodann vermehrt öffentliche Aufgaben an den Nonprofit Sektor übertragen. Im Zusammenhang mit Finanzierungsproblemen stellt sich die Frage, ob der Nonprofit Sektor imstande ist, öffentliche Aufgaben zu übernehmen, ohne dass negative Auswirkungen auf Umfang und Qualität der Leistungs-

erbringung auftreten. Weil der Staat mit der Beauftragung privater Institutionen zudem an Flexibilität bei der Leistungserstellung gewinnt, beteiligt er sich teilweise sogar zumindest informell auch an der Gründung von NPOs mit der Absicht, sie mit der Übernahme öffentlicher Aufgaben zu betrauen. Damit kommt dem Nonprofit Sektor eine immer stärkere Rolle in der Reform der öffentlichen Verwaltung zu, und er wird gleichsam „zu einem Instrument des ‚New Public Managements‘“ (Badelt et al. 2007a: 638; vgl. auch Badelt 2007: 102 f.). In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen nach Effizienz, Qualität und Verlässlichkeit einer NPO.

2.3 Kontraktmanagement

2.3.1 Einleitung

Kontraktmanagement ist ein zentrales Element von NPM. Im Zusammenhang mit Auslagerungen öffentlicher Aufgaben besteht die Herausforderung darin, mit den Leistungserbringern Kontrakte abzuschliessen, „die das konforme Verhalten des Kontraktpartners nicht über rechtliche Sanktionen und ausgeklügelte Kontrollen erreichen, sondern über kontraktimmanente Anreize. In diesem Zusammenhang wird auch gerne von *Anreizverträgen* gesprochen“ (Schedler 1995: 196).

Nach einer Erläuterung der Begriffe und Inhalte von „Kontrakt“ und „Kontraktmanagement“ wird nachfolgend auf die im Zusammenhang mit der Gestaltung von Kontraktmanagement bedeutsamen Ansätze der Neuen Institutionenökonomie eingegangen. Im Anschluss daran wird erörtert, inwieweit sich entsprechende Anreiz- und Kontrollsysteme auf NPOs übertragen lassen.

2.3.2 Kontrakt und Kontraktmanagement

2.3.2.1 Begriffe und Inhalte

Das Wort „Kontrakt“ leitet sich aus dem Lateinischen ab (contractus) und wurde ursprünglich als Bezeichnung für eine verbindliche Abmachung oder einen Vertrag verwendet. Den Begriffen „Kontrakt“ und „Kontraktmanagement“ werden heute in unterschiedlichen Kontexten und Disziplinen verschiedene Bedeutungen beigemessen. In der sozialen Arbeit findet der Begriff Kontrakt in einer systemischen Kontraktarbeit Verwendung. Kontrakte zwischen Sozialarbeitenden und Klienten werden einge-

setzt, um die Hilfe zur Selbsthilfe zu formalisieren und die Verbindlichkeit getroffener Abmachungen zu erhöhen (vgl. etwa Brühlmeier et al. 2001: 45). Anders als beim Begriff des Vertrages handelt es sich bei der Bezeichnung „Kontrakt“ jedenfalls nicht um einen rechtlich definierten Begriff. Ein Kontrakt stellt somit nicht zwingend einen Vertrag im juristischen Sinne dar, auch wenn der Begriff „Kontrakt“ zumindest in der Rechtswissenschaft zum Teil als Synonym für Vertrag verwendet wird. Unabhängig von den unterschiedlichen Ausprägungen des Begriffes „Kontrakt“ kann darunter aber im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners eine mündliche oder schriftliche Abmachung zwischen zwei Personen verstanden werden.

In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe Kontrakt und Kontraktmanagement im Zusammenhang mit den neuen Steuerungsmodellen einer modernen Verwaltungsführung verwendet. Kontraktmanagement gilt als ein „*konstitutives* Element der wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ (Lienhard 2005: 39) bzw. als *das* zentrale Instrument einer leistungs- und ergebnisorientierten Steuerung. Unter Kontrakt wird im Kontext des NPM eine schriftliche Absprache zwischen zwei Partnern über die in einem definierten Zeitraum zu erbringenden Leistungen, die dafür zu Verfügung gestellten Ressourcen und die Art der Berichterstattung verstanden.

Unverzichtbare Kontraktinhalte sind entsprechend:

- die Operationalisierung der zu erbringenden Leistungen bzw. zu erreichenden Ergebnisse;
- die Festlegung von finanziellen Ressourcen;
- die Angaben von Kennzahlen und Indikatoren zur Bewertung der erbrachten Leistung bzw. der erreichten Ergebnisse;
- die Art und Weise und Häufigkeit der Berichterstattung;
- Anreiz- Sanktionierungs- und Eingriffsmöglichkeiten für Auftraggeber und Auftragnehmer.

Kontraktmanagement wird als Planungs- und Steuerungsinstrument verstanden, das dem Führungsmodell „Management by Objectives“ (MbO, Führung durch Ziele) nachempfunden ist. Die Steuerung erfolgt über Zielvereinbarungen und enthält als durchgängiges Steuerungsprinzip ein Ziel-, ein Vereinbarungs- und ein Steuerungselement:

Kontrakte beinhalten Ziele, die Ziele werden vereinbart und eine formalisierte Berichterstattung ermöglicht die Steuerung und Kontrolle der Zielerreichung. Kontraktmanagement ist somit „eine Steuerung durch Ziele und durch Zielerreichungskontrollen“ (Schubert 2005a: 148; vgl. auch Irmer 2001: 62) und umfasst als solche entsprechend die „Summe der Tätigkeiten, die in der Verwaltung unternommen werden, um interne und externe Leistungsaufträge zu erstellen und während ihrer Laufzeit zu pflegen. Es umfasst im Wesentlichen die Definition der kontrahierten Leistung sowie der zu verfolgenden Wirkungsziele, die Suche nach und Auswahl von geeigneten Partnern, die Aushandlung und Festschreibung des Kontrakts, die Überwachung der Kontrakteinhaltung, die Honorierung der erbrachten Leistung sowie das Leiten eines geordneten Überganges nach Ablauf der Kontraktdauer“ (Brühlmeier et al. 2001: 48). Vom traditionellen Steuerungsmodell der Normvorgaben unterscheidet sich das Kontraktmanagement durch „systemische Rückkoppelungsbeziehungen und dadurch ausgelöste organisationale Lernprozesse“ (Schubert 2005a: 148).

Nach dem Konzept des Kontraktmanagements werden Zielvereinbarungen sowohl zwischen verwaltungsinternen Organisationseinheiten unterschiedlicher Hierarchiestufen als auch zwischen der Verwaltung und verwaltungsexternen Organisationen getroffen. Kontraktmanagement wird mit anderen Worten also „sowohl zwischen Politik und Verwaltung, als auch zwischen verwaltungsinternen Einheiten und zwischen Verwaltung und ausgelagerten bzw. dritten Organisationen eingesetzt“ (Schedler/Proeller 2006: 155).

Zu beachten ist aber, dass die Begriffe „Kontrakt“ und „Kontraktmanagement“ oft nur im Zusammenhang mit der parlamentarischen und/oder verwaltungsinternen Steuerung verwendet werden. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Kontraktmanagement bezieht sich denn auch häufig auf die Ebenen Politik und Verwaltung bzw. auf das Kontraktmanagement innerhalb der Verwaltung oder zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen (vgl. etwa Irmer 2001: 52 f., 56 f., 140). Im Kanton Zürich wird zum Beispiel mit dem Begriff „Kontrakt“ ein verwaltungsinternes Instrument zur Übertragung des Globalbudgets auf einen (internen) Leistungserbringer bezeichnet (vgl. § 16 Abs. 1 Globalbudgetverordnung). Der Kontrakt wird im Kanton Zürich selektiv verwen-

det und namentlich in Fällen eingesetzt, in denen detailliertere Weisungen oder spezielle Bestimmungen etwa über Mehrleistungen, Zahlungskonditionen oder Qualitätssicherung und Berichtswesen notwendig sind. Mit dem Kontrakt können zudem Auflagen festgelegt werden, die das Globalbudget ergänzen (vgl. §§ 15 ff. Globalbudgetverordnung).

2.3.2.2 *Rechtsnatur von Kontrakten*

Verwaltungsintern haben Kontrakte keine Rechtsverbindlichkeit und damit auch keinen Vertragscharakter. Funktional tritt der Kontrakt an die Stelle der Weisung von Vorgesetzten gegenüber ihren Untergebenen und ist wie bereits erwähnt Ausdruck für die Weiterführung der Idee des Führens durch Zielvereinbarungen. Entsprechend handelt es sich beim Kontrakt um eine Art kooperativ erarbeitete Weisung, die an die Stelle einer Vielzahl möglicher Einzelanweisungen tritt (vgl. Mastronardi/Schedler 2004: 27, 110 ff.). Es geht mit anderen Worten um einen neuen Führungsstil, bei dem das Motto „Vereinbaren statt Anordnen“ gilt (vgl. Schubert 2005a: 150). Die in der Zürcher Globalbudgetverordnung vorgesehenen Kontrakte sind entsprechend zwar mit den Leistungserbringern abzusprechen, bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet aber der Leistungskäufer.

Kontrakte zwischen Verwaltung und Privaten über die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben stellen demgegenüber rechtsverbindliche, öffentlichrechtliche Verträge (vgl. Mastronardi 2004: 116; Lienhard 2005: 398, 452 ff.; Schubert 2005a: 151).

2.3.2.3 *Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement*

Im Kontext von sozialer Arbeit, Auslagerung und Kontraktmanagement ist in der Literatur auch von so genanntem „wohlfahrtsstaatlichen Kontraktmanagement“ die Rede, wobei der Begriff Wohlfahrtsstaat als Synonym für Sozialstaat verwendet wird. Mit wohlfahrtsstaatlichen Leistungen sind Leistungen gemeint, für die der Staat die Verantwortung trägt und „die politisch legitimiert zuhanden von definierten bedürftigen Zielgruppen erbracht werden“ (Rufli 2006: 58). Als wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement gilt entsprechend der Einsatz des Steuerungsinstrumentes durch den Staat bei der Bestellung von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen bei Dritten, in der Regel NPOs (vgl. Rufli 2006: 58 f.).

2.3.3 Zentrale Ansätze der Neuen Institutionenökonomie

2.3.3.1 Einleitung

Die Neue Institutionenökonomie beschäftigt sich mit den Auswirkungen von Institutionen auf menschliches Verhalten (vgl. Picot et al. 2005: 46). Dabei wird der Begriff der Institutionen weit gefasst, indem darunter allgemein Systeme von Regeln und Normen (z.B. Verträge, Organisationsstrukturen) verstanden werden (vgl. Irmer 2001: 97; Rufli 2006: 62).

Entsprechend befasst sich die Institutionenökonomie mit der Analyse von formalen und informellen Regelungen einschliesslich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung. Mit den unterschiedlichen Ansätzen sollen namentlich die Strukturen, die Verhaltenswirkungen, die Effizienz und der Wandel von ökonomischen Institutionen erklärt werden, wobei der Schwerpunkt auf der Analyse von Informations- und Kommunikationsprozessen liegt (vgl. Irmer 2001: 94; Thom/Ritz 2006: 18 f.; Hunziker 2007: 15; Rufli 2006: 62 f. je m.w.H.).

Die institutionenökonomischen Ansätze sind durch weitgehend übereinstimmende Annahmen zum menschlichen Verhalten gekennzeichnet. Danach bestimmen und leiten individuelle Nutzenmaximierung und begrenzte Rationalität das Handeln der Akteure (vgl. Picot et al. 2005: 46; vgl. hinten Ziff. 2.3.3.3 und Ziff. 2.3.3.4).

Im Zentrum der nachfolgenden Ausführungen stehen die zentralen Ansätze der Neuen Institutionenökonomie, nämlich der Transaktionskostenansatz, die Principle Agent Theorie und die Property Rights Theorie (Theorie der Verfügungsrechte). Ziel ist dabei nicht eine vollständige Darstellung der genannten Ansätze, sondern das Aufzeigen der Bedeutung im Zusammenhang mit der Gestaltung des Kontraktmanagements. Vorab wird kurz auf die allen Ansätzen gemeinsame, grundlegende Bedeutung im Zusammenhang mit Auslagerungen bzw. der Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung eingegangen.

2.3.3.2 *Bedeutung der Ansätze*

2.3.3.2.1 *Entscheidkriterien für Institutionenwahl*

Zur Organisation von Leistungsaustauschen besteht ein breites Spektrum von institutionellen Arrangements. Das ökonomische Problem besteht nun darin festzustellen, unter welchen Bedingungen welches institutionelle Arrangement rational und/oder ökonomisch vorzuziehen ist (vgl. Irmer 2001: 97). Es geht mit anderen Worten um die Lösung eines institutionellen Wahlproblems, das in der Fachliteratur als „Institutionenwahl“ (Institutional Choice Problem) bezeichnet wird (vgl. Reichard 1998: 122). Das Interesse an der Klärung dieser Wahlentscheidung kommt etwa in folgenden Fragestellungen zum Ausdruck (vgl. Badelt 2007: 99; Ruffin 2006: 63):

- Welche institutionellen Formen stehen für eine Leistung zu Verfügung?
- Wie unterscheiden sich diese von ihren Alternativen?
- Wer entscheidet, ob eine bestimmte Leistung in der einen Form oder der andern erbracht wird?
- Welche Gesichtspunkte sind dabei ausschlaggebend?
- Wie sind Leistungen zu koordinieren und inwiefern weist die Koordination Stärken oder Schwächen aus?

Die Ansätze der Neuen Institutionsökonomie ermöglichen einen realitätsnahen und „zugleich theoretisch plausiblen Zugang zur Institutionenwahlentscheidung“ (Reichard 1998: 140 m.w.H.). So lassen sich aus den nachfolgend dargestellten Konzepten des Transaktionskostenansatzes sowie der Principle Agent Theorie und der Property Rights Theorie wertvolle Folgerungen für die Institutionenwahl ableiten. Die wissenschaftliche Diskussion zur Leistungstiefenpolitik baut denn auch zum grossen Teil auf den Befunden der Institutionenökonomie auf. Nach dem von Naschold entwickelten Konzept wird die optimale Leistungstiefe einem dreistufigen Beurteilungsprozess unterzogen, „wobei zunächst die *strategische Bedeutung* der Leistung, dann die *Spezifität* der einzusetzenden Faktoren und schliesslich die *Effizienz* der Leistungserstellung in der Verwaltung untersucht wird“ (Schedler/Proeller 2006: 209 m.w.H.; vgl. auch Proeller 2002: 86 ff.; Reichard 1998: 141).

2.3.3.2 *Grundlage für die Ausgestaltung von Anreiz- und Kontrollsystemen*

Allen Ansätzen ist sodann gemein, dass sie auf die besondere Bedeutung von Kontroll- und Steuerungsmechanismen bei ausgelagerter Aufgabenerfüllung hinweisen (vgl. Proeller 2002: 71). Die nachfolgend dargestellten Modelle bzw. Ansätze bilden entsprechend den theoretischen Kern der modernen Steuerungssysteme bzw. sind Grundlage für „die Gestaltung moderner Berichts-, Kontroll- und Anreizsysteme“ (vgl. Speckbacher 2007: 587).

2.3.3.3 *Transaktionskostentheorie*

Die Transaktionskostentheorie thematisiert die Frage, welche Arten von Transaktionen in welchen institutionellen Arrangements relativ am kostengünstigsten abgewickelt und organisiert werden können (vgl. dazu und zum Folgenden Picot et al. 2005 56 ff.; Thom/Ritz 2006: 20 f.; Nienhüser/Jans 2004: 1 ff., je m.w.H.). Dabei werden unter Transaktionen die expliziten und impliziten (Vertrags-) Verhandlungen über Güter und Dienstleistungen zwischen mindesten zwei Akteuren verstanden. Ziel der Transaktionskostentheorie ist die Ermittlung derjenigen Koordinationsform, welche die geringsten Transaktionskosten verursacht (vgl. Hunziker 2007: 19).

Transaktionen sind nicht kostenneutral, sondern verursachen Kosten. Transaktionskosten können vor und nach dem Vertragsabschluss entstehen, weshalb zwischen Ex Ante-Transaktionskosten und Ex Post-Transaktionskosten unterschieden wird. Ex Ante-Transaktionskosten sind Informations-, Entscheidungs- und Vertragskosten. Ex Post-Transaktionskosten bestehen aus den Kosten der Überwachung, Durchsetzung und nachträglichen Anpassung der Vertragsbedingungen, d.h. aus Kontroll- und Anpassungskosten.

Transaktionen sind dann effizient, wenn sie so organisiert sind, dass sie im Vergleich zu anderen Vertrags- bzw. Organisationsformen die geringsten Transaktions- und Produktionskosten aufweisen. Massstab für die Vorteilhaftigkeit eines bestimmten institutionellen Arrangements gegenüber einem andern sind also die jeweiligen Gesamtkosten.

Die dem Transaktionsansatz im Wesentlichen zu Grunde liegenden Verhaltensannahmen gehen zum einen von der beschränkten Rationalität und zum andern vom Opportunismus der Verhandlungspartner aus. Die Annahme der beschränkten Rationalität besagt, dass die an einem Arrangement beteiligten Akteure aufgrund kognitiver Aufnahme- und Verarbeitungsgrenzen im Ergebnis nur unvollkommen rational handeln, obwohl rationales Verhalten angestrebt wird. Sich aus der Umwelt ergebende Unsicherheiten können deshalb bei der Vertragsgestaltung nur ungenügend berücksichtigt werden, was zu nachvertraglichen Unsicherheiten führt. Bei der Annahme des Opportunismus wird den Akteuren unterstellt, dass sie versuchen, ihre Interessen auch gegen vertragliche Regelungen und vorab auf der Basis von Informationsasymmetrien durchzusetzen.

Die Kosten einer Transaktion werden vor dem Hintergrund der dargestellten Verhaltensannahmen durch die folgenden drei Merkmale beeinflusst: Faktorspezifität, Unsicherheit und Häufigkeit der Transaktion. Je mehr spezifische Investitionen getätigt werden, je grösser ist die Abhängigkeit vom Transaktionspartner. Der Wechsel zu einem anderen Transaktionspartner wird schwieriger und es besteht der Anreiz, die Abhängigkeit des Transaktionspartners auszunutzen, indem zum Beispiel versucht wird, neue, vorteilhaftere Vertragskonditionen auszuhandeln. Dies führt zu höheren Transaktionskosten. Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen oder Unsicherheiten infolge Informationsasymmetrien haben ebenfalls eine Erhöhung der Transaktionskosten zur Folge. Mögliche Umweltveränderungen und Verhalten müssen antizipiert werden, was in der Regel nur unvollständig gelingt. Dies wiederum führt zu höheren Anpassungs- und Kontrollkosten. Die Häufigkeit von Transaktionen hat dagegen kostensenkende Wirkung, weil mit zunehmender Anzahl identischer Transaktionen die Möglichkeit zur Realisierung von Skalen- und Synergieeffekten einhergeht.

Ausgehend von den dargestellten Verhaltensannahmen und Merkmalen einer Transaktion wird in der Transaktionskostentheorie zwischen drei grundlegenden Organisationsformen bzw. institutionellen Arrangements unterschieden: Markt, Hierarchie und als Zwischenform Netzwerke, die sowohl marktliche als auch hierarchische Elemente aufweisen. Je besser eine Organisationsform auf die Charakteristika einer Transaktion abge-

stimmt wird, je effizienter ist sie. Ist eine Transaktion zum Beispiel dadurch gekennzeichnet, dass keine spezifischen Investitionen getätigt werden müssen und die vereinbarten Leistungen leicht mess- und kontrollierbar sind, postuliert die Transaktionskostentheorie den Markt als institutionelles Arrangement. Weil der Transaktionspartner wegen der nicht-spezifischen Leistungen jederzeit gewechselt werden kann, besteht für die Akteure ein hoher Anreiz, sich vertragskonform zu verhalten. Die Hierarchie ist hingegen in den Fällen als Koordinationsform besser geeignet, in denen Transaktionen mit spezifischen Investitionen verbunden sind und/oder die daraus resultierenden Leistungen nur schwer mess- und kontrollierbar sind. Allgemein lässt sich sagen, dass mit zunehmender Spezifität und Unsicherheit hierarchische Koordinationsformen effizienter sind als marktliche, vorausgesetzt die Produktionskosten bleiben konstant.

Im Zusammenhang mit dem NPM spielt die Transaktionskostentheorie primär eine Rolle bei der Frage, ob der Staat im Rahmen der öffentlichen Aufgaben eine Leistung selber erbringt oder sie durch Dritte erbringen lässt. Bei entsprechenden „Make-or-Buy“-Entscheidungen sind nach dem Transaktionskostenansatz nicht nur die Kosten der Leistungserbringung zu berücksichtigen, sondern auch die im Zusammenhang mit dem Kontraktmanagement beim Staat entstehenden Begleit- bzw. Transaktionskosten (vgl. Thom/Ritz 2006: 21; Rufli 2006: 63, je m.w.H.). Von Bedeutung dürften dabei bei Auslagerungen öffentlicher Aufgaben an Private vorab die mit einem wirksamen Controlling verbundenen Kosten sein.

2.3.3.4 *Principle Agent Theorie*

Die Principle Agent Theorie ist ein mit der Transaktionskostentheorie eng verwandter Ansatz. Während die Transaktionskostentheorie allgemein Leistungsbeziehungen zwischen ökonomischen Akteuren betrachtet, befasst sich die Principle Agent Theorie spezifischer mit der Beziehung zwischen Auftraggebendem (Prinzipal) und Auftragnehmenden (Agent). Der Prinzipal delegiert auf der Basis einer Vereinbarung eine Aufgabe mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen an den Agenten, der für die Wahrnehmung der Aufgabe eine Entschädigung erhält (vgl. Picot et al. 2005: 72; Hunziker 2007: 27; Thom/Ritz 2006: 20).

Im Fokus der Principle Agent Theorie steht die Frage des sich aus einem Informationsvorsprung des Agenten ergebenden Machtunterschiedes zwischen Prinzipal und Agent. Es geht mit anderen Worten um „die Thematik der asymmetrischen Information und der vom Principle trotzdem zu fällenden Entscheide, indem er darauf vertrauen muss, dass der Agent oder die Agentin in seinem Sinne handelt bzw. ihn mit allen relevanten Informationen beliefert“ (Rufin 2006: 65; vgl. auch Hunziker 2007: 30 ff.). Gleich wie die Transaktionskostentheorie unterstellt auch die Principle Agent Theorie den Beteiligten Opportunismus, indem sie davon ausgeht, dass der Agent seine eigenen Interessen verfolgt, die nur im idealtypischen Fall identisch sind mit denjenigen des Prinzipals. Je spezialisierter das für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Wissen des Agenten ist und je weniger der Prinzipal selbst über Informationen über die Motive und Handlungsmöglichkeiten des Agenten verfügt, je höher ist sein Risiko (vgl. Thom/Ritz 2006: 20).

Durch Informationssymmetrien entstehende Zielkonflikte zwischen Agent und Prinzipal lassen sich gemäss der Principle Agent Theorie durch eine Vertragsgestaltung mit Anreiz-, Kontroll-, und Informationsmechanismen grundlegend minimieren. (vgl. dazu ausführlich Hunziker 2007: 66 ff.; vgl. auch Rufin 2006: 65; Thom/Ritz 2006: 20). Auf diese Weise soll der Anreiz erhöht werden, dass der Agent im Sinne des Prinzipals handelt.

Im öffentlichen Bereich bestehen unterschiedliche Principle-Agent-Beziehungen, so zum Beispiel zwischen Bürgerinnen und Politikerinnen, Politikerinnen und Verwaltung und Verwaltung und NPOs. Sowohl bei verwaltungsinternen als auch bei verwaltungsexternen Kontraktbeziehungen stellen die Förderung einer bestimmten Kultur und klare Informationssysteme wichtige Mechanismen der Principle Agent Theorie zur Vermeidung von Zielkonflikten dar (vgl. auch Thom/Ritz 2006: 20 m.w.H.).

2.3.3.5 *Property Rights Theorie (Theorie der Verfügungsrechte)*

Die Property Rights Theorie setzt sich mit den Auswirkungen von Eigentums- und Verfügungsrechten auf das Verhalten von Individuen auseinander (vgl. dazu und zum Folgenden Picot et al. 2005: 46 ff.; Thom/Ritz 2006: 19; Hunziker 2007: 17 ff.). Dabei geht sie davon aus, dass Individuen bei gegebenen Verfügungsrechtsstrukturen die

Ressourcen so einsetzen, dass sie ihren Nettonutzen optimieren. Die Effizienz und Qualität der Ressourcennutzung wird mit anderen Worten positiv mit dem Grad der Übertragung der Verfügungsrechte korreliert. Je vollständiger den Handelnden Rechte an einem Gut zugeordnet werden, desto effizienter werden sie handeln.

Nur mit einer möglichst vollständigen und möglichst eindeutigen Übertragung von Verfügungsrechten können einem Akteur die positiven und negativen Konsequenzen seines Handelns zugeordnet werden. Damit ausreichende Anreize für einen verantwortungsvollen Umgang mit den Ressourcen geschaffen werden, sollten deshalb nach der Property Rights Theorie mit der Nutzung ökonomischer Ressourcen möglichst umfassend auch die entsprechenden Verfügungsrechte einhergehen. Die Koppelung der Rechte, ein Gut zu nutzen und zu verändern, an die Rechte, Gewinne und Verluste einzunehmen und das Gut zu veräußern, sorgt dafür, dass die Handelnden alle Folgen ihrer Handlungen selbst treffen. Damit besteht ein starker Anreiz, die Ressourcen effizient einzusetzen (vgl. Picot et al. 2005: 48).

Im Zusammenhang mit dem NPM und dem Kontraktmanagement kommen die Grundgedanken der Property Rights Theorie vorab bei der Schaffung von Freiräumen für eigenverantwortliches Handeln zum Ausdruck. Von Bedeutung sind dabei etwa die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung mit den damit einhergehende Entscheidungsfreiheiten hinsichtlich der Ressourcenverwendung sowie das Kontraktmanagement, im Rahmen dessen nur Ziele, nicht aber die Wege zur Zielerreichung vorgegeben werden (vgl. Thom/Ritz 2006: 19).

2.3.3.6 Zur Übertragbarkeit von Kontroll- und Anreizsystemen auf NPOs

Bei allen dargestellten Theorien zu Kontroll- und Anreizsystemen wird betont, dass Anreizsysteme üblicherweise voraussetzen, dass das Ergebnis einer Aufgabe klar messbar ist oder dass zumindest eine sinnvolle Hilfsgrösse zur Messung der zielkonformen Aufgabenerfüllung existiert (vgl. Speckbacher 2007: 588 ff.). Fehlt es an dieser Voraussetzung, so können mit Anreizsystemen auch dysfunktionale Effekte einhergehen.

Die von NPOs wahrgenommenen Aufgaben umfassen oft ein ganzes Spektrum von Leistungsdimensionen, die nur zum Teil über sinnvolle Masszahlen zu erfassen sind. Anreiz- und Kontrollsysteme, die notwendigerweise nur auf messbare Leistungsgrößen Bezug nehmen, können damit auch mehr Schaden als Nutzen anrichten. Die Anstrengungen konzentrieren sich auf die messbaren Leistungsdimensionen, vernachlässigt werden die möglicherweise bedeutenderen, nicht messbaren Dimensionen. In der Anreiztheorie wird in derartigen Fällen empfohlen, auf „quantitative Zielgrößen weitgehend zu verzichten und stattdessen einen intelligenten Mix aus unterschiedlichen ‚weichen‘ Mechanismen“ und „einen hohen Anteil an subjektiver ex post Bewertung einzusetzen“ (Speckbacher 2007: 588 m.w.H.).

Zum Teil wird auch angeführt, dass Kontroll- und Anreizsysteme in NPOs weniger notwendig seien, weil sich sowohl die Führung als auch die Mitarbeitenden einer NPO stärker den Organisationszielen verpflichtet fühlten. Mitarbeitende einer NPO sind in vielen Fällen durch eine „systematisch andere Präferenzstruktur geprägt“ und – mehr als Mitarbeitende einer gewinnorientierten Unternehmung – intrinsisch, d.h. durch die Aufgabe selbst, motiviert. Empirische Studien zeigen denn auch die geringere Bedeutung von Kontroll- und Anreizsystemen in NPOs (vgl. Speckbacher 2007: 589 m.w.H.). Der ebenfalls empirische beobachtete Effekt der Verdrängung der intrinsischen Motivation durch explizite kennzahlenbasierte Kontroll- und Anreizsysteme ist ein weiterer Grund dafür, kennzahlenorientierte Anreiz- und Kontrollsysteme in NPOs mit Vorsicht einzusetzen. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass mit einzelnen messbaren Leistungskomponenten und einem entsprechenden Kontroll- und Anreizsystem auch eine durchaus gewünschte Fokussierung und Kanalisierung auf die Organisationsziele einhergehen kann. Gerade bei intrinsisch motivierten Mitarbeitenden besteht nämlich auch die Gefahr, dass eine Vielzahl von unterschiedlichen Auffassungen darüber besteht, was für die Organisation gut ist. Im Rahmen eines Kontroll- und Anreizsystems kann in solchen Fällen die Aufmerksamkeit der Mitarbeitenden auf die damit in Verbindung stehenden Organisationsziele gelenkt werden (vgl. Speckbacher 2007: 589 f.).

3. INHALTE UND INSTRUMENTE DER STEUERUNG

3.1 Einleitung

Bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private trägt der Staat die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung. Entsprechend bedarf es „hinreichender und zweckmässiger Steuerungsmöglichkeiten und damit auch angemessener Aufsichtsbefugnisse des übertragenden Gemeinwesens“ (Lienhard et al. 2003: 70, 8; vgl. auch Lienhard 2005: 190). Dabei sind die im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gewonnenen Erkenntnisse sowie die geschaffenen Steuerungsmechanismen auch bei der Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung relevant. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass es sich bei privaten Institutionen, die im Auftrag des Staates öffentliche Aufgaben wahrnehmen, im Gegensatz zu Verwaltungseinheiten, um vollkommen selbständige Organisationen mit einem entsprechend grossen Handlungs- und Entscheidungsspielraum handelt.

Im Folgenden werden – nach einer kurzen Darlegung der Ausgangslage – die verschiedenen Ebenen bzw. Inhalte und die Instrumente der seit dem 1. Januar 2006 eingeführten neuen Steuerung der Opferberatungsstellen vor dem Hintergrund des NPM-Instrumentariums innerhalb der Verwaltung (vgl. dazu Schedler 1996: 129 ff.) systematisch dargestellt und erläutert. In diesem Zusammenhang wird auch auf allgemeine Anforderungen an eine effiziente und effektive staatliche Steuerung eingegangen.

3.2 Ausgangslage

3.2.1 Inputorientierte Ausrichtung der Staatsbeiträge bis Ende 2005

Die vom Kanton anerkannten Opferberatungsstellen erhalten für die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss OHG „angemessene Kostenanteile an die für die Erfüllung notwendigen Aufwendungen“ (§ 3 Abs. 1 EG OHG). Nach der Konzeption des geltenden Staatsbeitragsrechts werden Staatsbeiträge aufwandorientiert ausgerichtet (vgl. dazu eingehend Weishaupt 2007: 10 ff.). Massgebend für die Festsetzung des Kostenanteils war denn auch bis Ende 2005 grundsätzlich der effektive,

vorgängig im Rahmen des Budgets oder von Nachtragskrediten bewilligte Personal- und Sachaufwand, wobei bezüglich des Personalaufwandes von dem vom Kanton bewilligten Stellenetat ausgegangen wurde (vgl. § 12 Abs. 1 kantonale Opferhilfeverordnung). Durch die detaillierten Budgetvorgaben hat der Kanton stark in die operative Führung eingegriffen. Effizient geführte Beratungsstellen wurden dadurch eher bestraft, weil sie im nachfolgenden Jahr Budgetkürzungen zu gewärtigen hatten.

Die Steuerung der Beratungsstellen erfolgte somit primär über die Ressourcen. Der Kanton hat namentlich darauf verzichtet, im Detail zu regeln, welche Leistungen der Opferhilfeauftrag beinhaltet. Damit waren Umfang und Qualität der erbrachten Leistungen wenig überprüfbar und eine Steuerung des Leistungsangebotes nicht bzw. nur schwer möglich. Im Rahmen der Inputfinanzierung fehlte es sodann an detaillierteren Vorgaben. Bei neuen Ausgaben musste immer wieder entschieden werden, ob diese „angemessen“ und entsprechend im Rahmen des Kostenanteils berücksichtigt werden sollten oder nicht. Anträge betreffend Stellenaufstockungen waren schwierig zu beurteilen. Die Anzahl der Beratungsfälle lässt nur beschränkt Rückschlüsse über die Arbeitsbelastung zu, an weiteren geeigneten Kennzahlen für die Prüfung der Auslastung und der Effizienz einer Stelle fehlte es.

Erschwerend kam hinzu, dass die elf Opferberatungsstellen sich sowohl hinsichtlich ihrer Grösse, Struktur und Organisation als auch bezüglich ihrer Kultur, ihrem Selbstverständnis und ihrer Geschichte stark voneinander unterscheiden. Gewisse Beratungsstellen, die teilweise aus der Frauenbewegung heraus entstanden sind (zum Beispiel Nottelefon Zürich und Frauen-Nottelefon Winterthur), beraten seit mehr als zwanzig Jahren Frauen, die Opfer von Sexualdelikten wurden. Sie haben sich in der Öffentlichkeit als Institution lange vor Inkrafttreten des OHG eigenständig und über die Opferberatung hinaus auch politisch engagiert und positioniert. Vor ihrer Anerkennung als Opferberatungsstellen haben sie den Grossteil ihrer Aufwände über Spenden finanziert. Teil ihrer Identität ist etwa die Führung der Beratungsstelle durch eine Teamleitung. Andere Beratungsstellen wie zum Beispiel die Kinderschutzgruppe Zürich und die Fachstelle Okey in Winterthur haben als Teil grosser Institutionen (Kinderspital Zürich und Kantonsspital Winterthur) eine ganz andere

organisatorische und strukturelle Ausgangslage. Bei einer im Jahr 2000 durchgeführten Lohnerhebung zeigte sich sodann auch, dass die Anstellungsbedingungen (Wochenarbeitszeit, Ferienanspruch, Anspruch auf Weiterbildung etc.) der Mitarbeitenden der verschiedenen Beratungsstellen erheblich voneinander abweichen, was eine Gleichbehandlung der wie dargelegt auch ansonsten unterschiedlich organisierten Beratungsstellen zusätzlich erschwerte.

3.2.2 Outputorientierte Ausrichtung der Staatsbeiträge seit 2006

3.2.2.1 Zielsetzungen des neuen Finanzierungsmodells

Im Jahr 2003 wurde beschlossen, auf der Grundlage von Leistungsaufträgen ein **Neues Finanzierungsmodell** für die **Opferberatungsstellen (NFO)** mit folgenden Zielsetzungen zu entwickeln:

- Transparenz bezüglich der von den Beratungsstellen erbrachten Leistungen und der dafür eingesetzten Mittel
- Steuerung des Angebotes durch detaillierten Leistungsauftrag (inkl. Qualitäts- und Quantitätsvorgaben)
- Gleichbehandlung
- Effizienter und effektiver Einsatz der eingesetzten Mittel

Das Konzept für ein neues Finanzierungsmodell wurde unter Beizug von Vertretern und Vertreterinnen der Beratungsstellen sowie externen Fachpersonen unter der Leitung der Kantonalen Opferhilfestelle erarbeitet. Es beinhaltet einen Leistungskatalog (vgl. hinten Ziff. 3.3.1.2.2), allgemeine Vorgaben zur Leistungserstellung (vgl. Anhang 1), Vorgaben zur Berichterstattung, betriebswirtschaftliche Vorgaben sowie einen Norm-Leistungsauftrag (vgl. Anhang 2).

Im Gegensatz zur früheren inputorientierten Ausrichtung der Staatsbeiträge sieht das Konzept eine outputorientierte Finanzierung Beratungsstellen vor. Als Instrument für die Steuerung dient der Leistungsauftrag. Mit einer in der kantonalen Opferhilfeverordnung eingeführten Experimentierklausel wurde – in Anlehnung an § 5a Staatsbeitragsgesetz (vgl. Weishaupt 2007: 13 f.) – eine auf zwei Jahre befristete gesetzliche Grundlage für eine leistungsorientierte Ausrichtung der Staatsbeiträge geschaffen.

3.2.2.2 *Abschluss von Leistungsaufträgen für die Jahre 2006 und 2007*

In Anlehnung an den im Rahmen des NFO erarbeiteten Normleistungsauftrages wurde mit allen Beratungsstellen per 1. Januar 2006 ein Leistungsvertrag für die Jahre 2006 und 2007 abgeschlossen (zum Prozess im Einzelnen vgl. hinten Ziff. 4.3). Mitte 2007 haben mit allen Beratungsstellen Reportinggespräche stattgefunden. Im Anschluss daran wurden die Staatsbeiträge für die erbrachten Leistungen 2006 bemessen. Im November dieses Jahres wird mit allen Beratungsstellen ein neuer Vertrag abgeschlossen werden. Aufgrund der erforderlichen Revision der gesetzlichen Grundlagen (vgl. dazu Weishaupt 2007: 10 ff., 47) wird der Vertrag voraussichtlich noch einmal für die Dauer von zwei Jahren vereinbart werden.

3.3 Leistungssteuerung

3.3.1 Gegenstand der Steuerung

3.3.1.1 Erfordernis der Definition von Leistungen

Gegenstand der mit dem neuen Finanzierungsmodell eingeführten Steuerung sind nicht mehr (primär) die Mittel bzw. die Ressourcen (Inputsteuerung), sondern die Leistungen der Opferberatungsstellen (Outputsteuerung).

Die auf Leistungen fokussierte Steuerung setzt voraus, dass so genannte Produkte bzw. Leistungen definiert werden. Als Produkt bzw. Leistung (im Folgenden „Leistung“, entsprechend der Terminologie im Leistungsauftrag mit den Beratungsstellen) gilt die kleinste selbständige Leistungs- bzw. Dienstleistungseinheit, die von einer Kundin bzw. einem Kunden genutzt werden kann. Leistungen als Grundlage der Steuerung machen dann Sinn, wenn sie einen selbständigen Nutzen aufweisen und die Tätigkeit der Leistungserbringerin über die definierten Leistungen auch sinnvoll gesteuert werden kann. Leistungen haben entsprechend vier Eigenschaften (vgl. Schedler/Proeller 2006: 141, 147):

1. Sie werden in einem Leistungszentrum erbracht.
2. Sie decken den Bedarf von Dritten und sind nicht Selbstzweck.

3. Sie werden gegenüber Dritten erbracht, d.h. verlassen das Leistungszentrum.
4. Sie können als Hilfsgrösse für die Steuerung eingesetzt werden.

Die definierten Leistungen können zu Leistungsgruppen zusammengefasst werden. Eine Leistungsgruppe enthält diejenigen Leistungen, die „innerhalb eines Aufgabenbereichs eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden“ (Schedler/Proeller 2006: 148).

Für jede Leistung sind das übergeordnete Sachziel (Wirkungsziel) und die zu dessen Erreichung anzustrebenden konkreten operativen Ziele (Leistungsziele) festzulegen. Die Leistungen bzw. damit zu erzielenden Wirkungen werden mit Indikatoren gemessen und es werden für einen bestimmten Zeitraum Sollwerte im Sinne von Standards vorgegeben (vgl. Lienhard 2005: 28; Schedler/Proeller 2006: 135).

Die Orientierung an Leistungen erhöht die Transparenz und optimiert die Steuerungsmöglichkeiten, womit neue Handlungsspielräume einerseits für die leistungserbringende Organisation selbst und andererseits für die Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung durch den Staat geschaffen werden (vgl. Lienhard 2005: 29; Schedler/Proeller 2006: 140 f.).

3.3.1.2 Leistungen der Opferberatungsstellen

Ausgangspunkt für Gegenstand und Inhalt der Leistungen der Opferberatungsstellen ist der in allgemeiner Form gehaltene gesetzliche Leistungsauftrag (vgl. nachstehend Ziff. 3.3.1.2.1). Detaillierter beschrieben und ausgeführt sind die Leistungen sowie die Vorgaben zu den Leistungen in dem mit den Beratungsstellen zusammen erarbeiteten Leistungskatalog (vgl. hinten Ziff. 3.3.1.2.2). Dieser ist integrierender Bestandteil der Leistungsaufträge mit den einzelnen Beratungsstellen.

3.3.1.2.1 Gesetzlicher Leistungsauftrag

Hauptaufgabe der Opferberatungsstellen ist gemäss Art. 12 Abs. 1 OHG die Beratung der Opfer und seiner Angehörigen. Die genannte Bestimmung verpflichtet die Beratungsstellen sodann, Opfer bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen. Die Beratungstätigkeit wird im OHG allerdings nur in sehr allgemeiner Form umschrieben. Gemäss Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 OHG leisten die Beratungsstellen Soforthilfe

und längerfristige Hilfe. Die Leistungen umfassen namentlich angemessene psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe (vgl. Art. 14 Abs. 1 OHG), wobei die Beratungsstellen für die genannten Leistungen auch Dritthilfe vermitteln können (vgl. Art. 13 Abs. 3 OHG).

In der kantonalen Einführungsgesetzgebung zum OHG wird hinsichtlich des Auftrages der Beratungsstellen auf das OHG verwiesen (vgl. § 8 Abs. 1 kantonale Opferhilfeverordnung). Darüber hinaus hält § 9 Abs. 1 kantonale Opferhilfeverordnung explizit fest, dass die Beratungsstellen auch verpflichtet sind, Opfer bei der Geltendmachung von finanziellen Ansprüchen zu unterstützen. Die Beratungsstellen können sodann dem Opfer bzw. seinen Angehörigen gemäss § 9 Abs. 2 kantonale Opferhilfeverordnung auch im Rahmen von Fr. 500.- finanzielle Soforthilfe gewähren (z.B. für eine anwaltliche Erstabklärung oder für eine therapeutische Krisenintervention).

3.3.1.2.2 Detaillierter Leistungskatalog

Im Rahmen der Entwicklung eines **Neuen Finanzierungsmodells** für die **Opferberatungsstellen** wurde gestützt auf die genannten gesetzlichen Bestimmungen und unter Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der Beratungsstellen sowie mit externer Begleitung ein Leistungskatalog sowie Vorgaben bezüglich der Leistungserstellung erarbeitet (vgl. hinten Ziff. 4.3.3).

Der nachfolgend abgebildete Leistungskatalog enthält drei unterschiedliche Kernleistungen der Beratungsstellen. Als Leistung 1 gilt die „Beratung, Information und Begleitung“, als Leistung 2 die „Erschliessung von finanzieller Hilfe“ und als Leistung 3 die „Öffentlichkeitsarbeit“. Bei jeder der drei Leistungen wurden eine Kurzbeschreibung der Leistung verfasst und die Rechtsgrundlagen dafür angegeben. Unter den Rubriken „Zielgruppe/Indikation“ und „Beabsichtigte Wirkung/Ziele“ sind die Anspruchsgruppen genannt sowie die mit der Leistung beabsichtigten Wirkungen angeführt. Jede Leistung wird sodann unterteilt in Teilleistungen bzw. bestimmte Aktivitäten.

Leistung 1	
Beratung, Information und Begleitung	
Kurz- beschreibung	Die Beratungsstellen leisten bzw. vermitteln Hilfe in materiellen, physischen, psychischen, sozialen, juristischen und medizinischen Belangen. Sie informieren über Rechte und Ansprüche, welche sich aus dem Opferhilferecht des Bundes und des Kantons ableiten.
Rechts- grundlagen	Beratung und Information : Art. 12 ff. OHG i.V.m. § 8 kantonale Opferhilfeverordnung Begleitung als Vertrauensperson gemäss Art. 36 Abs. 1 OHG
Zielgruppe/ Indikation	Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden sind, unabhängig davon, ob der Täter/die Täterin ermittelt worden ist oder ob er/sie sich schuldhaft verhalten hat (direkte Opfer) Angehörige und Personen, die dem direkten Opfer in ähnlicher Weise nahe stehen (indirekte Opfer) Personen aus dem weiteren Umfeld eines (direkten oder indirekten) Opfers (Fachpersonen und andere)
Beabsichtigte Wirkung/Ziele	Das (direkte und indirekte) Opfer hat einen Überblick über die (strafprozessualen, beraterischen und materiellen) Hilfestellungen gemäss OHG und verfügt über nach seinen Bedürfnissen orientierte Informationen dazu. Das (direkte und indirekte) Opfer ist in der Verarbeitung der Gewalterfahrung unterstützt sowie motiviert, adäquate Massnahmen (bei Bedarf mit Hilfestellung von Dritten) zur Wiedererlangung der vor der Straftat bestehenden Lebensqualität zu ergreifen. Fachpersonen (Lehrpersonen, medizinisches und psychologisches Personal, Sozialarbeitende, etc.) haben Informationen über die Hilfestellungen gemäss OHG und konkrete Handlungsanleitungen für das weitere Vorgehen.
Teilleistungen/ Aktivitäten	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abklärung der Anspruchsvoraussetzungen für Beratungshilfe (Triage bzw. Intake) 2. Beratung und Information des direkten Opfers 3. Sofern nötig und nach Möglichkeit Begleitung als Vertrauensperson, wenn das direkte Opfer als Zeuge oder Auskunftsperson im Strafverfahren befragt wird 4. Beratung und Information des indirekten Opfers 5. Beratung und Information von Personen und Institutionen aus dem Umfeld des Opfers 6. Soweit notwendig Vermittlung und Koordination von adäquater, spezialisierter Hilfe an (direkte und indirekte) Opfer (z.B. therapeutische und anwaltliche Hilfe, Schutzmassnahmen in Notfallsituationen) 7. Klient/innenadministration gemäss Vorgaben (gesetzliche Vorgaben, Vorgaben KOH etc.) zur Dokumentierung, Archivierung und Datenerfassung der geleisteten Beratungen (inklusive Vor- und Nachbereitung sowie mündliche und schriftliche Berichterstattung zuhänden Dritter)

Leistung 2	
Erschliessung von finanzieller Hilfe	
Kurz- beschreibung	Unterstützung bei der Geltendmachung von Ansprüchen auf finanzielle Hilfe gegenüber leistungspflichtigen Dritten (v.a. Versicherern) und/oder gegenüber der Opferhilfebehörde Gewährung von finanzieller Soforthilfe bis Fr. 500.-- für eigentliche „Erste-Hilfe-Massnahmen“ in der Regel unmittelbar nach der Straftat (z.B. Unterbringung in Notunterkunft, Nottransport, erste therapeutische Abklärung oder anwaltliche Hilfe, Auswechseln eines Schlosses aus Gründen der Sicherheit etc.)
Rechts- grundlagen	Art. 12 ff. OHG § 5 Abs. 3 EG OHG (Soforthilfe) § 9 Abs. 1 kantonale Opferhilfeverordnung § 9 Abs. 2 kantonale Opferhilfeverordnung (Soforthilfe)
Zielgruppe/ Indikation	Opfer (direkte oder indirekte), denen gegenüber Dritten finanzielle Ansprüche zustehen und die Hilfe bei der Geltendmachung benötigen Opfer (direkte oder indirekte), die bei der zuständigen Opferhilfebehörde ihre finanziellen Ansprüche geltend machen wollen und dazu Beratung und Unterstützung benötigen Opfer (direkte und indirekte), die auf Grund der Straftat sofortige Hilfe benötigen, welche die Beratungsstelle nicht selber erbringen kann
Beabsichtigte Wirkung/Ziele	Opfer (direkte und indirekte) haben Zugang zu den ihnen zustehenden Leistungen von Dritten und/oder von der Opferhilfebehörde Dringend notwendige unaufschiebbare Hilfe ist für das (direkte oder indirekte) Opfer in finanzieller Hinsicht im maximalen Betrag von Fr. 500.—sicher gestellt
Teilleistungen/ Aktivitäten	1. Klärung der Ansprüche gegenüber Dritten, insbesondere gegenüber den Versicherungen 2. Information über die finanziellen Ansprüche gegenüber Dritten und bei Bedarf und nach Möglichkeit Unterstützung bei deren Geltendmachung 3. Bei Bedarf Unterstützung bei der Geltendmachung von finanziellen Ansprüchen gegenüber der Opferhilfebehörde 4. Klärung des Anspruches auf finanzielle Soforthilfe sowie gegebenenfalls Auszahlung von Soforthilfe an das (direkte und indirekte) Opfer oder an Rechnungssteller/in 5. Führung des Registers über Soforthilfe

Leistung 3 Öffentlichkeitsarbeit	
Kurz- beschreibung	Information über Existenz und Angebot der eigenen Beratungsstelle Positionierung im Bereich Opferhilfe
Rechts- grundlagen	Art. 3 Abs. 2 lit. b aOHG
Zielgruppe/ Indikation	Öffentlichkeit Fachpersonen, die im Rahmen der beruflichen Tätigkeit mit Opfern konfrontiert sind
Beabsichtigte Wirkung/Ziele	Die Öffentlichkeit kennt die spezifischen Angebote der betreffenden Opferhilfe-Beratungsstelle (Direkte und indirekte) Opfer sowie (Fach-) Personen aus dem Umfeld des Opfers sind motiviert, sich an eine Beratungsstelle zu wenden Die Öffentlichkeit verfügt über Wissen zu spezifischen Fragen und Problemstellungen der Opferhilfe
Teilleistungen/ Aktivitäten	1. Erstellen und Verbreiten von Informationsmaterial 2. Referatstätigkeit, Mitwirkung bei Veranstaltungen 3. Erarbeiten von Stellungnahmen im Bereich der Opferhilfe

Auf die Bildung von expliziten und auch so bezeichneten Leistungsgruppen wurde verzichtet. Inhaltlich kommt aber den im Rahmen der Leistungen 1, 2 und 3 aufgezählten Teilleistungen zum Teil der Charakter einer selbständigen Leistung im Sinne der oben ausgeführten Definition zu. Keinen Leistungscharakter haben die unter der Leistung 1 angeführte „Klient/innenadministration“ sowie die unter Leistung 2 angeführte „Führung des Registers über Soforthilfe“. Es handelt sich dabei um rein administrative Tätigkeiten bzw. um „Aktivitäten“, die dem Opfer bzw. indirekten Opfer nicht direkt zu Gute kommen bzw. von diesen nicht direkt genutzt werden können.

Der Leistungskatalog ist integrierender Bestandteil des Leistungsauftrages (vgl. Anhang 2, Ziff. 4 des Norm-Leistungsauftrages) und gilt für alle Beratungsstellen. Entsprechend werden im Leistungskatalog selber denn auch nur die Wirkungsziele der Leistungen 1, 2 und 3 festgehalten. Die Vereinbarung von Leistungszielen in Form der Anzahl der zu erbringenden Leistungsstunden erfolgt individuell mit jeder Beratungsstelle im Leistungsauftrag. Als Indikator für die Erreichung der Wirkungsziele wurde in den Leistungsvorgaben unter der Ergebnisqualität die Zufrie-

denheit der Ratsuchenden mit den angebotenen und erreichten Leistungen festgelegt. Messinstrument sind Befragungen (vgl. hinten Ziff. 3.6).

3.3.1.2.3 *Leistungsvorgaben*

Die Vorgaben zur Leistungserstellung beruhen auf ausgewählten Standards zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität (vgl. im Einzelnen Anhang 1). Die Strukturqualität bezieht sich auf die grundlegenden institutionellen, personellen, materiellen und räumlichen Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Ausstattungen der leistungserbringenden Organisation. Gegenstand der Prozessqualität ist der Grad der Beherrschung der Prozesse und Arbeitsabläufe in der Interaktion mit den verschiedenen Anspruchsgruppen. Die Ergebnisqualität bezieht sich auf die mit den Leistungen beabsichtigten Wirkungen. Innerhalb eines bestimmten Bereichs sind Richtgrössen für jeden Indikator festgelegt worden. Zur Feststellung der Erreichung der Richtgrössen wurde ein Messinstrument bestimmt.

Die Leistungsvorgaben sind ebenfalls integrierender Bestandteil des Leistungsauftrages (vgl. Anhang 2, Ziff. 4 des Norm-Leistungsauftrages; zu den Qualitätsvorgaben als grundlegende Voraussetzungen für die Anerkennung als Opferberatungsstelle vgl. § 3 Abs. 1 kantonale Opferhilfeverordnung).

3.3.2 **Instrument der Steuerung**

Zentrales Instrument der Leistungssteuerung ist der mit den einzelnen Beratungsstellen abgeschlossene *Leistungsauftrag*. Der Leistungsauftrag ist ein öffentlichrechtlicher Vertrag zwischen dem Kanton und der jeweiligen Trägerschaft der Beratungsstelle (vgl. Mastronardi 2004: 116; Lienhard 2005: 398, 452 ff.). Voraussetzung für den Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung ist die Anerkennung einer Institution als Opferberatungsstelle durch den Regierungsrat des Kantons Zürich (vgl. Weishaupt 2007: 36 f.). Mit der Anerkennung verbunden ist einerseits die generelle Verpflichtung zur Wahrnehmung der Aufgaben gemäss Art. 3 OHG und andererseits ein Anspruch auf Ausrichtung eines Staatsbeitrages für die Erfüllung der Aufgaben.

Der Leistungsauftrag enthält im Einzelnen zu folgenden Elementen Regelungen (vgl. Norm-Leistungsauftrag, Anhang 2):

-
- Vertragsparteien
 - Rechtsgrundlagen
 - Zweck und Gegenstand des Vertrages
 - Vertragsbestandteile
 - Leistungen und Vorgaben zur Leistungserstellung
 - Abgeltung der Leistungen
 - Eigenleistungen der Beratungsstellen (Definition und Höhe)
 - Organisationskapital, Fonds- und Reservebildung
 - Gewinn- und Verlustregelung
 - Rückerstattung der Soforthilfe und der Übersetzungskosten
 - Rechnungs- und Buchführung
 - Revisionsstelle
 - Reporting und Berichterstattung,
 - Publikationen
 - Haftung und Versicherungen
 - Dauer, Anpassung und Auflösung des Vertrages
 - Konfliktfall

Der Leistungsauftrag wurde im Rahmen der Einführung des neuen Modells vorerst für zwei Jahre (2006/2007) abgeschlossen. Weil – wie erwähnt – die neu zu schaffenden gesetzlichen Grundlagen für die leistungsorientierte Finanzierung auf der Ebene der Einführungsgesetzgebung zum OHG voraussichtlich erst in zwei Jahren in Kraft sein werden, wird auch der neue Vertrag per 1. Januar 2008 noch einmal für zwei Jahre abgeschlossen werden. Längerfristig ist es jedoch Ziel, die Vertragsdauer – in Anlehnung an die Dauer der Anerkennung – auf vier Jahre festzusetzen.

Auf die Unterteilung in einen Rahmen- und einen Jahresvertrag wurde aus verschiedenen Gründen verzichtet. Zum einen wird sowohl mit der Anerkennung der Beratungsstellen als auch mit der vertraglichen Form der Beziehungsregelung eine auf Dauer angelegte, gegenseitige Bindung angestrebt, die auch den erhöhten Autonomiebedürfnissen der privaten Beratungsstellen Rechnung trägt. Die sich ausserhalb der Verwaltung befindlichen Beratungsstellen sollen auf einen längeren Zeithorizont hinaus planen können. Zum andern ist der jährliche Abschluss von Verträgen mit den entsprechenden Verhandlungen für beide Seiten

sehr aufwändig, und zwar sowohl in zeitlicher als auch in administrativer Hinsicht.

Vor Ablauf des Vertrages notwendige Anpassungen bzw. Änderungen können – gestützt auf die entsprechende Anpassungsklausel im Leistungsauftrag – jederzeit im gegenseitigen Einverständnis vorgenommen werden (vgl. Anhang 2, Ziff. 17 Abs. 2 des Norm-Leistungsauftrags). Die notwendige Steuerung und Beaufsichtigung der Beratungsstellen ist über die jährlich stattfindenden Reportinggespräche sichergestellt (vgl. dazu hinten Ziff. 4.3.5).

3.4 Finanzielle Steuerung

Zentraler Ansatzpunkt einer wirkungs- und leistungsorientierten Steuerung ist die Veränderung der finanziellen Steuerung (vgl. Schedler/Proeller 2006: 165). Von wesentlicher Bedeutung ist dabei die Verbindung von Leistungen und Ressourcen. Pointiert kann gesagt werden, dass die Definition und Vereinbarung von Leistungen nur dann Sinn macht, wenn zwischen dem Ressourceneinsatz und der Leistungsvereinbarung ein Zusammenhang hergestellt wird. Werden die Ressourcen trotz Leistungsvertrag weiterhin über den herkömmlichen Input-Weg zugewiesen und Ziel- und Leistungsvereinbarung unabhängig davon wie eine „Zusatzaufgabe“ formuliert (vgl. Schubert 2005a: 155), ist der Erfolg fraglich und eine Steuerung der Leistungen über die Finanzierung nicht möglich.

Die an den Leistungen anknüpfende Bemessung der Staatsbeiträge, die im Folgenden dargestellt wird, ist denn auch das zentrale Element der neuen Steuerung der Opferberatungsstellen. Ausdruck dafür ist auch die Bezeichnung des neuen Steuerungsmodells als „Neues *Finanzierungsmodell* für die Opferhilfe-Beratungsstellen“ (NFO, vgl. dazu vorn Ziff. 3.2.3.1)

Über die leistungsabhängige Ausrichtung der Staatsbeiträge hinaus nimmt der Kanton sodann mit Zielvorgaben Einfluss auf die Bildung von Organisationskapital (vgl. hinten Ziff. 3.4.2). Diverse betriebswirtschaftliche Vorgaben zur Darstellung und Bewertung der finanziellen Situation sollen sodann sicherzustellen, dass die Rechnungslegung der einzelnen Institution ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der

Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt und die verschiedenen Beratungsstellen vergleichbar werden (vgl. hinten Ziff. 3.4.3).

3.4.1 Abgeltung der Leistungen (Kontraktsumme)

3.4.1.1 Normkosten-Pauschale pro Leistungseinheit

Ansatzpunkt für die leistungsabhängige Ausrichtung der Staatsbeiträge sind die im Leistungskatalog definierten Leistungen „Beratung, Information und Begleitung“, „Erschliessung von finanzieller Hilfe“ und „Öffentlichkeitsarbeit“ (siehe vorn Ziff. 3.3.1.2.2). Als Leistungseinheit gilt eine Leistungsstunde.

3.4.1.2 Leistungspreis und Leistungsmenge

Die Höhe der Normkosten pro Leistungsstunde wurde aufgrund einer bei allen Beratungsstellen durchgeführten Kostenanalyse bestimmt. Ausgangspunkt für die Kostenanalyse waren die vom Kanton anerkannten Betriebskosten, wobei als Referenz das Jahr 2003 diente. Weil die Leistungen 1, 2 und 3 mehrheitlich von den gleichen Mitarbeitenden erbracht werden, wurde der Einfachheit halber auf die Einführung einer Kostenrechnung pro Leistung verzichtet. Die Kostenanalyse hat ergeben, dass sich die durchschnittlichen Kosten für 100 Stellenprozent auf Fr. 143'000.- belaufen (inklusive Sachaufwand).

Um die vorausgesetzte Leistungsmenge im Sinne von auf die definierten Leistungen bezogene Arbeitsstunden pro 100 Stellenprozent (= *Produktivität*) zu ermitteln, wurde bei allen Beratungsstellen eine Arbeitszeiterfassung durchgeführt. Die Arbeitszeiterfassung knüpfte an die Leistungen und Teilleistungen des Leistungskataloges an. Neben der auf die Leistungen entfallenden Arbeitszeit (produktive Arbeitszeit) wurden auch die Betriebsstunden und die bezahlten Abwesenheiten (unproduktive Arbeitszeit) erfasst.

Aufgrund der Ergebnisse der Arbeitszeiterfassung sowie in Anlehnung an Referenzwerte aus der Literatur (vgl. etwa Brack 1994: 26 ff.) wird eine Produktivität von 1100 Stunden pro 100 Stellenprozent vorausgesetzt. Ausgehend von den erwähnten durchschnittlichen Kosten für 100 Stellenprozent in der Höhe von Fr. 143'000.- und der vorausgesetzten Produktivität ergibt sich pro Leistungsstunde ein Ansatz von Fr. 130.--.

In diesem Stundenansatz sind die unproduktiven Stunden und sämtlicher Personal- und Sachaufwand enthalten. Eine funktionsgerechte Verrichtung der Arbeit wird vorausgesetzt.

Die Menge der von einer Beratungsstelle in den Vertragsjahren 2006 und 2007 zu erbringenden Leistungsstunden wurde ausgehend vom Stellenetat 2005 einer Beratungsstelle festgesetzt. Pro 100 Stellenprozent wurden - unter Berücksichtigung von gewissen Produktivitätsschwankungen - 1100 bis 1400 Leistungsstunden zu einem Preis von Fr. 143'000.-- eingekauft (Fr. 130.-- bei einer Produktivität von 1100 Stunden, Fr. 102.15 bei einer Produktivität von 1400 Stunden).

3.4.1.3 *Abgeltung der vereinbarten und effektiv erbrachten Leistungen*

Ausgangspunkt für die Bemessung des Staatsbeitrages sind die *im Rahmen der vereinbarten Leistungsmenge effektiv* erbrachten Leistungsstunden. Vorgesehen ist somit eine von den effektiv erbrachten Leistungsstunden abhängige, variable Abgeltung. Es wird weder ein Sockelbeitrag bzw. ein fester Bereitschafts- oder ein so genannter „Stand-by-Preis“ (Schedler/Proeller 2006: 170 ff.) ausgerichtet, noch werden Defizite ausgeglichen.

Weil nur die im Rahmen der vereinbarten Leistungsmenge erbrachten Leistungsstunden abgegolten werden, ist der Staatsbeitrag nach oben begrenzt. Damit sollen Fehlanreize zur Erbringung von Leistungsstunden ohne Notwendigkeit verhindert werden. Ob die Überschreitung der vereinbarten Leistungsmenge *zukünftig* zu einem Mehreinkauf von Leistungsstunden führt, wird ausgehend von den folgenden Informationen geprüft:

- Fallzahlen gemäss Bundesstatistik, Entwicklung der Fallzahlen
- Fallzahlen pro 100 Stellenprozent, Entwicklung der Fallzahlen pro 100 Stellenprozent
- Durchschnittlich aufgewendete Leistungsstunden (Leistungen 1 und 2) pro Fall

Die genannten Informationen sind interpretationsbedürftig und geben lediglich Anhaltspunkte für einen Entscheid (vgl. hinten Ziff. 3.5.2). So lassen z.B. die Fallzahlen allein noch keine Rückschlüsse über die

Arbeitsbelastung bzw. einen Mehrbedarf zu. Zu berücksichtigen ist auch das Verhältnis von einmaligen Kontakten (so genannte Kurzkontakte gemäss Bundesstatistik) und mehrmaligen Kontakten. Bei Vergleichen unter den Beratungsstellen ist das Thema einer Beratungsstelle zu berücksichtigen. Sind z.B. Kinder als Opfer betroffen, ist der Aufwand für Beratungen erfahrungsgemäss höher, weil das Umfeld der Kinder einbezogen wird (Eltern, Lehrpersonen, Vormundschaftsbehörden etc.) und oft eigentliche „Helferkonferenzen“ durchgeführt werden. Entsprechend höher ist auch der Aufwand pro Fall.

Nicht in Frage kommt die Vereinbarung einer höheren Leistungsmenge, wenn eine Beratungsstelle die vorausgesetzte Produktivität nicht erbringt und/oder die Höhe des für die Staatsbeiträge vorgesehenen Budgets nicht ausreicht. Im letzteren Fall wäre zu prüfen, ob der Kanton auf die Erbringung von im Leistungskatalog enthaltenen Teilleistungen (vgl. vorn Ziff. 3.3.1.2.2) – wie z.B. auf die zeitaufwändige Begleitung des Opfers an Einvernahmen im Strafverfahren – verzichtet.

Nicht geregelt ist, wie zu verfahren ist, wenn die Beratungsstellen die vereinbarte Leistungsmenge ohne ihr Zutun *nicht* erbringen können, weil es an der dafür notwendigen Klientschaft fehlt (exogene Faktoren). Dieses Risiko müsste wohl der Kanton tragen, indem er zumindest die auf die ausbleibende Klientschaft zurückzuführenden Mindereinnahmen ausgleicht. Liegt der Grund für Mengenabweichungen nach unten hingegen im Einflussbereich der Beratungsstellen (endogene Faktoren), so sind nur die effektiv erbrachten Leistungen abzugelten (vgl. zur Problematik Schedler/Proeller 2006: 172 f.). Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn eine Beratungsstelle die vereinbarte Produktivität aufgrund sehr grosszügiger Arbeitszeit- und Ferienregelungen nicht erreichen würde.

Werden die vereinbarten Leistungen nicht gemäss den Qualitätsvorgaben erbracht, so kann die Abgeltung gekürzt werden (vgl. Anhang 2; Ziff. 8 Abs. 3 Norm-Leistungsauftrag).

3.4.1.4 *Berücksichtigung von Eigenleistungen*

Gemäss dem Staatsbeitragsgesetz des Kantons Zürich sind bei der Ausrichtung von Staatsbeiträge zumutbare Eigenleistungen zu berücksichtigen (vgl. Weishaupt 2007: 14). Als Eigenleistungen gelten sämtliche

Einnahmen einer Stelle mit Ausnahme der gestützt auf den Leistungsauftrag ausgerichteten Abgeltung und der betriebsfremden Erfolge (vgl. Anhang 2, Ziff. 7 Norm-Leistungsauftrag). Die anzurechnende Eigenleistung hängt von der Höhe der erwirtschafteten Mittel und der Grösse des Organisationskapitals ab. So wird bei der Anrechnung von Eigenleistungen darauf Rücksicht genommen, dass eine Stelle in angemessenem Umfang Reserven bilden kann (vgl. nachstehend Ziff. 3.4.2). Die Festsetzung der anzurechnenden Eigenleistung erfolgt für die Vertragsdauer und aufgrund der finanziellen Situation der Vorjahre.

3.4.2 Bedeutung und Höhe des Organisationskapitals

Die Beratungsstellen sind als NPOs nicht auf Gewinn ausgerichtet (vgl. vorn Ziff. 2.2.1). Im Verein- und Stiftungsrecht bestehen keine Vorschriften betreffend die Höhe des Organisationskapitals. Einigkeit besteht darüber, dass Spenden und öffentliche Gelder möglichst umfassend und zeitnah den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden sollen. NPOs sollen somit längerfristig keinen Überschuss erzielen, sondern kostendeckend arbeiten und nicht Organisationskapital anhäufen. Umgekehrt besteht bei NPOs das Interesse, zur Sicherstellung der ökonomischen Handlungsfähigkeit über Organisationskapital in einer bestimmten Höhe zu verfügen. Generell gilt: Je unsicherer der Mittelfluss zu planen ist, desto eher lässt sich ein höheres Organisationskapital rechtfertigen. Je sicherer die Finanzierung einer Organisation ist, je kleiner der benötigte Puffer.

Die anerkannten Opferberatungsstellen haben gestützt auf das kantonale Einführungsgesetz Anspruch auf die Ausrichtung eines Staatsbeitrages für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Damit sind sie im Gegensatz zu Institutionen, deren Haupteinnahmequelle Spenden sind, nicht auf ein hohes Organisationskapital angewiesen. Aufgrund der genannten Ausgangslage ist ein Organisationskapital von 25% des konsolidierten Aufwandes anzustreben (vgl. entsprechende Zielvorgabe in Ziff. 9 Abs. 2 Norm-Leistungsauftrag, Anhang 1). Damit können Betriebsrisiken und allfällige Verluste abgedeckt werden, und die Institutionen sind in der Lage, Anschaffungen selbst zu finanzieren. Bei der Festsetzung der anzurechnenden Eigenleistung wird darauf Rücksicht genommen, dass eine Stelle Organisationskapital von 25% des konsolidierten Aufwandes

aufbauen kann. Verfügt eine Institution über ein Organisationskapital von weniger als 10% des konsolidierten Aufwandes, werden keine Eigenleistungen angerechnet. Bei einem Organisationskapital zwischen 10 und 25% des konsolidierten Aufwandes wird in der Regel mindestens die Hälfte der Eigenleistungen angerechnet. Übersteigt das Organisationskapital 25% des konsolidierten Aufwandes, werden die Eigenleistungen bei der Abgeltung in der Regel zu 100% berücksichtigt, wobei die anzurechnende Eigenleistung maximal 25% des bisherigen durchschnittlichen Aufwandes beträgt.

Übersteigen das Organisationskapital und das zweckgebundene Fondskapital während der Vertragsdauer 50% des konsolidierten Aufwandes, wird die Höhe der anzurechnenden Eigenleistungen neu festgesetzt und kann auch mehr als 25% des bisherigen durchschnittlichen Aufwandes betragen.

3.4.3 Betriebswirtschaftliche Vorgaben

Mit den betriebswirtschaftlichen Vorgaben soll die Transparenz erhöht und die Vergleichbarkeit der finanziellen Situation der anerkannten Beratungsstellen ermöglicht werden. Die Vorgaben lehnen sich mehrheitlich an die Fachempfehlung Swiss GAAP für Rechnungslegung an. Die Swiss GAAP FER (Swiss General Accepted Accounting Principles – Fachempfehlungen Rechnungswesen) stellen ein Gesamregelwerk mit Standards dar, wobei für NPOs in Ergänzung und teilweiser Abänderung der allgemeinen Fachempfehlungen besondere Empfehlungen gelten (vgl. Schauer 2003: 141 ff.).

Oberstes Prinzip der Swiss GAAP ist die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Weil es sich bei den anerkannten Opferberatungsstellen um kleine NPOs handelt, werden nur Vorgaben in den folgenden Themenbereichen gemacht:

- Jahresabschluss (Swiss GAAP FER 21)
- Mindeststrukturierung Bilanz (Swiss GAAP FER 21)
- Mustergliederung Erfolgsrechnung (Auszug KMU-Kontenrahmen)
- Höhe und Gründe für Rückstellungen gemäss Swiss GAAP FER 21

- Bewertungsgrundsätze und Höhe der Abschreibungen (Swiss GAAP FER 21)
- Organisationskapital/Fondskapital (Swiss GAAP FER 21)
- Konsolidierungspflicht bei nahestehenden Organisationen (Swiss GAAP FER 21)
- Abgrenzung und andere periodengerechte Verbuchungen.

Nicht verlangt wird eine Kostenrechnung bzw. eine Kostenleistungsrechnung. Die Hauptleistung der Beratungsstellen besteht in der Beratung (Leistung 1). Die Leistungen 2 und 3 machen nur einen kleinen Teil der Arbeit der Beratungsstellen aus. Weil sodann alle Leistungen auch von allen Mitarbeitenden erbracht werden, wurde wie bereits erwähnt der Einfachheit halber auf die Einführung einer Kostenrechnung bzw. auf eine entsprechende Vorgabe verzichtet.

Bei Beratungsstellen, die Teil einer grösseren Organisation sind, wird auf betriebswirtschaftliche Vorgaben weitgehend verzichtet.

3.5 Reporting/Berichtswesen

3.5.1 Bedeutung im Rahmen des Controllings

Im Informationsmanagement kann im Rahmen von institutionalisierten Informationsprozessen generell unterschieden werden zwischen Informationsempfänger, Informationszweck, Informationsinhalt, Informationsform und Informationstermin (vgl. Thom/Ritz 2006: 168 f.; Brun 2003: 52). Je nach Ebene der Steuerung bzw. Funktion und Aufgabe der Informationsempfänger werden an das Informationsmanagement unterschiedliche Anforderungen gestellt. Auf der politischen strategischen Ebene konzentriert sich das Informationsmanagement grundsätzlich auf die regelmässige, punktuelle und mehrheitlich nachträgliche Informationsbeschaffung. Informationen bilden hier die Grundlage für die politische Entscheidungsfindung und die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion des Parlamentes. Informationsmanagement auf der betrieblichen Ebene zeichnet sich demgegenüber durch regelmässige, auf alle steuerungsrelevanten Grössen bezogene Informationsprozesse aus. Im Vordergrund steht die laufende Steuerung der Zielerreichung und weniger die nachträgliche Kontrollverantwortung.

Die Aufbereitung entscheidungsrelevanter Informationen ist unabdingbare Voraussetzung bzw. „eigentliche Kernfunktion“ (Thom/Ritz 2006: 173) eines effektiven staatlichen Controllings der ausgelagerten Aufgabenerfüllung. Mit Controlling ist „der gesamte Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich“ gemeint (Schedler/Proeller 2006: 173). Entsprechend ist auch im voraussichtlich im Jahr 2009 in Kraft tretenden Zürcher Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, publiziert in Abl 2006 I 60 ff.) explizit festgehalten, dass das Staatsbeitragscontrolling „der Zielfestlegung, Planung und Steuerung der Staatsbeiträge“ diene. § 13 Abs. 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11, in Kraft seit dem 1. September 2007) verpflichtet die Direktionen unter dem Titel „Staatsbeitragscontrolling“, „die Ziele für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Staatsbeiträge“ festzulegen und im Rahmen der jährlichen Berichterstattung darzulegen, „inwieweit die Ziele erreicht worden sind und welche Massnahmen zu ergreifen sind“. Controlling umfasst mit anderen Worten nicht nur die vergangenheitsorientierte Berichterstattung, sondern auch die zukunftsorientierte Steuerung im Hinblick auf die Zielerreichung. Controlling ist mithin ein kontinuierlicher, von bestimmten Planungsgrössen ausgehender Prozess, der den Charakter eines Lernprozesses hat. Durch das Controlling wird eine Verbindung zwischen Planung und Kontrolle hergestellt, welche die Überwachung der Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung erlaubt (vgl. Ösze 2000: 42 f.).

Das Controlling unterstützt Führungskräfte auf allen Führungsebenen, d.h. auf der normativen, strategischen und operativen Ebene. Im Rahmen der Beziehung zwischen dem Kanton als Auftraggeber und den Beratungsstellen als Auftragnehmerinnen „überwindet das Controlling“ das Informationsdefizit des Kantons (vgl. Schubert 2005: 216; vgl. auch vorn Ziff. 2.3.3.4).

3.5.2 Anforderungen an Inhalt und Ausgestaltung

Die Ausrichtung der Finanzierung und Steuerung der Opferberatungsstellen an den Leistungen führt zu neuen Anforderungen an Inhalt und Aufbereitung von Informationen. Notwendig ist ein System, das neben den betriebswirtschaftlichen Kennzahlen namentlich auch Informationen

zur Leistungsebene enthält (vgl. Schedler/Proeller 2006: 181 ff.; vgl. auch Balestra 2005: 23). Ein professionelles Informationsmanagement im Bereich des Controllings der ausgelagerten Aufgabenerfüllung sollte neben der Kontrolle der Zielerreichung auch die zukunftsgerichtete Steuerung ermöglichen und zudem die adressatengerechte Aufbereitung der unterschiedlichen Informationen beinhalten.

Ausgangspunkt für den Inhalt des Reportings bzw. der Berichterstattung ist der Leistungsauftrag. Die Berichterstattung muss sich auf die vereinbarten Ziele beziehen und neben den Kennzahlen auch erklärenden Text beinhalten. Veränderungen und Abweichungen sind zu kommentieren. Die Informationen der einzelnen Institutionen sollten einerseits untereinander und andererseits auch über eine bestimmte Zeitreihe vergleichbar sein. In formeller Hinsicht sind die Berichte gleich bzw. in einem vergleichbaren Layout zu gestalten. Die wesentlichsten Kennzahlen sollten visualisiert aufbereitet und in Form von Tabellen oder Grafiken dargestellt werden (vgl. Brun 2003: 173 ff. und 192 ff.; Bernhard/Troxler 2004: 21).

Damit das Berichtswesen sowohl seiner Informations- als auch seiner Steuerungsfunktion gerecht wird, werden in der Literatur sechs Berichtsfenster vorgeschlagen (vgl. Thom/Ritz 2006: 179 m.H.):

- Berichtsfenster 1: Daten- und Zahlenteil
- Berichtsfenster 2: Abweichungsanalyse (kurze Erklärung und Einschätzung der Bedeutung der Abweichungen)
- Berichtsfenster 3: Ursachenanalyse (Herausarbeitung der Ursachen von wesentlicher Bedeutung)
- Berichtsfenster 4: Massnahmen (Massnahmenkatalog mit Verantwortlichkeiten und Meilensteinen)
- Berichtsfenster 5: Erwartungsziele (modifizierte Zielvorstellung als revidierte Selbstverpflichtung, wenn Plangrössen nicht mehr erreicht werden können)
- Berichtsfenster 6: Aktionsplan (Konkretisierung der Massnahmen durch einzelne Aktionen)

Im Rahmen der Berichterstattung sollten nur Informationen angefordert werden, die für die Kontrolle und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung auch wirklich genutzt werden. Eine gute Berichterstattung

enthält nicht möglichst viele Daten und Kennzahlen, sondern die für eine effektive Steuerung relevanten. Ansonsten besteht die Gefahr der Schaffung von „Datenfriedhöfen“ bzw. „Kennzahlenfriedhöfen“. Eine zu extensive Berichterstattung ist denn auch ein klassischer Kritikpunkt, der im Zusammenhang mit der leistungsorientierten Steuerung immer wieder angeführt wird. Nicht selten wird aus Leistungs- und Wirkungsorientierung „eine überbürokratische Kosten- und Leistungskontrolle“ (Schedler/Proeller 2006: 294). Im Kontraktmanagement ist deshalb unbedingt darauf zu achten, dass der private Leistungserbringer „bei der Ausarbeitung und Erhebung von Leistungen und Indikatoren usw. einen Nutzen für die eigene Organisationsführung gewinnen kann. Andernfalls verkommt die Datenerhebung für die Berichterstattung zu einer reinen Zahlenstatistik“ (Troxler 2006: 40). Idealerweise ergänzen sich der im Rahmen des staatlichen Controllings bestehende Bedarf an Informationen und Kennzahlen mit den für die Führung der Institutionen notwendigen Führungskennzahlen (vgl. Bernhard/Troxler 2004: 21 f.; vgl. auch Schedler/Proeller 2006: 186; Thom/Ritz 2006: 180).

Zu berücksichtigen ist weiter, dass quantitative Daten bzw. Kennzahlen an Aussagekraft gewinnen, wenn sie in „sachlich zweckmässiger Art sowie ausgewogen zueinander in Beziehung gesetzt“ werden (Thom/Ritz 2006: 180 f.; vgl. auch Schedler 1995: 72). Ein gutes Kennzahlensystem beinhaltet neben den Kennzahlen der Finanzlage auch Informationen aus der Leistungs- Wirkungs- und Nutzenebene. Durch diese ganzheitliche Perspektive können namentlich auch die heterogenen Zielsysteme der mit öffentlichen Aufgaben betrauten NPOs besser berücksichtigt werden (vgl. zu den verschiedenen Modellen eines Kennzahlensystems und zum Einsatz einer so genannten Balanced Scorecard Thom/Ritz 2006: 182 ff.; Schedler/Proeller 2006: 183 ff.).

Die Beschaffung, Auswertung und Ablage von Informationen ist aufwändig und erfordert eine auf die Bedürfnisse des staatlichen Controllings zugeschnittene EDV-Applikation. Weil durch die Wirkungs- bzw. Leistungsorientierung alle Beteiligten Informationen benötigen, sollten die Reportingdaten und Berichterstattung idealerweise online übermittelt werden können und auch online zugänglich sein. Entsprechende Datenbanken müssen sodann ständig gepflegt werden (vgl. Bernhard/Troxler: 21; Schedler/Proeller 2006: 171 f., 186, 249).

3.5.3 Reporting und Berichterstattung der Opferberatungsstellen

Sowohl der Aufwand der Beratungsstellen für das Reporting als auch der Aufwand des Kantons für das Controlling sollen in einem angemessenen Verhältnis zur Grösse der Institutionen und zur Höhe der ausgerichteten Staatsbeiträge stehen und sich auf die für die leistungsorientierte Steuerung absolut notwendigen und wenn möglich bereits vorhandene Informationen beschränken. Bei der Bestimmung von Inhalt und Umfang des Reportings wurde deshalb vorab geprüft, welche Informationen von den Beratungsstellen bereits erhoben werden (zur Informationsbestandesanalyse allgemein vgl. Ösze 2000: 32 ff.).

Im Vordergrund steht im Rahmen der leistungsorientierten Steuerung der Opferberatungsstellen das Reporting von Leistungsinformationen. Leistungsinformationen dienen einerseits der Leistungsmessung (Performance Management) und andererseits dem Leistungsvergleich (Benchmarking, vgl. dazu hinten Ziff. 3.7.2) (vgl. Thom/Ritz 2006: 168). Bei der outputorientierten Finanzierung der Beratungsstellen bildet die Anzahl der vereinbarten und effektiv erbrachten Leistungsstunden die Grundlage für die Abgeltung. Die Beratungsstellen haben deshalb zweimal jährlich jeweils per Ende Juli bzw. Ende Januar ihre Leistungsstunden – gegliedert nach Leistungen 1, 2 und 3 – anzugeben.

Bestandteil des Reportings sind sodann diverse statistische Angaben, die von den Beratungsstellen bereits im Rahmen der Bundesstatistik erhoben werden müssen. Als Kennzahl geführt wird etwa die Anzahl der Beratungsfälle einer Stelle, die zur Anzahl der klientenbezogenen Leistungsstunden (Leistung 1 und Leistung 2) in Bezug gesetzt wird. Diese Kennzahl, die im Rahmen des Controllings für jedes Jahr erhoben wird, gibt Auskunft darüber, wie viel Stunden eine Beratungsstelle pro Fall durchschnittlich aufwendet.

Gegenstand des Reporting und der Berichterstattung sind neben den Leistungsinformationen auch Informationen zum Betrieb. Einzureichen sind die Bilanz, die Erfolgsrechnung sowie der Revisionsbericht. Ebenfalls einzureichen ist der Jahresbericht einer Institution.

Im Rahmen der Berichterstattung von ausserordentlichen Vorkommnissen sind etwa Änderungen in der Organisation der Trägerschaft, Änderungen betrieblicher Grundlagendokumente oder Änderungen im Stellenplan mitzuteilen.

3.6 Marktmechanismen und Wettbewerb

3.6.1 Bedeutung im NPM

Ein zentrales Postulat von NPM ist die Anwendung von Marktmechanismen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dahinter steht der Grundgedanke, dass der Markt besser in der Lage sei, eine effiziente und effektive Leistungserstellung zu bewirken als Regulierungen. Mit der Einführung und Etablierung von Wettbewerb und Marktmechanismus soll – zusätzlich zu den Leistungsvereinbarungen und der damit einhergehenden Rollenteilung – eine „Erhöhung der Effizienz, Produktivität und Flexibilität öffentlicher Leistungserstellung sowie eine Verbesserung der Kontrollmechanismen und der Transparenz erzielt werden“ (Schedler/Proeller 2006: 191). Wettbewerb ist somit kein Ziel von NPM, sondern Mittel zum Zweck bzw. „ein Instrument, das durch seine integrative Wirkung das NPM-Modell ‚unter Strom‘ setzen soll“ (Schedler/Proeller 2006: 191; 81). Mit Marktmechanismen werden Marktstrukturen für Dienstleistungen geschaffen, für die kein privatwirtschaftlicher Markt existiert. Nicht die Sektorenzugehörigkeit eines Leistungserbringers ist mithin massgebend für eine effiziente Leistungserstellung, sondern die Frage, ob die Leistungserbringung dem Wettbewerb ausgesetzt ist.

Instrumente und Mechanismen zur Simulation von wettbewerbsähnlichen Situationen bzw. einer Managed Competition sind z.B. generell die Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe an mehrere private Institutionen sowie Kosten-Leistungsvergleiche zwischen leistungserbringenden Institutionen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 81, 192; Lienhard 2005: 38 f.; Schedler 1996: 197).

3.6.2 Benchmarking

Leistungs-Quervergleiche schaffen eine marktähnliche Situation bezüglich der Information über die Leistungsfähigkeit einer Institution. Sie bauen durch zusätzliche Transparenz und Vergleiche einen Druck auf, der

ineffiziente Institutionen identifiziert und zielgerichtete Verbesserungen ermöglicht. Benchmarking (= „Vergleichen und vom Besten lernen“) beinhaltet mithin zwei Aspekte, nämlich denjenigen des Vergleichens und denjenigen des Lernens (vgl. Schedler/Proeller 2006: 197 f.; Thom/Ritz 2006: 156). Mit Vergleichen wird ein Wettbewerb zwischen den beteiligten Institutionen geschaffen, die aufgrund ihres Ratings ihre Wettbewerbsposition bestimmen und – in Anlehnung an den Besten – Massnahmen zu deren Verbesserung einleiten können.

Vergleichsinformationen erleichtern dem Auftraggeber einer Leistung, die Effizienz einer leistungserbringenden Institution zu beurteilen und helfen so bei der Gestaltung des Vertrages. Sie bilden Bestandteil des für die Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung notwendigen Informationssystems (vgl. Ösze 2000: 69 f.).

Eine wichtige Voraussetzung für den Vergleich verschiedener Leistungserbringer ist die Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz sowie die einheitliche Festlegung von Leistungsgrössen. Benchmarking setzt zwingend voraus, dass definierte Sachverhalte von den beauftragten Institutionen auf gleiche Art und Weise standardisiert erfasst und gemessen werden. Vergleiche können sich auf Leistungen, Prozesse und Strukturen beziehen und setzen ein offenes, transparentes Informationsverhalten der Beteiligten voraus (vgl. Schwarz et al. 2005: 136 f.).

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass reine Vergleiche von Daten und Kennzahlen immer einer vertieften Interpretation bedürfen (vgl. auch vorn Ziff. 3.5.2). Die Tatsache, dass Leistungen der einen Institution mit höheren Kosten einhergehen als Leistungen einer anderen Institution, bedeutet noch nicht, dass die Institution mit den höheren Kosten weniger effizient ist (vgl. Schedler/Proeller 2006: 193, 197; Schedler 1995: 199 f.). Anzumerken ist in diesem Zusammenhang auch, dass nicht ein reiner Kostenvergleich das Ziel sein kann, sondern auch ein fachlich-qualitativer Wettbewerb anzustreben ist (vgl. Schubert 2005: 11).

3.6.3 Benchmarking bei den Opferberatungsstellen

Im Leistungsbereich werden die Opferberatungsstellen vorab bezüglich ihrer Produktivität verglichen. Dabei wird – differenziert nach den einzelnen Leistungen – aufgezeigt, ob und inwieweit die vorausgesetzte Pro-

duktivität von den einzelnen Beratungsstellen erreicht werden konnte oder nicht. Die Auswertung des Jahres 2006 hat ergeben, dass drei Beratungsstellen die vereinbarte Produktivität im Bereich der Leistungen 1 und 2 nicht erreicht haben. Im Bereich der Leistung 3 lag nur eine Beratungsstelle unter der vereinbarten Produktivität.

Auf die Einführung einer eigentlichen Kostenrechnung wurde wie bereits erwähnt verzichtet. Aufgrund der von den Stellen eingereichten Jahresabschlüsse wird aber für jede Stelle eine Finanzanalyse erstellt. Diese ist bei allen Institutionen nach den folgenden Positionen gegliedert: Erträge, Personalaufwand, Bruttoergebnis, Betriebsaufwand, Betriebserfolg und Unternehmenserfolg. Damit die Institutionen vergleichbar sind, werden die genannten Positionen auch pro 100 Stellenprozent geführt. Von Interesse sind dabei vor allem der Personalaufwand und der Betriebsaufwand pro 100 Stellenprozent.

4. STRUKTUREN UND PROZESSE DER STEUERUNG

4.1 Einleitung

Mit der Umstellung auf eine leistungsorientierte Steuerung und Finanzierung müssen Strukturen und Prozesse geklärt und neu definiert werden. Transparenz muss mit anderen Worten nicht nur hinsichtlich der Leistungen und der Kosten der Leistungen, sondern auch in Bezug auf Strukturen und Prozesse geschaffen werden. Bestehende „Aufgaben-, Kompetenz- und Beziehungsknäuel“ sind zu lösen (Rufli 2007: 12).

Staatliche Strukturen und Prozesse der Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung haben unabhängig von ihrer detaillierten Ausgestaltung den Kriterien der Effizienz und der Effektivität zu genügen (vgl. Lienhard/Ritz 2006: 25 ff.). Sie sind so auszugestalten, dass die Steuerbarkeit gefördert und der Koordinationsaufwand möglichst gering gehalten wird. Bei der Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsabgrenzung ist das Kongruenzprinzip zu beachten. Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse sollten in der notwendigen Qualität und Schnelligkeit vollzogen werden. Zentrale Kriterien sind dabei „eine bezüglich Zeitbedarf und Problemlösungsumsicht günstige Anzahl beteiligter Einheiten, welche in die Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen sind“ (Lienhard/Ritz 2006: 27). Die Prozesse sollten einfach definiert und frei von Doppelspurigkeiten sein. Organisationsprozesse und -strukturen sollten weiter ein schnelles und wirksames Agieren und Reagieren mit möglichst geringem Leistungsverlust erlauben. Zu berücksichtigen ist auch, dass eine konkrete Gestaltungssituation nicht allein durch Führungs- und Organisationsentscheide beeinflusst werden kann, sondern auch weiteren Situationsbedingungen unterliegt. So wird etwa die Begrenzung des Koordinationsaufwandes und die Schnelligkeit der Informationsverarbeitung stark von der Neuartigkeit der Aufgaben beeinflusst.

4.2 Strukturen der Steuerung

4.2.1 Bedeutung von dezentralen Organisationsstrukturen

Die Grundstrategie von wirkungsorientierten Organisationsformen zielt auf eine Vergrößerung der Verantwortlichkeit der leistungserbringenden Stellen. Dahinter steht der Gedanke, dass nur effizient und effektiv arbeiten kann, wer für die eigenen Handlungen auch die Konsequenzen trägt (vgl. Schedler/Proeller 2006: 87 ff.). Durch eine konsequente Delegation der Aufgabenerfüllung an die operative Ebene soll der Handlungsspielraum der Leistungserbringer erweitert werden. Angestrebt wird damit eine bessere Kongruenz zwischen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (vgl. Lienhard 2005: 31 f.).

Dezentrale Organisationsstrukturen zeichnen sich – in Anlehnung an privatwirtschaftliche Konzernstrukturen (vgl. dazu Thom/Ritz 2006: 241 ff.) – durch stark gegliederte Organisationseinheiten mit Eigenständigkeit und grösseren Verantwortlichkeiten im zugewiesenen Aufgabenbereich aus. Voraussetzung für die angestrebte Autonomie einer Stelle ist ein abgegrenzter Aufgabenbereich mit einem entsprechenden Handlungsspielraum, der einer Institution die Ausübung von professionellem Management ermöglicht. Dezentrale Organisationsformen gehen einher mit Leistungsumschreibungen, globalen Ressourcenvorgaben und einer hohen Ergebnisverantwortung (vgl. Lienhard 2005: 30).

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht bedeutet Führung und Steuerung durch erweiterten Handlungsspielraum „keineswegs die alleinige Verantwortungs- und Ausführungsdelegation, sondern gleichzeitig die systematische *Rückkoppelung von Steuerungsinformationen* anhand professionell entwickelter Controlling- und Reportingsysteme“ (Lienhard/Ritz 2006: 20). Die durch eine Erweiterung des Handlungsspielraums entstehende Steuerungslücke muss mit anderen Worten kompensiert werden durch ein Controlling. Dies wiederum setzt entsprechenden Strukturen auf allen Ebenen der Steuerung voraus (vgl. Schedler/Proeller 2006: 94 ff, 165; Lienhard/Ritz 2006: 20).

Weil bei dezentralen Organisationsstrukturen die Gefahr besteht, dass Partikularinteressen der einzelnen leistungserbringenden Organisationen dominieren, ist es von zentraler Bedeutung, dass neben der Steuerung

der einzelnen Leistungserbringer auch eine *Koordination* der autonomen Leistungseinheiten erfolgt (vgl. Schedler/Proeller 2006: 105, 119).

Seit Inkrafttreten des OHG am 1. Januar 1993 sind im Kanton Zürich wie erwähnt private Institutionen mit der (öffentlichen) Aufgabe der Opferberatung betraut. Mit der seit dem 1. Januar 2006 eingeführten outputorientierten Steuerung und Finanzierung der Beratungsstellen über Leistungsaufträge ist nun auch die mit der Dezentralisierung angestrebte anreizorientierte Steuerung sowie die Übernahme der wirtschaftlichen Verantwortung durch die Beratungsstellen als Leistungserbringer vollzogen.

4.2.2 Unterscheidung von Leistungsfinanzierer, -käufer und -erbringer

Im Rahmen von dezentralen Organisationsstrukturen sind die Kompetenzen und Verantwortungen auf die Ebenen von Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer und Leistungserbringer aufgeteilt.

Leistungsfinanzierer sind die Bürgerinnen und Bürger sowie das Parlament, die auf der politisch/normativen Ebene über die Aufgaben und die dafür bereit zu stellenden Mittel bestimmen. Mit der Umschreibung einer Finanziererrolle sollen folgende drei Aspekte der Steuerung betont werden (vgl. Schedler/Proeller 2006: 101):

- Es ist Aufgabe des Finanzierers, im Rahmen der Gesetze Schwerpunkte und Neuausrichtungen in der Leistungserstellung zu bestimmen.
- Dem Budgetprozess kommt eine zentrale Steuerungsfunktion zu.
- Die Bedeutung einer Ergebnis- und Nutzevaluation für den Finanzierer wird hervorgehoben. Hier ist auch zu berücksichtigen, dass die Leistungsempfänger keineswegs immer mit den Leistungsfinanzierern identisch sind.

Die *Leistungskäufer* werden auf der Ebene der Verwaltungsführung angesiedelt. Sie tragen gegenüber dem Leistungsfinanzierer die Verantwortung für die Bereitstellung der Leistungen und haben die Führungsverantwortung für die Einhaltung der Kontrakte. Entsprechend gehört der zentrale Steuerungs- und Controllingbereich zur Ebene der Leistungskäufer. Verdeutlicht wird mit dieser Rolle die Differenzierung von Gewährleistung und Leistungserbringung (vgl. dazu auch vorn Ziff.

2.1.3.2.2). Betont wird damit sodann, dass das primäre Interesse auf den Ergebnissen und Leistungen liegt (Schedler/Proeller 2006: 103 f.). Zu den Aufgaben der Leistungseinkäufer gehören namentlich (vgl. Lienhard/Ritz 2006: 22; Schedler/Proeller 2006: 106):

- Strategische Zielbildung und Festlegung der erwarteten Wirkungen vor dem Hintergrund der erwähnten politischen und normativen Ziele;
- Planung und Vereinbarung von Leistungen, d.h. die Vorbereitung und der Abschluss von Kontrakten mit den Leistungserbringern;
- Überwachung der Kontrakte durch die Leistungserbringer;
- Sammlung und Auswertung des Reportings und der Berichterstattung der Leistungserbringer;
- Koordination des Gesamtbereichs.

Die Gestaltung und Überwachung von Kontrakten setzt ein entsprechendes Know-How der Leistungskäufer voraus (vgl. Schedler/Proeller 2006: 106; vgl. auch hinten Ziff. 4.3.2).

Leistungserbringer sind diejenigen Organisationen, die die Leistungen zu den vorgegebenen Konditionen erbringen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 106 ff.). Die Leistungserbringer stehen im Kontraktverhältnis mit den Leistungskäufern und sind diesen gegenüber für die Erbringung der Leistungen und die Einhaltung der Vorgaben verantwortlich. Leistungserbringer haben im operativen Bereich einen hohen Grad an Autonomie und eine entsprechend hohe Verantwortung. Je selbständiger ein Leistungserbringer ist, je wichtiger ist es für ihn, eine eigene Strategie zu entwickeln. Zu berücksichtigen ist, dass Leistungserbringer der öffentlichen Verwaltung – anders als private Leistungserbringer – auch hierarchischen Strukturen und traditionellen Steuerungsmechanismen wie etwa Weisungsbefugnissen, Unterstellungsverhältnissen und Gehorsamspflichten etc. unterliegen. Private, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, unterstehen dagegen aufsichtsrechtlichen Strukturen (vgl. dazu nachstehend Ziff. 4.2.3).

4.2.3 Staatliche Beaufsichtigung privater Leistungserbringer

4.2.3.1 Allgemeines

Unter Aufsicht wird die Gesamtheit der Massnahmen in einem anderen, in der Regel nachgeordneten Zuständigkeitsbereich verstanden. Aufsicht ist „ein Mittel zur Aktualisierung der Verantwortlichkeit“ (Lienhard 2005: 184, 190) und steht entsprechend von der Funktion her in engem Zusammenhang mit den Themen Führung, Steuerung und Kontrolle. Im Rahmen der leistungsorientierten Steuerung konzentriert sich auch die Aufsicht auf das Ergebnis bzw. die Leistungen und weniger auf die Art und Weise der Aufgabenerfüllung (vgl. Lienhard 2005: 190).

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Institutionen erfordert aus rechtsstaatlichen Gründen eine hinreichende Beaufsichtigung (Zimmerli/Lienhard 1998: 202; vgl. auch Degiacomi 1989: 141). Sämtliche mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrauten privaten Institutionen unterstehen deshalb grundsätzlich der Aufsicht der Regierung und der Oberaufsicht des Parlaments (zur engen Beziehung von Aufsicht und Oberaufsicht vgl. Lienhard 2005: 185). Dabei ist aber zu beachten, dass die Intensität der Aufsicht im Bereich der dezentralen Verwaltung und namentlich bei der Aufgabenerfüllung durch Private nach Massgabe der spezialgesetzlichen Grundlagen und unter Berücksichtigung der Organisationsautonomie tendenziell abnimmt, wobei der Staat – wie bereits erwähnt – auch bei der ausgelagerten Aufgabenerfüllung hinreichende Lenkungsmöglichkeiten beibehalten muss (vgl. Lienhard 2005: 188, 190; vgl. auch Zimmerli/Lienhard 1998: 198). Inhalt und Schranke von Aufsichts- und Weisungsrechten bildet der (gesetzliche und vertragliche) Leistungsauftrag, „dessen Erfüllung stets in der Aufsichtskompetenz des delegierenden Gemeinwesens liegen muss“ (Gross 2002: 133).

4.2.3.2 Regelung im Kanton Zürich

Organisationen des privaten Rechts, die im Rahmen eines Leistungsauftrages öffentliche Aufgaben erfüllen, müssen gemäss Art. 99 Abs. 1 Kantonsverfassung (KV, LS 101) „ein fachlich ausgewiesenes, von der operativen Führung unabhängiges Aufsichtsorgan haben“. Dieses hat „regelmässig die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Auftragserfüllung“ zu prüfen (Art. 99 Abs. 2 KV). § 8 Organisationsgesetz des Regierungs-

rates (OG RR, LS 172.1) bestimmt, dass der Regierungsrat „privatrechtlich organisierte Träger von Verwaltungsaufgaben“ nach Massgabe der besonderen Gesetzesbestimmungen beaufsichtigt, „soweit es um Tätigkeiten im Zusammenhang mit der übertragenen Aufgabe geht“ (vgl. auch Art. 70 Abs. 3 KV).

4.2.4 Beteiligte Behörden und Organe

4.2.4.1 Kantonsrat

Der Kantonsrat beschliesst im Rahmen des Voranschlagskredits das Globalbudget der Kantonalen Opferhilfestelle, in dem auch die Staatsbeiträge an die Beratungsstellen enthalten sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beratungsstellen einen rechtlichen Anspruch auf die Ausrichtung von Kostenanteilen haben und es sich dabei um gebundene Ausgaben handelt. Der Kantonsrat ist deshalb zur Genehmigung des entsprechenden Vorschlagskredits verpflichtet (vgl. Weishaupt 2007: 11 f. und 16 f.). Die ständigen Kommissionen des Kantonsrats sind sodann berechtigt, Leistungsmotionen einzureichen. Mit der Leistungsmotion kann der Regierungsrat verpflichtet werden, in einer bestimmten Leistungsgruppe ein Leistungsziel aufzunehmen (vgl. § 20 Kantonsratsgesetz, KRG LS 171.1).

Gemäss Art. 57 Abs. 1 KV übt der Kantonsrat die Kontrolle über Regierung, Verwaltung und *andere Träger öffentlicher Aufgaben aus* (vgl. auch § 34a KRG). Zuständig für die Oberaufsicht sind die folgenden, gesetzlich vorgesehenen Aufsichtskommissionen: Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission und Justizkommission (vgl. § 49 Abs. 1, §§ 49a ff. und § 34e KRG). Im Rahmen der parallel zur Verwaltungsreform in Angriff genommenen Parlamentsreform wurde auch die Oberaufsichtsfunktion des Parlaments massgeblich gestärkt (vgl. Brändli 2001: 8). So kann namentlich Akteneinsicht und die Befragung von Beamten im Konfliktfall mit einem geregelten Verfahren gegen den Willen des Regierungsrates erzwungen werden (vgl. § 34e Abs. 1 KRG). Die verbesserten Einsichts- und Befragungsrechte der Aufsichtskommissionen sind insbesondere auch „im Zusammenhang mit der grösseren Selbstständigkeit von Institutionen und grösseren Handlungsspielräumen der Verwaltung wichtig“ (Brändli 2001: 9). Für die Abklärung besonderer

Vorkommnisse von grosser Tragweite im Zuständigkeitsbereich der Oberaufsicht kann auch eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt werden (§§ 34f ff. KRG).

4.2.4.2 *Regierungsrat*

Der Leistungsauftrag steht unter dem Vorbehalt der Anerkennung einer Institution als Opferberatungsstelle. Zuständig für die Anerkennung ist der Regierungsrat (§ 3 Abs. 1 EG OHG, vgl. dazu vorn Ziff. 2.1.4.1.1), wobei kein Anspruch auf Anerkennung als Opferberatungsstelle besteht. Die Anerkennung kann widerrufen werden, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen gemäss § 3 kantonale Opferhilfeverordnung nicht mehr erfüllt sind (vgl. § 7 kantonale Opferhilfeverordnung). Wird die Anerkennung während der Vertragsdauer widerrufen, endet der Vertrag vorzeitig. Die Ausrichtung von Staatsbeiträgen erfolgt somit in einer Art zweistufigem Verfahren. Für den Grundsatzentscheid bezüglich Beitragsberechtigung ist der Regierungsrat zuständig. Beim entsprechenden Regierungsratsbeschluss handelt es sich anders als beim Leistungsauftrag um einen hoheitlichen Entscheid. Mit der Anerkennung verbunden ist zum einen die generelle Verpflichtung zur Wahrnehmung des gesetzlichen Leistungsauftrages und zum andern wie erwähnt ein Anspruch auf einen angemessenen Staatsbeitrag für die Erfüllung der Aufgaben.

4.2.4.3 *Direktion der Justiz und des Innern*

Die Direktion der Justiz und des Innern (DJI) stellt dem Regierungsrat Antrag auf Anerkennung, sofern die in § 3 kantonale Opferhilfeverordnung statuierten Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. dazu vorn Ziff. 2.1.4.1.1). Gemäss § 13 Abs. 1 i.V.m. § 58 Abs. 1 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) ist die DJI sodann grundsätzlich zuständig für die Festlegung der Ziele für die Staatsbeiträge im Bereich der Opferberatung. Das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, publiziert in Abl 2006 I 60 ff.), das voraussichtlich im Jahr 2009 in Kraft treten wird, hält sodann generell fest, dass der Regierungsrat für das Controlling im Bereich der Staatsbeiträge zuständig ist (vgl. § 7 lit. e CRG). Mit dem genannten Gesetz wird neu eine ausdrückliche Bestimmung zum Staatsbeitragscontrolling in das Staatsbeitragsgesetz aufge-

nommen. Gemäss § 17a CRG dient das Staatsbeitragscontrolling „der Zielfestlegung, Planung und Steuerung der Staatsbeiträge“ und ist Aufgabe der Direktionen.

4.2.4.4 *Kantonale Opferhilfestelle*

Die Kantonale Opferhilfestelle (KOH) ist eine dem Direktionsvorsteher direkt unterstellte Fachstelle der DJI. Sie ist zuständig für die Bemessung und Ausrichtung der Staatsbeiträge sowie für die Beaufsichtigung der Opferberatungsstellen (vgl. § 10 kantonale Opferhilfeverordnung sowie § 4 Abs. 1 EG OHG i.V.m. § 58 Abs. 1 VOG RR i.V.m. §§ 1 und 17 kantonale Opferhilfeverordnung). § 10a kantonale Opferhilfeverordnung ermächtigt die KOH, die Staatsbeiträge für die Beitragjahre 2006 und 2007 pauschaliert und leistungsbezogen auszurichten. Im Rahmen der leistungsorientierten Finanzierung und Steuerung der Opferberatungsstellen kommt der KOH somit die Rolle und Funktion der Leistungseinkäuferin bzw. der Kontraktmanagerin mit den damit einhergehenden Aufgaben zu (vgl. dazu vorn Ziff. 4.2.1.2).

Die im Rahmen der Funktion als Leistungseinkäuferin wahrzunehmenden Aufgaben umfassen namentlich auch die Koordination der Tätigkeit der Beratungsstellen sowie die Überwachung der Einhaltung der Leistungsaufträge. Im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Funktionen hat die KOH denn auch explizit auch für eine koordinierte Tätigkeit der Beratungsstellen zu sorgen und insbesondere die Verwendung der Kostenanteile zu kontrollieren (vgl. § 17 kantonale Opferhilfeverordnung). Bei der Gewährleistung einer koordinierten Tätigkeit der Beratungsstellen geht es grundsätzlich um eine zukunftsgerichtete Aufsicht mit Steuerungscharakter. Die Kontrolle der Verwendung der Kostenanteile erfolgt demgegenüber grundsätzlich nachträglich.

Instrumente der Steuerung und der Aufsicht sind im Wesentlichen der Leistungsauftrag sowie im Leistungsauftrag vorgesehene Berichterstattungs- und Reportingpflichten der Beratungsstellen (vgl. dazu vorn Ziff. 3). Die Beratungsstellen haben im Rahmen ihrer Berichterstattung die „für eine sachgerechte Aufsicht erforderlichen Auskünfte“ zu erteilen bzw. der Kantonalen Opferhilfestelle „jederzeit Einblick in die Bücher und Belege“ zu gewähren (§ 4 Abs. 1 EG OHG i.V.m. § 14 Abs. 2 kantonale Opferhilfeverordnung).

Gemäss Art. 3 Abs. 1 OHG sind die Beratungsstellen jedoch in ihrer Beratungstätigkeit „fachlich selbständig“ (Art. 3 Abs. 1 OHG; § 17 Abs. 2 kantonale Opferhilfeverordnung). Die Gewährleistung der fachlichen Qualität erfolgt im geltenden Recht über die Statuierung von Voraussetzungen für ihre Anerkennung als Opferberatungsstellen (vgl. Weishaupt 2007: 36 f.). Vorgaben zur Qualität der Leistungserstellung bilden sodann auch Bestandteil des Leistungsauftrages (vgl. hinten Anhang 2).

Mit der Statuierung der fachlichen Selbständigkeit einer Opferberatungsstelle wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass eine Stelle unabhängig arbeiten kann, „also insbesondere nicht der fachlichen Weisungsgewalt einer Verwaltungsbehörde“ untersteht (BBI 1990 II 978). Die fachliche Unabhängigkeit soll einer Beratungsstelle den notwendigen Spielraum bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verschaffen und unter anderem auch dazu beitragen, „die Schwellenangst abzubauen, welche viele Betroffenen gegenüber einer Behörde verspüren“. Weiter soll sie „die Bildung eines Vertrauensverhältnisses zwischen dem Opfer und den Mitarbeitern fördern“ (BBI 1990 II 978).

Damit ist die eigentliche Beratungstätigkeit in einem konkreten Fall der staatlichen Aufsicht entzogen und eine inhaltliche Einmischung in eine Beratung nicht zulässig. Die KOH kann einer Beratungsstelle somit bezüglich einer laufenden Beratung keine Weisungen erteilen und hat auch namentlich kein Selbsteintrittsrecht. Im Rahmen der Aufsicht zulässig ist hingegen – ähnlich wie bei der Justizaufsicht (vgl. dazu Lienhard 2005: 191 ff.) – die Erteilung von generellen, nicht auf einen Einzelfall bezogenen Weisungen zur rechtsgleichen Anwendung der für die Beratungsstellen zu beachtenden Gesetze. So hat die KOH etwa für die Beratungsstellen verbindliche Richtlinien zur Wahrnehmung ihrer Kompetenzen im Bereich der finanziellen Soforthilfe sowie zur Einhaltung der gesetzlichen Schweigepflicht und der Datenschutzbestimmungen erlassen. Bei Vorliegen fachlicher Mängel oder bei Wegfall einer für die Anerkennung notwendigen Voraussetzung kann die KOH als Aufsichtsbehörde beim Regierungsrat den Widerruf der Anerkennung beantragen (vgl. § 7 i.V.m. § 1 kantonale Opferhilfeverordnung i.V.m. § 2 EG OHG).

4.2.4.5 *Finanzkontrolle*

Bei der Finanzkontrolle handelt es sich um ein fachlich unabhängiges Kontrollorgan, das in seiner Prüfungstätigkeit der Verfassung, dem Gesetz sowie allgemeinen Grundsätzen der Revision verpflichtet ist. In Abgrenzung zum betrieblichen Controlling handelt es sich bei der Finanzkontrolle um eine von der Verwaltung unabhängige Systemkontrolle (vgl. Lienhard 2005: 370 ff.).

Die Beratungsstellen unterliegen als private Organisationen, denen der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen hat (Leistungsseite der Systemkontrolle) und als Staatsbeitragsempfänger (Finanzseite der Systemkontrolle) der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle (vgl. § 2 Abs. 1 lit. e und f Finanzkontrollgesetz sowie § 11a Staatsbeitragsgesetz). Sie haben der Finanzkontrolle die für die Prüfung der Beitragsleistungen notwendigen Unterlagen auf Verlangen zu Verfügung zu stellen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Die Finanzkontrolle hat Revisionstätigkeiten bei den Beratungsstellen mit der DJI bzw. mit der für die „Überwachung“ der Leistungen zuständigen KOH abzusprechen (vgl. § 2 Abs. 4 Finanzkontrollgesetz).

Anders als das betriebliche Controlling hat die Finanzkontrolle nachträglichen Charakter. Überprüft wird das „richtige Funktionieren der Systeme und die Einhaltung von Richtlinien“ (Schedler 1995: 180 f.). Die Aufsicht der Finanzkontrolle umfasst „die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit und der Sparsamkeit der Haushaltführung sowie der Wirksamkeit“ (§ 13 Finanzkontrollgesetz). Im Rahmen der Kontrolle der Wirksamkeit im Sinne der Effektivität und der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit im Sinne der Effizienz sind somit über den Finanzbereich hinaus auch die Leistungen und die Wirkungen einer Prüfung zu unterziehen (vgl. Bolz/Lienhard 2001: 28; Lienhard 2005: 371 f.; Schedler 1995: 177 f.).

4.2.4.6 *Fazit*

Die Umstellung des Systems auf eine leistungsorientierte Steuerung hat auf der strukturellen Ebene – zumindest was die Zuständigkeiten und Kompetenzen der involvierten staatlichen Stellen anbelangt – keine Auswirkungen. Zuständig für die Bemessung und Ausrichtung des

Staatsbeitrages sowie für die Aufsicht ist nach wie vor die dem Direktionsvorsteher der DJI direkt unterstellte KOH. Wie bereits bei der inputorientierten Finanzierung hat die KOH auch bei der Aushandlung und dem Controlling der Leistungsaufträge die mit der entsprechenden Aufgabe einhergehenden notwendigen Kompetenzen. Nur Fragen von grundlegender Bedeutung müssen mit dem Direktionsvorsteher abgesprochen werden. Damit können Informations- und Entscheidungsprozesse – zumindest auf Seite des Kantons – schnell vollzogen werden, was den Verhandlungsprozess erleichtert.

4.3 Prozesse der Steuerung

4.3.1 Prozesse des Kontraktmanagements allgemein

Leistungsaufträge benötigen bis zu ihrer definitiven Umsetzung „eine hohe Zahl an Vorbereitungs-, Planungs-, Abklärungs-, Verhandlungs- und Umsetzungsaktivitäten“ (Dvorak 2007: 1). Kontraktmanagement ist mithin die Summe aller Tätigkeiten des staatlichen Auftraggebers, um Leistungsaufträge zu erstellen und während ihrer Laufzeit zu pflegen und umfasst im Wesentlichen „die Definition der kontrahierten Leistung sowie der zu verfolgenden Wirkungsziele, die Suche nach und die Auswahl von geeigneten Partnern, die Aushandlung und Festschreibung des Kontraktes, die Überwachung der Kontrakteinhaltung, die Honorierung der erbrachten Leistungen sowie das Leiten eines geordneten Übergangs nach Ablauf der Kontraktdauer“ (vgl. Brühlmeier et al. 2001: 48 und vorn Ziff. 2.3.2).

Im Folgenden werden nun die konkreten Prozesse des Kontraktmanagements mit den Opferberatungsstellen – von den Vorbereitungsarbeiten zum neuen Finanzierungsmodell bis hin zu den Neuverhandlungen - beschrieben. Neben der Beschreibung der Abläufe werden Erkenntnisse aus der Forschung und der Praxis für ein erfolgreiches Kontraktmanagement berücksichtigt und schliesslich in Anlehnung daran ein standardisierter, idealtypischer Ablauf für das Kontraktmanagement im Bereich der Opferberatungsstellen skizziert (Prozessdiagramm).

Aus folgenden Gründen wird auf den Prozess der Auswahl der Beratungsstellen nicht eingegangen: Die Auswahl der Verhandlungspartner und –partnerinnen erfolgt im Bereich der Opferberatungsstellen nicht im

Rahmen einer Ausschreibung, sondern vielmehr über die so genannte Anerkennung durch regierungsrätlichen Beschluss (zu den Anerkennungsvoraussetzungen vgl. § 3 kantonale Opferhilfeverordnung und vorn Ziff. 2.1.4.1.1.; vgl. allgemein zur Ausschreibungspraxis im Sozialbereich Troxler 2006: 41; Ruffin 2006: 165 f.; zum Verhältnis von Leistungsauftrag und Anerkennung vgl. Weishaupt 2007: 36 f.). Dabei handelt es sich um einen lediglich auf Gesuch hin erfolgenden hoheitlichen Entscheid ohne kontraktuelle Elemente. Das Anerkennungsverfahren ist entsprechend nicht Teil des Kontraktmanagements.

4.3.2 Neue Prozesse – neue Anforderungen

4.3.2.1 Erfordernis eines professionellen Kontraktmanagements

Der Kanton Zürich hat bisher im Rahmen der inputorientierten Steuerung hoheitlich und in einem schriftlichen Verfahren über die Höhe der Staatsbeiträge entschieden. Voraussetzung für die Ausrichtung des Staatsbeitrages war die vorgängige Bewilligung des Budgets und der Stellenpläne einer Beratungsstelle. Sowohl der Entscheid über die Genehmigung des Budgets als auch der Entscheid über die Höhe des Kostenanteils erfolgten in Form einer anfechtbaren Verfügung. Mit dem neuen Steuerungssystem wird die hoheitliche Entscheidungsfindung durch eine verstärkte Kommunikation zwischen Kanton und Beratungsstelle abgelöst. Der Leistungsauftrag tritt an Stelle der hoheitlichen Verfügung. Mit der angestrebten konsensualen Entscheidungsfindung bekommt der damit einhergehende Prozess ein ganz anderes Gewicht.

Die Einführung und Anwendung eines leistungsorientierten Steuerungsinstrumentariums zur Steigerung der Effektivität und Effizienz macht nur dann Sinn, wenn es auch professionell und konsequent angewendet wird. Notwendig ist somit ein *professionelles Kontraktmanagement*, das sämtliche Schritte von den Zielvorgaben bis hin zu Neuverhandlungen umfasst. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Leistungserbringung nicht nur durch den Vertrag, sondern wesentlich auch durch die Art und Weise des Zustandekommens beeinflusst wird. Zentral sind deshalb u.a. sowohl auf Seite des Kantons als auch auf Seite der Beratungsstellen Verhandlungskompetenzen sowie allgemein Kompetenzen im Kontakt.

4.3.2.2 *Erfordernis der Planung*

Die verschiedenen Prozesse des Kontraktmanagements erfordern vorab eine *Planung der Vorgehensweise*. Je nach Ausgangssituation sind von der den Prozess initiiierenden Stelle „gewisse Vorleistungen notwendig, damit sich von Beginn weg eine partnerschaftliche und vertrauensbildende Situation einstellt“ (Dvorak 2007: 2). Bei Beginn der Vertragsverhandlungen sollten die Leistungen mit den damit angestrebten Wirkungen sowie die Controlling- und Qualitätsstandards und der Finanzrahmen bekannt und den zukünftigen Verhandlungspartnerinnen und –partnern verständlich kommuniziert sein.

4.3.2.3 *Einbezug der Verhandlungspartnerinnen bei der Auftragsdefinition*

Von grosser Bedeutung ist sodann der *Einbezug der Vertragspartnerinnen und –partner* bei der Erarbeitung der Grundlagen für den Leistungsauftrag. Die Erarbeitung eines Vertrages durch den Auftraggeber allein, quasi „im stillen Kämmerlein und ohne Einbezug der verschiedenen Anspruchsgruppen“ wird insbesondere im Sozialbereich als unmöglich erachtet (Dvorak 2007: 3). Die Definition von Leistungen und Zielen sollte deshalb in „differenzierten und strukturierten Verfahren“ erfolgen, die „nach den Prinzipien partizipativer Zielfindung angelegt sind“ (Schubert 2005a: 155). Der Auftraggeber sollte die Ziele mit anderen Worten nicht einfach vorgeben, sondern diskursiv unter Beteiligung der Akteure der operativen Ebene aushandeln.

4.3.2.4 *Umgangsformen als Schlüsselvariablen einer Kontraktbeziehung*

Die Art und Weise der Zusammenarbeit beeinflusst nicht nur die Dauer des Verhandlungsprozesses, sondern auch die Haltung dazu. Dabei geht auch um Macht- und Kooperationsfragen. Je schwieriger ein Prozess verläuft, je mehr bindet er Ressourcen auf beiden Seiten.

Im ganzen Prozess sind deshalb *Umgangsformen* zentral. Anstand, Wertschätzung, Anerkennung sowie gegenseitige Zuverlässigkeit sind die „Schlüsselvariablen einer Kontraktbeziehung“, beizubehalten ist auch in schwierigen Zeiten „ein Grundmass an Anstand und Höflichkeit“ (Rufli 2006: 185). Zur Zuverlässigkeit gehören z.B. die Einhaltung von

Terminen, die Qualität der Unterlagen sowie die Kontinuität in den Ansprechpersonen. Im Ergebnis geht es um einen respektvollen Umgang, so unterschiedlich die Interessen auch sein mögen (vgl. Dvorak 2007a: 10).

4.3.2.5 *Vertrauen als Grundlage der Zusammenarbeit*

In einer Kontraktbeziehung stehen sich unterschiedliche Interessen gegenüber (vgl. dazu und zum Folgenden Dvorak 2007a: 2 ff. m.w.H. namentlich auf Luhmann). Dabei stellt Vertrauen in der Aushandlung von Verträgen ein wichtiges Instrument zur Erreichung vereinbarter Ziele dar. Vertrauen kann weder hierarchisch eingefordert werden, noch lässt es sich nach Anweisung produzieren. Die Bildung von Vertrauen ist vielmehr von unterschiedlichen Faktoren abhängig, wobei der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse eine Schlüsselrolle zukommt. Kontraktbeziehungen sind deshalb so auszugestalten, dass die daran beteiligten Partnerinnen und Partner ihre Bedürfnisse nach sozialer Anerkennung und nach Austauschgerechtigkeit befriedigen können.

Zu berücksichtigen ist sodann, dass Vertrauensbildung im Rahmen von Organisationen und Institutionen nicht nur auf der rein individuellen Ebene erfolgt, sondern teilweise auch von der Struktur und den Prozessen der beteiligten Organisationen abhängig ist. Vertrauensfördernde Faktoren auf Ebene der Strukturen und Prozesse sind etwa klare und transparente Abläufe sowie klar abgegrenzte Zuständigkeiten und Funktionen. Gerade bei der Aushandlung und Umsetzung von Leistungsaufträgen, bei denen zum einen die Leistung einer Institution beobachtet wird und zum anderen durch den Vertrag eine speziell ausgerichtete Verbindung zwischen unterschiedlichen Rationalitäten hergestellt wird, ist es notwendig, „vertrauensbildende und vertrauenshemmende Prozesse“ zu berücksichtigen (Dvorak 2007a: 3). Erforderlich ist neben dem Vertrauen in Personen vor allem auch Vertrauen in das Funktionieren von Systemen. Systemvertrauen ist leichter zu erlernen, als das persönliche Vertrauen in immer wieder andere Personen.

Aus systemtheoretischer Sicht kann (System-)Vertrauen denn auch als ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität definiert werden (vgl. Dvorak 2007a: 3 m.H. auf Luhmann). Misstrauen ist so gesehen ein funktionales Äquivalent für Vertrauen. Ein System mit höherer Komplexi-

tät benötigt neben Vertrauen auch Misstrauen in Form von institutionalisierten und begrenzten Kontrollen. Gleichzeitig sind Mechanismen zu installieren, die verhindern, dass das Misstrauen überhand nimmt.

Vertrauen erweitert also das Handlungspotential und Vertrauensbeziehungen helfen, Zeit zu sparen. Vertrauen ermöglicht sodann die „Implementierung von Misstrauen, also Kontrollen der Leistung und der Qualität“. Im Kontraktmanagementprozess müssen dem Gesagten zufolge Möglichkeiten zur Herstellung von Vertrauen in die Systeme geschaffen werden. Nur in Systemen, in denen Vertrauen etabliert ist, kann auch Misstrauen so institutionalisiert und begrenzt werden, dass es nicht persönlich zugerechnet und zurückgegeben wird (vgl. Dvorak 2007a: 9).

4.3.2.6 *Verhandlungskompetenzen*

In den Kontraktverhandlungen stehen sich wie erwähnt Personen mit unterschiedlichen Interessen und unterschiedlichen Rationalitäten gegenüber, deren Beziehung im Allgemeinen zwar nicht auf die Ewigkeit, aber doch in der Regel auf eine bestimmte Dauer angelegt ist. Wie bereits eingangs erwähnt wird die Leistungserbringung nicht nur durch den Vertrag selbst, sondern wesentlich auch durch die Art und Weise des Zustandekommens beeinflusst. Zentral sind in diesem Zusammenhang die Verhandlungen bzw. die Art und Weise der Verhandlungsführung.

Nach dem Harvard-Konzept sind für ein sachbezogenes Verhandeln folgende vier Aspekte zu berücksichtigen (Fisher et al. 2004: 34 ff.):

- Menschen und Probleme getrennt behandeln
- Nicht Positionen, sondern Interessen in den Mittelpunkt stellen
- Vor einer Entscheidung verschiedene Wahlmöglichkeiten entwickeln
- Das Ergebnis auf objektiven Entscheidungsprinzipien aufbauen

Arbeitsbeziehungen sollen unabhängig davon funktionieren, ob man in einer Frage einig ist oder nicht. Bei Beziehungsproblemen bzw. Problemen auf der menschlichen Ebene sollten diese wenn möglich vorrangig angegangen werden, ansonsten die Gefahr besteht, dass sich Sach- und Beziehungsebene vermischen. Hinter Positionen liegen in der Regel neben sich widersprechenden auch ausgleichbare und gemeinsame Interessen. Mit der Konzentration auf die Interessen eröffnen sich neue Lösungsmöglichkeiten, weil jedes Interesse in der Regel durch mehrere

mögliche Positionen befriedigt werden kann. Die Suche nach *einer* richtigen Lösung behindert die Kreativität. Vor dem Versuch einer Einigung auf eine bestimmte Lösung sollten deshalb verschiedene Optionen entwickelt werden, die die gemeinsamen Interessen berücksichtigen und unterschiedliche Anliegen in Einklang bringen. Eine Übereinstimmung sollte sodann fairen Massstäben entsprechen und vor neutralen Beurteilungskriterien standhalten.

4.3.3 Vorbereitungsarbeiten

Im Laufe des Jahres 2002 hat die Kantonale Opferhilfestelle (KOH) in Absprache mit dem Direktionsvorsteher der DJI beschlossen, die Finanzierung der Opferberatungsstellen auf eine neue Grundlage zu stellen. Anlass dafür war ein gewisser, mit der Inputfinanzierung einhergehender „Leidensdruck“. Eine Steuerung einzig gestützt auf den gesetzlichen Leistungsauftrag war nur bedingt möglich und eine Auseinandersetzung mit den jeweiligen Aufwandpositionen aufwändig, zumal es an Richtlinien fehlte. Mangels geeigneter Indikatoren war es sodann auch schwierig, die Arbeitbelastung einer Stelle einzuschätzen. Schliesslich hat auch die Finanzkontrolle, die jeweils von der KOH beauftragt wurde, die Verwendung der Staatsbeiträge zu kontrollieren, die DJI aufgefordert, klarere Regelungen und Vorgaben für die Ausrichtung der Staatsbeiträge zu erarbeiten.

In einem ersten Schritt hat die KOH abgeklärt, ob und wenn ja, in welchen Bereichen im Kanton Zürich eine zumindest teilweise leistungsorientierte Ausrichtung von Staatsbeiträgen erfolgt. In einem zweiten Schritt wurde der Frage nachgegangen, wie andere Kantone im Bereich Opferhilfe ihre Beratungsstelle(-n) finanzieren. Aufgrund einer Auslegung der unterschiedlichen Arten der Finanzierung und Steuerung konnte festgestellt werden, dass in den mit der Opferhilfe vergleichbaren Konstellationen (Erbringen der Leistung durch NPO und damit einhergehender Anspruch auf Staatsbeitrag) auch im Kanton Zürich zwar teilweise mit Leistungsaufträgen mit Dritten gearbeitet wurde, die Finanzierung aber zu einem grossen Teil nach wie vor auf herkömmliche Art und Weise, nämlich über die Abgeltung des Aufwands bzw. im Rahmen einer Defizitgarantie erfolgte. Festgestellt wurde auch, dass es im Kanton Zürich bezüglich der Ausrichtung von Staatsbeiträgen an private Institu-

tionen keine für den ganzen Kanton geltenden einheitlichen Vorgaben oder „Anleitungen“ gibt. Wenig erstaunt hat deshalb auch, dass es im Kanton - anders als in der Stadt Zürich - auch keine generell für das Kontraktmanagement des Kantons zuständige Abteilung gibt. Ein ähnliches Bild ergaben die Abklärungen in anderen Kantonen. Auch hier wurde teilweise schon ein vertraglicher Leistungsauftrag mit den Opferberatungsstellen abgeschlossen, die Finanzierung war aber durchwegs an den Aufwand bzw. die Kosten geknüpft und nicht an die Leistungen.

In einem zweiten Schritt wurde die Kontraktmanagementabteilung der Stadt Zürich (vgl. auch vorn Ziff. 1.3) angegangen. Diese hat der KOH ausführlich die verschiedenen, von ihr eingesetzten Finanzierungsarten und die jeweiligen Vor- und Nachteile erläutert. Die KOH informierte sich auch über das konkrete Vorgehen der Stadt bei der Ausarbeitung von Leistungsaufträgen.

Nach einer eingehenden Auseinandersetzung mit verschiedenen Finanzierungsmodellen und generell mit dem Instrument des Leistungsauftrages wurde schliesslich beschlossen, auf der Grundlage eines Leistungsauftrages ein **Neues Finanzierungsmodell** für die **Opferberatungsstellen** (NFO) mit den folgenden Zielsetzungen zu entwickeln:

- Transparenz bezüglich der von den Beratungsstellen erbrachten Leistungen und der dafür eingesetzten Mittel
- Steuerung des Angebotes durch detaillierten Leistungsauftrag (inkl. Qualitäts- und Quantitätsvorgaben)
- Gleichbehandlung der Beratungsstellen
- Effizienter und effektiver Einsatz der eingesetzten Mittel

Das Konzept für ein neues Finanzierungsmodell wurde unter Beizug von Vertretern und Vertreterinnen der Beratungsstellen sowie externen Fachpersonen im Rahmen eines Projektes unter der Leitung der Kantonalen Opferhilfestelle erarbeitet (vgl. nachstehend Ziff. 4.3.3). Auftakt für das Projekt war eine Informationsveranstaltung, in der primär die Beratungsstellen und ihre Trägerschaften über die Ausgangslage, die Gründe für den Handlungsbedarf, die Ziele des Projektes sowie über ihren Einbezug bei der Erarbeitung des neuen Modells informiert wurden. Dargestellt und erläutert wurden an dieser Kick-off-Veranstaltung auch verschiedene mögliche Finanzierungsmodelle und ihre Vor- und Nachteile.

4.3.4 Erarbeitung eines Norm-Leistungsauftrages

4.3.4.1 Ergebnis- und Prozessziele

Grundlage für eine neue Finanzierung sollte wie erwähnt ein Leistungsauftrag mit den Beratungsstellen sein. Da alle anerkannten Beratungsstellen grundsätzlich den gleichen Auftrag haben, wurde beschlossen, einen Norm-Leistungsauftrag zu erarbeiten, der Grundlage für die Leistungsaufträge mit den einzelnen Beratungsstellen sein sollte. Regelungsgegenstand des Norm-Leistungsauftrages sollten sein: die zu erbringenden Leistungen, die dafür zu vergütenden Finanzmittel, die Kontrolle der Leistungserstellung sowie die Rechte und Pflichten der Beteiligten. Für die Erarbeitung wurden folgende einzelne Ergebnisziele festgelegt:

1. Entwicklung eines Katalogs von Leistungen, die im Rahmen der Finanzierung der Opferberatungsstellen von Relevanz sind
2. Entwicklung allgemeiner Vorgaben bezüglich der Leistungserstellung (Vorgaben bezüglich Struktur-, Prozess - und Ergebnisqualität)
3. Entwicklung eines Modells der Kosten- und Leistungsmengenschätzung
4. Entwicklung allgemeiner Vorgaben zur Berichterstattung
5. Entwicklung allgemeiner betriebswirtschaftlicher Vorgaben
6. Entwicklung eines Norm-Leistungsauftrages

Im Rahmen der Prozessziele wurde sodann festgelegt, die genannten Ergebnisse unter Beizug von verwaltungsinternen und -externen Fachpersonen sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der Opferberatungsstellen zu erarbeiten und den Direktionsvorsteher der DJI sowie den Generalsekretär und die Opferberatungsstellen regelmässig zu informieren.

4.3.4.2 Projektorganisation

Im Rahmen der Projektorganisation wurde eine Projektleitung (strategisch), ein Projektausschuss (operativ) sowie ein Projektteam (konsultativ) installiert. Die Projektleitung hatte die Aufgabe sicherzustellen, dass die Projektziele im Rahmen der geplanten Termine und Kosten umgesetzt wurden und war auch für strategische Belange und die Kommunikation gegen aussen zuständig. Der Projektausschuss entwickelte das Gesamtkonzept gemäss Projektauftrag und Projektbeschreibung. Das Pro-

jektteam beriet den Projektausschuss in fachspezifischen Fragen und nahm aus fachlicher Sicht zu den entwickelten Konzepten und Vorgaben Stellung.

Die Projektleitung wurde als Co-Leitung organisiert und von der Leiterin der KOH und ihrer Stellvertreterin wahrgenommen. Im Projektausschuss waren neben der Leiterin der KOH und ihrer Stellvertreterin zwei extern Fachpersonen. Eine Sozialwissenschaftlerin der Hochschule für Soziale Arbeit Zürich hat das ganze Projekt begleitet. Nach Erarbeitung des Leistungskatalogs und der Vorgaben wurde sodann eine Betriebsökonomin beigezogen. Im Projektteam arbeiteten Fachvertreterinnen und –vertreter der Opferberatungsstellen mit (vgl. nachstehend Ziff. 4.3.3.3).

4.3.4.3 Einbezug der Opferberatungsstellen

Die elf Opferberatungsstellen des Kantons Zürich sind – abgesehen von einer – alle auf bestimmte Delikte bzw. auf bestimmte Opfer spezialisiert. Der Einbezug der Beratungsstellen erfolgte vorab über das Projektteam. Bei der Zusammensetzung des Teams wurde darauf geachtet, dass jede Fachrichtung vertreten war. Mitarbeitende der Beratungsstellen sollten also bei der Erarbeitung des Modells nicht die Interessen ihrer Institutionen – im Sinne einer Verhandlung vor der eigentlichen Verhandlung –, sondern die verschiedenen Fachrichtungen vertreten. Von elf Beratungsstellen arbeiteten schliesslich neun Fachvertreter und –vertreterinnen im Projektteam mit.

Dem Projektteam wurden jeweils die vom Projektausschuss erarbeiteten Unterlagen vor den Sitzungen zugestellt. Von jeder Sitzung wurde sodann ein Protokoll erstellt, das allen Beratungsstellen, d.h. auch denjenigen, deren Fachrichtung durch eine andere Stelle vertreten wurde, zugestellt wurde. Besonders intensiv war die Mitarbeit der Fachvertretungen der Beratungsstellen bei der Erarbeitung des Leistungskataloges und der Vorgaben zum Leistungskatalog.

4.3.4.4 Ergebnis: Norm-Leistungsauftrag

Die im Rahmen des Projektes NFO erarbeiteten Grundlagen und Vorgaben flossen in den Norm-Leistungsauftrag ein (vgl. Anhang 1), indem sie in Ziff. 4 des Vertrages zum integrierenden Bestandteil des Leistungsauftrages erklärt wurden. Der Norm-Leistungsauftrag diente als Grundlage

für den Abschluss der Leistungsaufträge mit den einzelnen Beratungsstellen.

4.3.4.5 *Kommunikation und Information*

Von Anfang an wurde auf eine möglichst umfassende und transparente Information grossen Wert gelegt. Auftakt zum Projekt war wie bereits erwähnt eine Informationsveranstaltung, in der ausführlich über die Ausgangslage sowie die Zielsetzungen des Projektes informiert wurde. Die verschiedenen Anspruchsgruppen wurden sodann über den Verlauf des Projektes und die jeweiligen Ergebnisse laufend informiert. Im Rahmen der Amtrappote wurden etwa der Direktionsvorsteher und der Generalsekretär der DJI über den Fortgang des Projektes orientiert. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (Art der Finanzierung) wurden dem Direktionsvorsteher zum Entscheid vorgelegt. Direktionsintern wurde sodann auch die Abteilung „Finanzen/Logistik/Controlling“ informiert. Ausführlich über Ausgangslage und Stossrichtung des Projektes orientiert wurde auch die Finanzkontrolle des Kantons Zürich.

Das Projekt NFO wurde – wiederum mit einer Informationsveranstaltung – im April 2005 abgeschlossen. An der Veranstaltung vertreten waren alle Beratungsstellen und ihre Trägerschaften. Seitens der DJI nahmen der Direktionsvorsteher, der die Veranstaltung eröffnete, sowie der Generalsekretär und Vertreterinnen der Abteilung „Logistik/Finanzen/Controlling“ teil. Ebenfalls vertreten war die Finanzkontrolle des Kantons Zürich.

An dieser Veranstaltung wurde das neue Finanzierungsmodell mit seinen Instrumenten ausführlich dargestellt und das weitere Vorgehen erläutert. Eine Dokumentation des Finanzierungsmodells mit dem Norm-Leistungsauftrag wurde sodann auf dem für die Beratungsstellen mit Passwort zugänglichen Bereich auf der Homepage der KOH aufgeschaltet. Die Beratungsstellen wurden insbesondere darauf hingewiesen, dass die Vereinbarung der individuellen Leistungsaufträge auf der Basis der erarbeiteten Grundlagen, namentlich des Norm-Leistungsauftrages, erfolgen würde. Bereits vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen mit den einzelnen Beratungsstellen waren somit die Leistungen und damit angestrebten Wirkungen, das Controlling sowie der Finanzrahmen für die Abgeltung der Leistungen bekannt.

4.3.5 Vereinbarung der individuellen Leistungsaufträge

4.3.5.1 Vorbereitung der Verhandlungen

Die KOH hat im Vorfeld der Verhandlungen für jede Beratungsstelle eine Analyse der finanziellen Situation, basierend auf dem Jahresabschluss der Jahre 2002 bis 2004, erstellen lassen. Die alle nach dem gleichen Schema aufgebauten Analysen enthielten einerseits die erfolgsrelevanten Zahlen sowie die Angaben zu den Aktiven und Passiven einer Beratungsstelle. Als Kennzahl wurde auch der Aufwand pro 100 Stellenprozent geführt. Mit dieser Aufbereitung der Zahlen sollte einerseits ein Kostenvergleich zwischen den Beratungsstellen ermöglicht werden (vgl. dazu vorn Ziff. 3.6). Andererseits konnte die KOH gestützt auf die entwickelten Leitlinien und ausgehend vom Organisationskapital 2004 sowie den Eigenleistungen (Spenden etc., vgl. dazu vorn Ziff. 3.4.1.4) der Beratungsstellen in den letzten drei Jahren Vorstellungen über die Höhe der anzurechnenden Eigenleistungen entwickeln. Entworfen wurde sodann für jede Beratungsstelle ein nicht verbindliches Szenario für ein Budget 2006.

Die finanzielle Analyse wurde den Beratungsstellen zusammen mit einem Vertragsentwurf vor der Verhandlung zugesandt.

4.3.5.2 Verhandlungsaufnahme, Verhandlungsteilnehmende und Verhandlungsführung

Im Mai 2005 hat die KOH mit allen anerkannten Opferberatungsstellen bzw. ihren Trägerschaften Verhandlungstermine vereinbart. Im Juni 2005 begannen die Verhandlungen mit den einzelnen Beratungsstellen mit dem Ziel des Abschlusses eines Leistungsauftrags per 1. Januar 2006. Für alle Institutionen war der Einstieg in die Verhandlungen die Ablösung der bisherigen Zusammenarbeitsform, wobei der Systemwechsel klar deklariert war.

Auf Seite des Kantons haben die Leiterin der KOH und deren Stellvertreterin an den Verhandlungen teilgenommen. Unterstützt wurden sie dabei hinsichtlich der betriebswirtschaftlichen Belange von der Betriebsökonomin, die bereits bei der Erarbeitung des Modells mitgewirkt und die finanzielle Analyse erstellt hatte. Auf Seite der Beratungsstellen haben Vertreterinnen und Vertreter der Trägerschaft sowie je nach Leitungs-

struktur eine oder mehrere Mitarbeitende der Beratungsstellen an den Verhandlungen teilgenommen. Bei einigen Beratungsstellen haben auch die Rechnungsverantwortliche/n teilgenommen. Die Anzahl der Teilnehmenden seitens der Beratungsstellen variierte zwischen zwei und sechs Personen.

Die Verhandlungsführung erfolgte auf Seiten des Kantons durch die Leiterin der KOH. Den Beratungsstellen wurde im Vorfeld wie bereits erwähnt ein vom Norm-Leistungsauftrag ausgehender Vertragsentwurf sowie die finanzielle Analyse zugesandt. Auf Seite der Beratungsstellen wurden die Verhandlungen je nach Organisation und Rollenverteilung von einer oder mehreren Personen geführt.

4.3.5.3 Verhandlungsgegenstand, Verhandlungsverlauf und Verhandlungsort

Schon bei der Erarbeitung des neuen Finanzierungsmodells wurden die Beratungsstellen darauf hingewiesen, dass sich der individuelle Leistungsauftrag am Norm-Leistungsauftrag und den diesem zugrundeliegenden Leitlinien orientiere und der Verhandlungsspielraum für die individuellen Vereinbarungen entsprechend relativ gering sei. So wurde etwa im Verlaufe des Projektes immer wieder darüber informiert, dass bei der Bestimmung der Gesamtmenge der zu erbringenden Leistungsstunden für die Vertragsjahre 2006 und 2007 von den Stellenwerten 2005 ausgegangen würde (vgl. dazu auch vorn Ziff. 3.4.1.2), d.h. die Menge nach oben begrenzt sei. Gegenstand der Verhandlungen im Bereich der Leistungsstunden war deshalb einzig die Verteilung der Leistungen 1, 2 und 3 bzw. die Anzahl der pro Leistung einzukaufenden Stunden. Kein Verhandlungsspielraum bestand sodann bei der Höhe der Abgeltung von Fr. 130.- pro Leistungsstunde. Gegenstand der Verhandlung war in diesem Zusammenhang aber die Bestimmung der Höhe der vom Kanton anzurechnenden Eigenleistung. Zwar waren auch hier Leitplanken definiert worden. Davon wurde aber zum Teil abgewichen, um den individuellen Gegebenheiten einer Beratungsstelle Rechnung zu tragen. So musste etwa eine Beratungsstelle ihre Räumlichkeiten umbauen, um mehr Beratungen anbieten zu können. Der Umbau war mit hohen Kosten verbunden und hatte entsprechend Einfluss auf die Höhe des Organisationskapitals. Man wollte sodann den Systemübergang von der Input- zur

Outputfinanzierung „fliessend“ und für die Beratungsstellen „lebar“ gestalten und hat einen Teil der Eigenleistungen auch zur Deckung eines über den durchschnittlichen Kosten liegenden höheren „Lebensbedarfs“ zugelassen. Dabei spielte auch die Überlegung eine Rolle, dass der Kanton ein Interesse an möglichst hohen Spenden hat und die Beratungsstellen selbst daran vorab auch dann ein Interesse haben, wenn sie auch selbst etwas davon haben.

Die Verhandlungen mit den Beratungsstellen verliefen höchst unterschiedlich und im Grossen und Ganzen gut. Verallgemeinernd kann gesagt werden, dass die Verhandlungen mit den einzelnen Beratungsstellen entgegen den Erwartungen in den Fällen eher schwieriger verliefen, in denen die KOH aufgrund der Ausgangslage eigentlich nicht davon ausgegangen war und umgekehrt.

Mit acht Beratungsstellen konnte man sich bereits im ersten Gespräch einigen. Mit drei Beratungsstellen war eine zweite Verhandlungsrunde notwendig. Inhaltlich gab die Höhe der anzurechnenden Eigenleistungen am meisten Anlass zu zum Teil heftigen Diskussionen. Mit einer Beratungsstelle, die verglichen mit anderen Beratungsstellen über eine sehr gute finanzielle Ausgangsbasis, namentlich auch über ein hohes Organisationskapital verfügte, konnte im ersten Gespräch nur wenig auf den Inhalt eingegangen werden. Der Vorschlag der KOH wurde als einschränkend und übergreifend empfunden, die mit dem neuen System angestrebte Vergrösserung des Handlungsspielraumes nicht als solche gesehen. In einem zweiten Gespräch hat die Beratungsstelle nach Rücksprache mit der KOH eine Vermittlerin ihres Vertrauens mitgebracht. Nach einer Klärung der Beziehungsebene – es ging vor allem um Fragen des gegenseitigen Respekts und der Anerkennung – konnte schliesslich auch auf der inhaltlichen Ebene eine Einigung gefunden werden.

Das erste Verhandlungsgespräch hat bei den Beratungsstellen stattgefunden. In den Fällen, in denen ein zweites Gespräch stattfand, wurde dieses in den Räumlichkeiten der KOH durchgeführt. Von jeder Verhandlung wurde ein Protokoll erstellt.

4.3.5.4 *Verhandlungsergebnis*

Mit allen Beratungsstellen konnte wie erwähnt eine Einigung erzielt werden. Ergebnis aller Verhandlungen war entsprechend der Abschluss eines Leistungsauftrages für die Jahre 2006 und 2007 mit jeder Beratungsstelle. Die Verträge wurden im Dezember 2005 vom Direktionsvorsteher der DJI und den verantwortlichen Trägerschaften unterschrieben. Bei den Leistungsaufträgen handelt es sich um öffentlichrechtliche Verträge (vgl. vorn Ziff. 3.3.2).

Gestützt auf die Leistungsaufträge wurde von der KOH im Januar 2006 die erste Tranche der vereinbarten Akontozahlungen auf die Leistungsabteilung für das Jahr 2006 veranlasst. Weitere Akontozahlungen erfolgten Mitte Jahr.

Hätte keine Einigung erzielt werden können, hätte die KOH hoheitlich in einer Verfügung über die Leistungen und die dafür zu entrichtende Abgeltung entscheiden müssen. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass mit der regierungsrätlichen Anerkennung ein rechtlicher Anspruch der Beratungsstelle auf einen Staatsbeitrag für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben einhergeht. Dieser Anspruch besteht unabhängig davon, ob eine Vereinbarung zustande kommt oder nicht.

4.3.6 Kontraktüberprüfung/Controlling

Im Rahmen der Kontraktüberprüfung und des Controllings des Vertragsjahres 2006 wurden im Laufe der Monate Mai bis Juli 2007 mit allen Beratungsstellen *Reportinggespräche* durchgeführt. An den Gesprächen wurden folgende Themen besprochen:

- Leistungsreporting: Vereinbarte und effektiv erbrachte Leistungen, Gründe für Abweichungen, Höhe des definitiven Staatsbeitrages;
- Jahresabschluss: Analyse der finanziellen Situation;
- Statistische Daten mit diversen Auswertungen (z.B. durchschnittliche Beratungszeit pro Fall, Anzahl Fälle pro 100 Stellenprozent etc., vgl. vorn Ziff. 3.6).

Im Rahmen des Leistungsreportings hatten die Beratungsstellen der KOH die Anzahl ihrer Leistungsstunden über ein vom Statistischen Amt

des Kantons Zürich zu Verfügung gestelltes Onlinetool mitgeteilt. Die diversen Auswertungen des Leistungsreportings (Erstellen eines Benchmark, Verteilung der Leistungen 1, 2 und 3) erfolgte durch die KOH selbst.

Aufgrund des Jahresabschlusses wurde eine finanzielle Analyse nach dem gleichen Schema erstellt, wie diejenige, die den Vertragsverhandlungen zugrunde gelegt wurde (vgl. vorn Ziff. 4.3.5.1). Besprochen wurden die Entwicklung der Kosten sowie namentlich auch die Höhe des Organisationskapitals per Ende 2006 und die Höhe der Eigenleistungen (Spenden etc.). Die Auswertung der Bundesstatistikdaten für jede Beratungsstelle wurden von der KOH vom Bundesamt für Statistik angefordert. Neben der Anzahl Fälle wurde v.a. auf folgende Daten geachtet: Anzahl einmalige/mehrmalige Beratungskontakte und Verhältnis, Anzahl abgeschlossene Dossiers Ende Jahr. Die Auswertung und Verknüpfung der statistischen Daten mit dem Leistungsreporting erfolgte durch die KOH.

Acht Beratungsstellen haben den Leistungsauftrag erfüllt, d.h. die vereinbarten Leistungsstunden erbracht. Drei Beratungsstellen lagen unter der vereinbarten Produktivität, was entsprechend Auswirkungen auf die Höhe des Staatsbeitrages hatte.

Sämtliche Reportinggespräche wurden in den Räumlichkeiten der KOH geführt. Auf Seite des Kantons nahmen die Leiterin der KOH und ihre Stellvertreterin sowie die Betriebsökonomin, die im Auftrag der KOH die finanzielle Situation jeder Beratungsstelle analysierte, am Reportinggespräch teil. Bei den Beratungsstellen nahmen je nach Organisation und Kultur einer Beratungsstelle entweder Vertreterinnen und Vertreter der Trägerschaft allein oder zusammen mit Mitarbeitenden der Beratungsstelle am Gespräch teil. Sämtliche Reportinggespräche wurden protokolliert.

4.3.7 Neuverhandlung

Die Leistungsaufträge laufen per Ende 2007 aus. Die Verhandlungsgespräche für die Leistungsaufträge 2008/2009 werden im November 2007 stattfinden. Basis und Ausgangspunkt für die Neuverhandlungen sind die

Ergebnisse des das Jahr 2006 betreffenden Reportings sowie die Auswertung des Reportings der ersten Hälfte des Jahres 2007.

Die Verhandlungsgespräche werden in den Räumlichkeiten der Beratungsstellen stattfinden.

Auftakt für die Neuverhandlungen war eine von der KOH Ende September 2007 durchgeführte Informationsveranstaltung. An der Veranstaltung nahm neben den Beratungsstellen bzw. ihren Trägerschaften wiederum ein Vertreter der Finanzkontrolle teil. Gegenstand der Veranstaltung waren auch die bisherigen Erfahrungen mit dem neuen System. Gleichzeitig wurden die Beratungsstellen auch über die Gesamtergebnisse des Reportings (Benchmarking) und über gewisse, aufgrund der bisherigen Erfahrungen geplanten Modifikationen des Norm-Leistungsauftrages informiert. So macht z.B. die generelle Vereinbarung von Akontozahlungen für die von den Beratungsstellen ausgerichtete Soforthilfe wenig Sinn (vgl. Ziff. 11 des Norm-Leistungsauftrags, Anhang 2). Mit den Akontozahlungen geht ein nicht unerheblicher administrativer Aufwand einher, weshalb sie nur in den Fällen gerechtfertigt sind, in denen eine Beratungsstelle aufgrund ihrer finanziellen Situation auch darauf angewiesen ist.

An der Informationsveranstaltung wurde sodann generell über das weitere Vorgehen informiert werden. Dabei ging es u.a. auch um Modalitäten der von den Beratungsstellen einzureichenden Gesuche um Anerkennung als Opferberatungsstelle sowie um die Dauer der auf den 1. Januar 2008 neu abzuschliessenden Leistungsaufträge.

4.3.8 Prozessdiagramm

Prozess Kontraktmanagement

Ablauf	Tätigkeit / Ergebnis	Verantwortung	Beteiligung
	<ul style="list-style-type: none"> - laufend Information der Anspruchsgruppen - Entwicklung Leistungskatalog - Entwicklung von Vorgaben bez. Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität - Entwicklung Kosten- und Leistungsschätzungsmodells - Entwicklung Vorgaben zur Berichterstattung - Entwicklung allgemeiner betriebswirtschaftlicher Vorgaben 	Kantonale Opferhilfestelle	alle Beratungsstellen externe Fachpersonen
	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse der finanziellen Situation der Beratungsstelle - Erarbeitung des Auftragsentwurfs - Zustellung der Unterlagen an Beratungsstelle 	Kantonale Opferhilfestelle	jeweilige Beratungsstelle
	(erstes) Verhandlungsgespräch	Kantonale Opferhilfestelle	jeweilige Beratungsstelle Trägerschaft der Beratungsstelle
	<ul style="list-style-type: none"> - evtl. weitere Abklärungen - zweites Verhandlungsgespräch 	Kantonale Opferhilfestelle	jeweilige Beratungsstelle Trägerschaft der Beratungsstelle
	<ul style="list-style-type: none"> Umsetzung des Leistungsauftrags - Leistungserbringung während Vertragsperiode - Ausrichtung von Akontozahlungen auf Staatsbeitrag 	Beratungsstelle Kantonale Opferhilfestelle	
	Bestimmung Menge und Preis der Leistungen	Kantonale Opferhilfestelle	jeweilige Beratungsstelle
	<ul style="list-style-type: none"> -Reportinggespräch über -- Leistungen, Gründe für Abweichungen -- Jahresabschluss -- Statistische Daten -Abrechnung Vertragsperiode (Ausrichtung definitiver Staatsbeitrag, Soforthilfe und Übersetzungskosten; ggf. Rückforderung von zuviel ausbezahlten Akontozahlungen) - Auswertung Leistungsreporting - Information der Anspruchsgruppen 	Kantonale Opferhilfestelle	jeweilige Beratungsstelle
		Kantonale Opferhilfestelle	

5. ANFORDERUNGEN AN BERATUNGSSTELLEN

5.1 Einleitung

Mit der leistungsorientierten Finanzierung und Steuerung der Beratungsstellen wird die Beziehung zwischen Staat und Beratungsstellen neu explizit auf eine Leistungs-Gegenleistungs-Basis gestellt, was einen bedeutenden Unterschied gegenüber einer aufwandorientierten Ausrichtung der Staatsbeiträge macht. Die Ausrichtung an den Leistungen und die damit einhergehenden staatlichen Steuerungsmechanismen führen zu spezifischen Problemstellungen und Anforderungen an das Management einer Beratungsstelle. Sie bewirken sodann eine Änderung ihrer Funktion. Die Beratungsstelle vertritt nicht mehr ausschliesslich die Interessen ihrer Mitglieder und ihrer Klientinnen und Klienten, sondern wird auch „zum verlängerten Arm staatlicher Leistungserstellung“ (Badelt et al. 2007a: 638). Weil eine Beratungsstelle aus Anlass der staatlichen Beauftragung kaum ihre eigenen Ziele völlig hintanstellen wird, kann die Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung nur gelingen, wenn zwischen dem Staat als Auftraggeber und der NPO als Auftragnehmerin eine Mindestübereinstimmung über Werte und Arbeitsvorstellungen besteht (vgl. Badelt et al. 2007a: 638).

In der einschlägigen Literatur zum NPO-Management wird allgemein die Notwendigkeit und auch ein Trend zur Professionalisierung der NPOs konstatiert. Nach einer Erörterung der möglichen Gründe der Professionalisierung wird in allgemeiner Form auf die spezifische Managementsituation von NPOs eingegangen. Im Anschluss daran wird – ausgehend von den leistungsvertraglichen Vorgaben – auf ausgewählte Management-Themenbereiche eingegangen. Im Rahmen des Fazits werden schliesslich die wesentlichsten, im Zusammenhang mit der neuen Steuerungsform stehenden Anforderungen an die Opferberatungsstellen formuliert.

Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt somit auf den sich aus der leistungsorientierten Steuerung ergebenden Anforderungen an die Führung bzw. das Management einer Opferberatungsstelle. Nicht eingegangen wird auf die für die Opferberatung notwendigen fachlichen Qualifikationen (vgl. dazu Weishaupt 2007: 21 f.).

5.2 Erfordernis einer verstärkten Professionalisierung im Management

Die Management-Lehre von NPOs sowie die Anwendung von Managementwissen in den NPOs hat eine geringe Tradition. Lange Zeit galten ein profunder Sachverstand und ein hohes Engagement der Mitwirkenden/Mitarbeitenden als hinreichende Voraussetzung für die Führung einer NPO. Heute setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass NPOs genau gleich wie gewinnorientierte Unternehmen über „solide Kenntnisse und Erfahrungen in der Anwendung von Management-Methoden und –Instrumenten verfügen müssen, wenn sie längerfristig Erfolg haben und die Qualität ihrer Leistungen sichern wollen“ (Schwarz et al. 2005: 37; vgl. auch Horak/Heimerl 2007: 168 f.). Gefragt ist mithin eine verstärkte Management-Orientierung aller Führungsverantwortlichen sowohl auf der Ebene der Trägerschaft als auch auf der betrieblichen Ebene. Die zunehmenden Ansprüche an die NPOs erfordern ein modernes, zeitgemässes Management.

Für den im Management festgestellten Entwicklungs- und Professionalisierungsbedarf werden im Wesentlichen folgende Gründe angeführt (vgl. Horak/Heimerl 2007: 168 ff. m.w.H; Badelt et al. 2007a: 627, 629, 632; Matul/Scharitzer 2007: 532):

- *Komplexere Problemstellungen*, die mit der herkömmlichen Art und Weise der Führung kaum zu bewältigen sind: Die zunehmende Komplexität erfordert neben fachspezifischem Wissen auch die Auseinandersetzung mit rechtlichen Themen sowie Kenntnisse von Verfahren und institutionelles Wissen. Personalplanung und Wissensmanagement müssen sich an diesen Bedürfnissen orientieren.
- *Zunehmender Rechtfertigungs- und Legitimationsdruck*: NPOs sind von der Unterstützung anderer abhängig. Die Unterstützer wollen vermehrt darüber informiert werden, was mit ihren Mitteln bewirkt wird. Diese Informationen müssen mit Hilfe von Managementinstrumenten beschafft und aufbereitet werden.
- *Veränderung der Finanzierungsstruktur, wirtschaftlicher Druck*: Die Reduktion staatlicher Mittel sowie die Umstellung der herkömmlichen Input-Finanzierung auf die leistungsorientierte Finanzierung erhöhen den finanziellen Druck und den Leistungsdruck auf die NPOs. Es

muss effizienter und unter höherem Zeitdruck gearbeitet werden. Insgesamt erzwingt der wirtschaftliche Druck auf den Sektor somit eine zunehmende Professionalisierung auch in wirtschaftlicher Hinsicht, vor allem in Organisations- und Finanzfragen.

- *Notwendigkeit der bereichsübergreifenden Kommunikation und Kooperation:* NPOs müssen nach Innen und nach Aussen mehrere Sprachen sprechen können (Fachsprache, Politik und Recht, Wirtschaft etc.). Zur Bewältigung dieser Herausforderungen sind bereichsübergreifende Kommunikation und die Fähigkeit zur Kooperation mit anderen Organisationen notwendig.
- *Rasche technologische Entwicklungen:* Das Zeitalter der Informationstechnologie hat auch für NPOs grosse Bedeutung. Der Umgang mit der entsprechenden Technologie ist Grundvoraussetzung für die Aufgabenbewältigung.
- *Komplexe Beziehungen zu den Anspruchsgruppen (Stakeholder):* In NPOs ist es viel schwieriger als in gewinnorientierten Unternehmen, eindeutige Kundenbeziehungen zu definieren. NPOs haben ganz unterschiedliche Anspruchsgruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen. Die Herausforderung besteht darin, den verschiedenen Ansprüchen gerecht zu werden.
- *Bewährung in Wettbewerbssituationen:* Der Trend zu mehr Wettbewerb wird in NPOs immer wieder als systemwidrig und unerwünscht angesehen. NPOs werden aber immer mehr aus „geschützten Bereichen“ entlassen und müssen sich in Wettbewerbssituationen bewähren bzw. sich darauf einlassen. Dies setzt voraus, dass sich eine NPO mit der Philosophie des Wettbewerbs und seinen ethischen Grundlagen auseinandersetzt. Erforderlich sind mehr Ehrlichkeit mit diesem Thema und die Formulierung von Fairness-Standards gegenüber von konkurrierenden NPOs. In gewissen Wettbewerbssituationen kann es auch sinnvoll sein, Kooperationen mit anderen Leistungsanbietern einzugehen.

Die Etablierung moderner Managementmethoden setzt ein entsprechendes Know-how voraus.

NPOs müssen deshalb bei der Besetzung und Wahrnehmung der Leitungsfunktion neben fachspezifischen Fähigkeiten auch Managementfähigkeiten berücksichtigen. Es braucht private Träger, „denen es

gelingt, fachliche Standards mit wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Einklang zu bringen – mit einem Sozialmanagement, das die wirtschaftliche und fachliche Seite balanciert betrachtet“ (Schubert 2005: 12). Voraussetzung dafür ist die Entwicklung von interdisziplinären Leistungsmaßstäben, die – oft mehrere – fachliche Dimensionen und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigen müssen. Eine der grössten Herausforderungen für die NPOs der Zukunft ist es, „diesen Ansprüchen zu genügen, ‚professioneller‘ zu werden und doch die spezifische ‚Mission‘ einer NPO weiterhin zu erfüllen“ (Badelt et al. 2007a: 627).

5.3 Management von Nonprofit-Organisationen

5.3.1 Erfordernis eines spezifischen Managements

Sowohl gewinnorientierte Unternehmen als auch NPOs werden formal als Organisationen bzw. soziale Systeme aufgefasst (vgl. zum Begriff der Organisation Schwarz et al. 2005: 31). Organisationen benötigen eine Person bzw. mehrere Personen, die der Organisation angehören und sich der Aufgabe „Management“ widmen. Management beinhaltet „die Aufgaben der Gestaltung, Steuerung und Entwicklung der gesamten Organisation wie auch der in ihr und für sie handelnden Personen“ (Schwarz et al. 2005: 33). Managerinnen setzen Ziele, planen Aktivitäten, koordinieren das Zusammenwirken der Mitarbeitenden und motivieren dieselben zu Leistungen etc.

Managementfunktionen sind unabhängig vom spezifischen Charakter einer NPO wahrzunehmen. Alle Konzepte und Hilfsinstrumente zur Erfüllung von Managementaufgaben gelten deshalb grundsätzlich auch für NPOs (vgl. Mayrhofer/Scheuch 2007: 92, Schwarz et al. 2005: 33). Anders als gewinnorientierte Unternehmen bestehen bei NPOs aber wie bereits erwähnt Überlappungen mit Markt- und Staatselementen (vgl. vorn Ziff. 2.2.2). Die daraus entstehende Komplexität der Gebilde und der Anforderungen erfordert zum Teil eine besondere Organisation und ein modifiziertes Management. Im Vergleich zu den Aufgaben in gewinnorientierten Unternehmen ist das Management einer NPO deshalb zumindest in einigen Bereichen komplexer und damit schwieriger zu bewältigen (vgl. Horak/Heimerl 2007: 170; Schubert 2005: 9). Entsprechend sind der Übertragbarkeit von Erkenntnissen aus der Managementlehre auf das Management von NPOs auch gewisse Grenzen gesetzt.

Die Management-Lehre von NPOs ist deshalb als besondere Betriebswirtschaftslehre zu konzipieren, „welche übernimmt, was auf die Nonprofits ‚passt‘ und in all jenen Problembereichen zusätzliche Erkenntnisse und Handlungsanweisungen erarbeitet, in denen die unternehmensbestimmte Lehre keine zutreffenden Aussagen machen beziehungsweise machen kann“ (Schwarz et al. 2005: 33).

Gemeinsamkeiten zwischen gewinnorientierten Unternehmen und NPOs bestehen etwa in der „grundsätzlichen Orientierung an Kunden und Empfängern oder Klienten, in den Managementfunktionen der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung, der Unterstützung durch System der Finanzplanung und des Rechnungswesens, der Personalführung und der Gestaltung der Austauschbeziehungen durch Marketinginstrumente“ (Mayrhofer/Scheuch 2007: 89).

Zu den für das Management von NPOs besonders zu lösenden Bereichen und Problemen gehören folgende Themenbereiche (vgl. Badelt et al. 2007: 12; Horak/Heimerl 2007: 174 ff.; Mayrhofer/Scheuch 2007: 90; Schwarz et al. 2005: 33):

- Gesellschaftlicher Zweck der Leistungen und damit verbundene gesellschaftliche Wertung, zum Teil Tabuisierung von Klientengruppen (z.B. Drogenabhängigen) oder Themen (z.B. Gewalt in der Familie).
- Fragen der Leistungs- und Erfolgsmessung, spielt doch der Indikator „Gewinn“ oder „Marktfähigkeit“ nur eine sehr begrenzte Rolle.
- Ambivalenz der Qualitäts- und Leistungsbeurteilung, d.h. Differenzierung in der Akzeptanz und Zufriedenheit bei Empfängern gegenüber den Anbietern der Leistung (z.B. Therapienotwendigkeit).
- Mehrdimensionalität und allenfalls Widersprüchlichkeit der Ziele und Anforderungen der unterschiedlichen Interessentengruppen und Stakeholder (Geldgeber, Empfänger von Leistungen, Politik, eigene Mitarbeiterinnen etc.): NPOs verfügen oft über ein mehrdimensionales Zielsystem, in dem viele Komponenten qualitativer Natur sind. Dies erschwert das Messen von Zielen und setzt eine präzise und strategisch orientierte Zielformulierung voraus (vgl. auch Troxler 2006: 42).

- Probleme der Wirkungsmessung generell , wenn die erwünschte Wirkung in Einstellungsänderungen, Befindlichkeiten oder Verhaltensänderungen besteht.
- Asymmetrie der Information und Vertrauensprobleme, falls monopolistische Marktstrukturen für die Tätigkeit der NPO vorliegen.
- Spezifika ehrenamtlicher Arbeit oder der Mitwirkung der NPO mit damit zusammenhängenden Fragen des Arbeitsrechts und der Durchsetzung von Entscheidungen in NPOs
- Spezifika in der Willensbildung (basisdemokratische Organisation, Teamleitung).

5.3.2 Grundlegende Anforderungen

Eine auch nur annähernd umfassende Darstellung aller Managementbereiche würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit bei Weitem sprengen. Es wird dafür auf die einschlägige Literatur verwiesen (vgl. etwa zum Management generell: Schwarz et al. 2005; Badelt et al. 2005 und zur Führung von NPOs: Eschenbach/Horak et al. 2003).

Im Folgenden werden – in Anlehnung an das Freiburger Management-Modell für NPOs – drei zentrale Grundanforderungen im Bereich des Managements kurz erläutert. Anschliessend wird ausgehend von den Opferberatungsstellen des Kantons Zürich auf einzelne, im Rahmen der leistungsorientierten Finanzierung besonders bedeutsame Managementthemen eingegangen (vgl. hinten Ziff. 5.3.3).

Ein leistungs- und qualitätsorientiertes NPO-Management hat den folgenden drei grundlegenden Anforderungen zu genügen (vgl. dazu und zum Folgenden Schwarz et al. 2007: 37 ff.):

- Marketing-Orientierung
- Zukunfts- und Zielorientierung
- Effektivitäts- und Effizienzorientierung

5.3.2.1 Marketing-Orientierung

NPOs zeichnen sich auch teilweise heute noch durch eine stark „innen-zentrierte Aufgabenerfüllung“ aus. Mit der Ausrichtung an den Leistungen ist vermehrt eine „aussezentrierte Dienstleistungshaltung“ gefragt. Primäre Perspektive für das Marketing ist die Kundenorientierung. Bei

den NPOs sind die Adressaten oft nicht Kunden im kommerziellen Sinne (Bezug von Leistungen gegen Geld), sondern Leistungsempfänger, die ohne direkte Entgeltlichkeit beraten, unterstützt und informiert etc. werden. Strategisches Ziel einer NPO ist nicht die Erzielung von Gewinn, sondern zum Beispiel die Bekämpfung von Frauenhandel, der Schutz des Ökosystems etc. Zur Sicherung ihrer Ziele haben die NPOs Ressourcen zu schaffen und zu sichern. Daraus resultieren spezifische Konstellationen des Marketings gegenüber Interessentengruppen (vgl. Scheuch 2007: 258 f.).

Ausgangspunkt für Management-Prozesse in einer NPO sollten entsprechend die Bedürfnisse und Erwartungen der verschiedenen Interessenten- und Anspruchsgruppen (Stakeholder) sein. Eine NPO sollte ihre Aktivitäten konsequent an diesen „Märkten“ ausrichten. Dabei sind der Kommunikation mit dem Umfeld sowohl auf der Beschaffungsseite (z.B. Fundraising, Finanzmittelbeschaffung) als auch auf der Abgabeseite (Klientschaft) erhöhte Aufmerksamkeit und professionelle Kapazitäten zu widmen. Eine optimale Zweckerfüllung setzt voraus, dass sich eine NPO mit ihren Leistungen in ihrem Umfeld klar positioniert und die unterschiedlichen Austauschbeziehungen wirkungsvoll führt.

5.3.2.2 *Zukunfts- und Zielorientierung*

Die für die Führung der NPO verantwortlichen Organe sollten sodann als Gegengewicht zum kurzfristigen Reagieren unter Sachzwang und Zeitdruck vermehrt Zeit verwenden für die strategische Ausrichtung und Planung ihrer Aktivitäten. Notwendig ist eine systematische und methodische Auseinandersetzung der NPO mit der Zukunft, namentlich mit der Entwicklung ihrer Umfelder und ihrer Organisation. Dies wiederum erfordert den Aufbau eines kohärenten, möglichst vollständigen Steuerungs-, Planungs- und Controlling-Systems, verbunden mit einem Qualitätsmanagement-System. Dazu gehören Instrumente wie „Leitbilder, strategische Konzepte, Schwerpunktplanungen, Jahresziele und Kontrollinstrumente wie etwa das Rechnungswesen sowie Instrumente und Methoden der Bestimmung, Sicherung und Entwicklung von Qualität“ (Schwarz et al. 2005: 38 f.).

5.3.2.3 *Effektivitäts- und Effizienzorientierung*

Gleich wie gewinnorientierte Unternehmen verfügen auch NPOs immer nur über ein begrenztes Potenzial an Ressourcen. Mit den verfügbaren Mitteln ist deshalb eine möglichst grosse Wirkung zu erzielen (Effektivität) bzw. ein gewolltes Ergebnis ist mit den geringst möglichen Mitteln zu realisieren (Effizienz).

5.3.3 Anforderungen im Kontext der leistungsorientierten Steuerung

Die an Stelle der aufwand- und kostenorientierten Ausrichtung der Staatsbeiträge getretene Vergütung von konkret erbrachten Leistungseinheiten hat vielfältige Auswirkungen auf die Managementprozesse. Neben strukturellen Aspekten sind dadurch Aspekte der Qualifikationen, der Innovationsprozesse, der Werthaltungen und der Marktstrategien betroffen (vgl. Horak/Heimerl 2007: 176). Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt vorab auf den im Zusammenhang mit der leistungsorientierten Finanzierung relevanten Aspekte der Führung und Organisation einer Beratungsstelle sowie der internen Steuerung und dem internen Controlling.

5.3.3.1 *Anforderungen bezüglich Führung und Organisation*

Der Kanton hat bei der Errichtung der Beratungsstellen nicht mitgewirkt und ist auch in den Führungsgremien nicht vertreten. Die Beratungsstellen sind als NPOs selbständige, vom Staat unabhängige Organisationen. Die meisten Beratungsstellen haben die Rechtsform des Vereins gewählt, eine Beratungsstelle hat sich als Stiftung konstituiert. Entsprechend wird im Rahmen der leistungsvertraglichen Vorgaben (vgl. Anhang 1) nur zurückhaltend Einfluss auf Organisationsstrukturen genommen.

Vorausgesetzt werden eine Aufbau- und Ablauforganisation. Eine Beratungsstelle muss über ein Organigramm und ein Betriebskonzept verfügen, das grundsätzliche Angaben zu Führung, Personal, Finanzen und Kommunikation enthält. Funktionen und Kompetenzen müssen geregelt sein. Der Kanton nimmt aber keinen Einfluss auf den Inhalt der Regelungen. Keine Vorgaben werden namentlich im Bereich Leitungsstrukturen und Arbeits- und Funktionsteilung gemacht.

Die Beratungsstellen sind denn auch, je nach Entstehung und Geschichte (vgl. dazu vorn Ziff. 3.2.1) sehr unterschiedlich organisiert. Zum Teil werden hierarchische Leitungsstrukturen abgelehnt und die Beratungsstelle durch eine Teamleitung geführt. Mitarbeitende können entsprechend nur Personen sein, die sich an den Selbststeuerungsaufgaben beteiligen wollen und können. Teilweise wird auch das Instrument der Lohndifferenzierung nicht zugelassen, und es verdienen alle – unabhängig von Funktion, Erfahrung und Alter – gleich viel.

Der Anspruch auf Gleichheit der Mitarbeitenden erschwert und verzögert die Entscheidungsfindung. So werden z.B. im Rahmen der Verhandlungen des Leistungsauftrages – wenn auch nicht an der Verhandlung selbst – alle Mitarbeitenden einbezogen, was den ganzen Prozess entsprechend verlängert. Mit dem Verzicht auf Lohndifferenzierung verzichtet eine Beratungsstelle sodann auf die Möglichkeit, sich auszu-differenzieren und eine vertikale und allenfalls auch horizontale Arbeitsteilung zuzulassen. Mit dem Schritt von „(formaler) Gleichheit zur Gleichwertigkeit“ unterschiedlicher Tätigkeiten verbunden ist auch die Chance auf den Ausbau und die Verbesserung fachlicher Qualifikationen (vgl. Heimerl/Meyer 2007: 236 f.).

5.3.3.2 *Anforderungen bezüglich Steuerung und Controlling*

Die Beratungsstellen müssen dem Kanton im Rahmen des Reportings und der Berichterstattung diverse Kennzahlen und Informationen liefern (vgl. dazu vorn Ziff. 3.5). Dies setzt voraus, dass eine Beratungsstelle über ein Steuerungs- und Controllingsystem verfügt, das sich an den vereinbarten Vorgaben orientiert. Inhaltliche Schwerpunkte des Controllings sind die Lenkung und Sicherung von Effektivität, Effizienz und Qualität der vereinbarten Leistungen (vgl. Schwarz et al. 2005: 138 sowie die diversen Vorgaben zur Leistungserstellung, vgl. Anhang 1).

Ein vornehmlich zahlungsstromorientiertes, finanzwirtschaftlich ausgerichtetes Rechnungswesen vermag diesen Anforderungen nicht zu genügen. Die Produktivität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung erfordert eine „ressourcenverbrauchsorientierte und ergebnisorientierte Steuerung“ der Leistungen der Beratungsstellen (Schwarz et al. 2005: 141). Das Controlling der Beratungsstellen muss

deshalb neben der finanzwirtschaftlichen Dimension auch die leistungswirtschaftliche bzw. ergebnisorientierte Dimension beinhalten.

Bei der Beurteilung der Effizienz und Effektivität einer Beratungsstelle ist zu berücksichtigen, dass diese nicht allein durch eine Gegenüberstellung von Kosten und Erträgen möglich ist. Notwendig ist vielmehr ein Soll-Ist-Vergleich von Kosten und Leistungen mit einer Abweichungsanalyse. Die Ergebnissteuerung kann somit nicht über den Erfolgssaldo erfolgen, sondern muss „über einen Vergleich zwischen geplanten und erreichten Leistungsergebnissen in Verbindung mit den hierzu erforderlichen Ressourceneinsatz (Soll-Ist-Vergleich) geschehen. Die erreichte Wirtschaftlichkeit ist daher immer nur relativ zur Soll-Vorgabe und damit zur Leistungsplanung zu sehen“ (Schauer 2003: 5; Schwarz et al. 2005: 146 f.).

5.3.3.3 *Anforderungen bezüglich Grösse*

Die mit der leistungsorientierten Finanzierung stärker geforderte Professionalisierung des Managements einer Beratungsstelle wirft auch die Frage nach der erforderlichen Grösse einer Stelle auf. Will eine Beratungsstelle überhaupt über den durch die outputorientierte Steuerung eingeräumten Handlungsspielraum verfügen, so muss sie über eine gewisse Grösse verfügen. Der Aufbau eines Finanz-, Personal- und Leistungscontrollings macht nur Sinn, wenn eine Stelle personell und strukturell so eingerichtet ist, dass eine Führungs- und Leistungssteuerung auch effektiv gewährleistet ist (vgl. Bolz 1997: 38). Nicht der Fall ist dies zum Beispiel, wenn eine Beratungsstelle lediglich über 100 Stellenprozent verfügt. Je grösser eine Stelle ist, je eher steht der Aufbau von professionellen Controlling- und Führungsstrukturen mit der Implementierung entsprechender Tools auch in einem angemessenen Verhältnis zur Grösse der geführten Einheit. Eine bestimmte Grösse ist im Übrigen auch aus fachlichen Gründen unabdingbar (Erreichbarkeit, Intervention etc.).

6. ZUSAMMENFASSUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Zusammenfassungen und Schlussfolgerungen beruhen auf den vorangehenden Ausführungen und allgemeinen Überlegungen zur Steuerung. Bei der Würdigung und dem Fazit werden sodann auch die Ergebnisse der durchgeführten Interviews berücksichtigt.

6.1 Inhalt und Instrumente der Steuerung

6.1.1 Zusammenfassung

Die Steuerung der Opferberatungsstellen erfolgt über die Leistungen und die Finanzierung der Leistungen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Verknüpfung von Leistungen und Ressourcen. Die leistungsorientierte Steuerung setzt voraus, dass Leistungen definiert und beurteilt werden. Ausgangspunkt für die leistungsabhängige Ausrichtung der Staatsbeiträge sind entsprechend die im Leistungskatalog umschriebenen Leistungen und die Vorgaben zu den Leistungen. Danach wird unterschieden zwischen den Leistungen „Beratung, Information und Begleitung“ (Leistung 1), „Erschliessung von finanzieller Hilfe“ (Leistung 2) und „Öffentlichkeitsarbeit“ (Leistung 3). Als Leistungseinheit gilt eine Leistungsstunde, die mit einer Normkosten-Pauschale abgegolten wird, wobei bezüglich der Höhe der Abgeltung nicht zwischen den genannten Leistungen unterschieden wird. Abgegolten werden die effektiv erbrachten Leistungsstunden. Je nach Höhe der sonstigen Einnahmen einer Beratungsstelle (z.B. Spenden) und je nach Höhe ihres Organisationskapitals werden bei der Abgeltung gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz Eigenleistungen angerechnet. Im Rahmen des Reportings und der Berichterstattung informieren die Beratungsstellen über die erbrachten Leistungsstunden, differenziert nach den definierten Leistungen 1, 2 und 3. Diese Leistungsinformationen sind die Grundlage für die definitive Abgeltung. Neben diversen statischen Daten sind weiter diverse Informationen zum Betrieb Bestandteil des Reportings. Einzureichen sind die Bilanz, die Erfolgsrechnung sowie der Revisionsbericht.

Im Rahmen der leistungsorientierten Steuerung wurden mit den Beratungsstellen auch diverse *Qualitätsvorgaben* zu den Strukturen und Prozessen vereinbart (vgl. Anhang 2). Dazu gehören etwa Standards im Bereich der Organisation und des Personalwesens (z.B. vorausgesetzte

Ausbildung) und Standards im Bereich der Prozesse (z.B. Vorliegen eines Beratungskonzeptes mit fachlich anerkannten Richtgrössen zu Anzahl, Ablauf, Dauer und Abschluss einer Beratung). Als Indikator im Bereich der *Wirkungen der Leistungen* wird einerseits die Klientinnenzufriedenheit und andererseits die Erhaltung und Stärke der Autonomie der Ratsuchenden genannt. Messinstrumente sind Evaluationen, wobei eine solche bislang noch nicht durchgeführt wurde.

Hauptinstrument der Leistungssteuerung ist der mit den Beratungsstellen abgeschlossene Leistungsauftrag. Es handelt sich dabei um einen öffentlichrechtlichen Vertrag, in dem der Leistungseinkauf, die Leistungserbringung sowie diverse Rechte und Pflichten des Kantons als Leistungseinkäufer und der Beratungsstelle als Leistungserbringerin geregelt sind. Ein weiteres Instrument der Leistungssteuerung sind Leistungs-Quervergleiche unter den Beratungsstellen. Im Leistungsbereich werden die Beratungsstellen vorab bezüglich ihrer Produktivität verglichen. Im Bereich der Kosten bzw. des Aufwands wird als Kennzahl der Personal- und Betriebsaufwand jeder Beratungsstelle pro 100 Stellenprozent geführt.

6.1.2 Interviewergebnisse

Sowohl für die Co-Leiterin der Kontraktmanagementabteilung der Stadt Zürich als auch für die Leiterin der Zürcher Fachstelle für Alkoholprobleme besteht in der *Sichtbarmachung* der Leistungen ein grosser Gewinn des Kontraktmanagements (vgl. auch Troxler 2006: 82). Beide stellten sodann übereinstimmend fest, dass mit dem Sichtbarmachen von Leistungen auch das Selbstbewusstsein der leistungserbringenden Institution gestiegen sei. Für die Leiterin der Fachstelle für Alkoholprobleme geht mit der Leistungsorientierung u.a. eine bessere Planbarkeit von Leistungen und allgemein Projekten einher. Sie habe gerade auch bei neuen Projekten keinen Argumentationsnotstand mehr und könne vielmehr gegenüber der Leistungseinkäuferin besser „hinstehen und sagen, das leisten wir, das bewirken wir“. Von grosser Bedeutung sei für sie aber auch, dass die Stadt Zürich ihnen innerhalb der verschiedenen Leistungen eine bestimmte Flexibilität bei der Menge belasse und sie nicht „stur auf eine Leistungsmenge festgenagelt“ würden. So könnten Schwankungen im Bedarf besser aufgefangen werden.

In der Wirkungsorientierung und dem Wirkungsnachweis sieht die Co-Leiterin der Kontraktmanagementabteilung der Stadt Zürich eine der grossen Herausforderungen des Kontraktmanagements. Dabei geht sie davon aus, dass Kriterium der Wirkungsorientierung auch die Fachlichkeit der Sozialarbeit stütze. Entsprechenden Befragungen sollten sich aber nicht nur auf die Leistungsempfängerinnen und -empfänger beschränken, sondern systemorientiert erfolgen (vgl. auch Troxler 2006: 87). In die Befragungen einzubeziehen wären nach diesem Ansatz z.B. auch Organisationen oder Personen, die im gleichen Bereich oder im Umfeld einer Beratungsstelle tätig sind, wie etwa die Polizei als zuweisende Behörde oder Anwältinnen oder Therapeuten, an die Opfer von einer Beratungsstelle weiter verwiesen wurden. Bei der Ermittlung der Effektivität müsse man sodann auch weitere Qualitätskriterien berücksichtigen.

Gemäss der Leiterin der Fachstelle für Alkoholprobleme waren bislang von der Stadt vor allem „rein quantitative“ Leistungsdaten gefragt. Diese seien auch Grundlage für die Entschädigung. Für sie als Institution seien die fachlichen Aspekte genau so wichtig, weshalb sie entsprechende Daten auch auswiesen. So werde z.B. erhoben, in wie vielen Fällen das Beratungsziel (z.B. kontrollierter Umgang mit Alkohol, Abstinenz etc.) erreicht worden sei. Sie habe als Auftragnehmerin natürlich auch ein Interesse daran, die Stadt als Auftraggeberin zu überzeugen, dass sie mit ihrer Arbeit eine Wirkung erzielt.

6.1.3 Würdigung

6.1.3.1 Leistungsorientierung – Transparenz und Steuerbarkeit der Leistungen

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die mit dem Wechsel von der Input- zur Outputfinanzierung angestrebte *Transparenz der Leistungen* mit der Vereinbarung eines detaillierten Leistungskatalogs geschaffen werden konnte. Mit der Definition und der Vereinbarung von Leistungen und Teilleistungen ist es dem Kanton möglich, im Rahmen des gesetzlichen Leistungsauftrages Einfluss auf das Leistungsangebot im Detail zu nehmen und so das Leistungsangebot auch zu steuern. In Zeiten von knappen Ressourcen müssen nicht mehr lineare Budgetkürzungen durchgesetzt werden. Erforderlich ist diesfalls ein (politischer)

Entscheid, ob und wenn ja, welche Leistungen nicht mehr in der gleichen Breite oder Tiefe eingekauft werden sollen. Umgekehrt kann das Angebot auch – ausgehend vom definierten Leistungskatalog – gezielt erweitert werden, sofern ein entsprechender Bedarf besteht und genügend Mittel vorhanden sind.

6.1.3.2 Qualitätsvorgaben und Wirkungsnachweis

Wie bereits ausgeführt, wurde der Wirkungsnachweis der Leistungen der Beratungsstellen bislang noch nicht realisiert. Im Zentrum der Steuerung sind vielmehr die quantitativen, sprich betriebswirtschaftlichen Leistungsaspekte. Hier gilt es, die Wirkungsorientierung nicht aus den Augen zu verlieren und namentlich auch den im Leistungsauftrag vereinbarten Qualitätsvorgaben die nötige Beachtung zu schenken.

6.1.3.3 Kostentransparenz

Auch wenn Kostenrechnungen vom Kanton nicht vorgeschrieben werden, besteht eine gewisse Kostentransparenz aufgrund des im Rahmen der Berichterstattung eingereichten Jahresabschlusses. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass die meisten Beratungsstellen über die vereinbarten Leistungen hinaus keine weiteren Dienstleistungen anbieten. Von Bedeutung ist im Zusammenhang mit den Kosten namentlich der Vergleich des Aufwandes der verschiedenen Beratungsstellen pro 100 Stellenprozent und die Entwicklung der genannten Kosten über die Jahre hinweg.

6.1.4 Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die leistungsorientierte Steuerung zu mehr Transparenz bei den Leistungen und bei den Kosten geführt hat. Im Rahmen des gesetzlichen Leistungsauftrages ist eine Steuerung der Leistungen möglich. Bei der Abgeltung wird auf Normkosten abgestellt und damit eine Gleichbehandlung der Beratungsstellen ermöglicht. Individuellen Gegebenheiten wird im Rahmen der Festsetzung der Höhe der anzurechnenden Eigenleistungen Rechnung getragen. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Sicherung und Überprüfung von Qualität und Wirksamkeit der Leistungen zu richten.

6.2 Strukturen und Prozesse der Steuerung

6.2.1 Zusammenfassung

Mit der Ausrichtung der Steuerung an den Leistungen müssen auch die Strukturen und Prozesse geklärt und neu definiert werden. Transparenz muss mit anderen Worten nicht nur hinsichtlich der Leistungen und Kosten, sondern auch bezüglich der Strukturen und der Prozesse geschaffen werden. Staatliche Strukturen und Prozesse haben den Kriterien der Effizienz und Effektivität zu genügen. Bei der Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsabgrenzung ist das Kongruenzprinzip zu beachten.

Im Rahmen der ausgelagerten Aufgabenerfüllung sind die Kompetenzen und Verantwortungen auf die Ebenen der Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer und Leistungserbringer aufgeteilt. *Leistungsfinanzierer* sind die Bürgerinnen und Bürger sowie das Parlament (normative Ebene). Diese können im Rahmen der (bundesrechtlichen oder kantonalrechtlichen) Gesetzgebung (OHG, EG OHG) Schwerpunkte und Neuausrichtungen der Leistungserstellung bestimmen. Auf Ebene des Kantons kann der Kantonsrat sodann den Regierungsrat verpflichten, in einer bestimmten Leistungsgruppe ein Leistungsziel aufzunehmen. Die Rolle der *Leistungskäuferin* wird durch die Kantonale Opferhilfestelle (KOH), eine dem Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern (DJI) direkt unterstellte Fachstelle, wahrgenommen (strategische Ebene). Die KOH ist zuständig für die Bemessung und Ausrichtung der Staatsbeiträge und hat gegenüber den Beratungsstellen Aufsichtsfunktion. Sie erarbeitet die Kontrakte, führt die Verhandlungen und ist zuständig für das Controlling bzw. die Kontraktüberprüfung. Grundlegende Entscheide werden mit dem Direktionsvorsteher abgesprochen. Die Finanzkontrolle ist im Sinne einer nachträglichen Systemkontrolle für die Überprüfung des neuen Finanzierungssystem und der darin enthaltenen Richtlinien zuständig. *Leistungserbringer* sind die Beratungsstellen, bei denen es sich um vom Kanton unabhängige, private Nonprofit-Organisationen handelt (operative Ebene).

Mit dem neuen Steuerungssystem wird die hoheitliche Entscheidungsfindung durch eine verstärkte Kommunikation zwischen der KOH und der Beratungsstelle abgelöst. Mit der angestrebten konsensualen Entscheid-

findung bekommt der damit einhergehende Prozess ein ganz anderes Gewicht. Die verschiedenen Prozesse des Kontraktmanagements erfordern eine sorgfältige Planung der Vorgehensweise. Die leistungserbringenden Institutionen sind bei der Definition des Auftrages einzubeziehen. Weitere Anspruchsgruppen (Direktionsvorsteher und Generalsekretär der DJI, Finanzkontrolle etc.) sind regelmässig zu informieren. Kontraktbeziehungen sind so auszugestalten, dass die daran beteiligten Partnerinnen und Partner ihre Bedürfnisse nach Anerkennung und Austauschgerechtigkeit befriedigen können. Verhandlungskompetenzen können dazu entscheidend beitragen. Zu beachten ist weiter, dass Anstand, Wertschätzung und Zuverlässigkeit Schlüsselvariablen einer Kontraktbeziehung sind. Erforderlich ist sodann Vertrauen nicht nur in die Personen, sondern auch in das Funktionieren von Systemen.

6.2.2 Interviewergebnisse

Aus Sicht der Leiterin der Fachstelle für Alkoholprobleme besteht zwischen der Leistungskäuferin und ihrer Institution ein Abhängigkeitsverhältnis und auch ein bestimmtes Machtgefälle, weil ja die Käuferin letztendlich entscheide, ob sie bei ihnen Leistungen einkaufe oder nicht. Sie erlebe den Kontakt mit der Kontraktmanagementabteilung aber grundsätzlich als sehr unterstützend und wertschätzend. Natürlich habe es auch einen kontrollierenden Teil. Sie könne dies aber nachvollziehen, auch sie kontrolliere ja z.B. als Auftraggeberin Rechnungen. Von Bedeutung sei vorab auch die Art und Weise, wie kontrolliert werde. Wichtig seien Sachlichkeit, Fairness und Wohlwollen. Für sie als Leistungserbringerin gingen mit dem Kontraktmanagement auch neue Anforderungen einher. Es brauche neben den fachlichen Kenntnissen vor allem auch betriebswirtschaftliche Qualifikationen.

Die Co-Leiterin der Kontraktmanagementabteilung betonte mehr auch den Aspekt der gegenseitigen Abhängigkeit. Auch die NPOs hätten eine Lobbykraft, die nicht unterschätzt werden dürfe. Man müsse deshalb auf beiden Seiten sehr versiert sein in den Verhandlungen. Sie schätze es sehr, wenn sie ein selbstbewusstes Gegenüber habe, das sich klar positioniere und vor allem auch argumentiere.

6.2.3 Würdigung

Vorweg ist anzumerken, dass der Wechsel von der input- zur output-orientierten Steuerung einem eigentlichen Paradigmenwechsel gleichkommt. Besonderes Gewicht wurde deshalb im Prozess der Umstellung auch auf den Einbezug und die laufende Information der Beratungsstellen und ihrer Trägerschaften gelegt.

Die Umstellung des Systems auf eine leistungsorientierte Steuerung hatte auf der strukturellen Ebene – zumindest was die Zuständigkeiten und Kompetenzen der involvierten staatlichen Stellen anbelangt – keine Auswirkungen. Zuständig für die Bemessung und Ausrichtung des Staatsbeitrages sowie für die Aufsicht ist nach wie vor die dem Direktionsvorsteher der DJI direkt unterstellte KOH. Wie bereits bei der input-orientierten Finanzierung hat die KOH auch bei der Aushandlung und dem Controlling der Leistungsaufträge die mit den entsprechenden Aufgaben einhergehenden notwendigen Kompetenzen. Nur Fragen von grundlegender Bedeutung müssen mit dem Direktionsvorsteher abgeprochen werden. Damit können Informations- und Entscheidungsprozesse – zumindest auf Seite des Kantons – schnell vollzogen werden, was den Verhandlungsprozess erleichtert. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass ein gelingendes Kontraktmanagement eine mit ausreichender Durchsetzungskraft ausgestattete Steuerungsbehörde voraussetzt, die „über hinreichende Ressourcen für die Steuerung der Kontrakte“ verfügt und von den fachlichen Schlüsselakteuren unterstützt wird (vgl. Schubert 2005a: 156).

Grundlegend geändert haben sich hingegen die Prozesse und Abläufe der Finanzierung und die mit dem Kontraktmanagement einhergehenden Anforderungen. Neben Fachwissen im gesteuerten Bereich sind für die Steuerung und das Controlling v.a. auch betriebswirtschaftliche Kenntnisse notwendig (vgl. Schedler 1996: 146 f.).

Ebenfalls geändert hat sich die Beziehung der KOH zu den Beratungsstellen. Entscheidendes Gewicht haben dabei die Kommunikationsprozesse, wobei die Grundfrage hier lautet: „Wie müssen Kommunikationsprozesse ausgestaltet sein, um den latenten Konflikt zwischen Kontrollierern und Kontrollierten in einem konstruktiven Rahmen auszutragen und die gegenseitige Sensibilität zu fördern“? (Schedler/Proeller

2006: 294). Zu berücksichtigen ist sodann, dass sich das Verhältnis zwischen KOH und den Beratungsstellen nicht mit einem privaten Auftragsverhältnis vergleichen lässt. Die KOH hat – neben ihrer Rolle als Leistungseinkäuferin – auch Aufsichtsfunktion. Aufsicht stellt steuerungs-technisch einen hierarchischen Mechanismus dar (vgl. Proeller 2002: 189). Weiter zu berücksichtigen ist, dass mit der Anerkennung ein rechtlicher Anspruch der Beratungsstellen auf einen Staatsbeitrag für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben verbunden ist. Dies hat Auswirkungen auf den Prozess des Kontraktmanagements. Kommt es zwischen der KOH und einer Beratungsstelle nicht zu einer Einigung über die Leistungen und die dafür zu entrichtende Abgeltung, so muss über den Staatsbeitrag - wie früher bei der inputorientierten Finanzierung – hoheitlich im Rahmen einer Verfügung entschieden werden.

6.2.4 Fazit

Pointiert kann gesagt werden, dass Kontraktmanagement vorab Beziehungsmanagement ist. Grundvoraussetzung für eine funktionierende Kontraktbeziehung ist, dass sich beide Seiten darauf und namentlich auch auf die dahinter stehende neue Steuerungslogik einlassen. Ein transparenter, fairer und wertschätzender Umgang in der Kontraktbeziehung erfordert neben der Fähigkeit zum Dialog auch Selbstbewusstsein sowie ein Bewusstsein für die unterschiedlichen Rollen, Funktionen sowie für die unterschiedlichen Rationalitäten der am Kontrakt Beteiligten.

6.3 Anforderungen an Beratungsstellen

6.3.1 Zusammenfassung

Mit der leistungsorientierten Finanzierung und Steuerung der Beratungsstellen wird die Beziehung zwischen Staat und Beratungsstellen neu explizit auf eine Leistungs-Gegenleistungs-Basis gestellt, was einen bedeutenden Unterschied gegenüber einer aufwandorientierten Ausrichtung der Staatsbeiträge macht. Zu berücksichtigen sind neben den fachlichen Standards zwingend auch wirtschaftliche Aspekte. Erforderlich ist namentlich ein Leistungs- und Kostenbewusstsein. Die mit dem neuen System einhergehenden Ansprüche an die Beratungsstellen erfordern deshalb ein modernes, zeitgemässes Management mit einem kohärenten Steuerungs-, Planungs- und Controllingsystem mit dem entspre-

chenden Instrumentarium. Eine Beratungsstelle muss sodann über eine bestimmte Grösse verfügen, die es ihr erlaubt, ein betriebliches Controlingsystem aufzubauen und von den ihr eingeräumten Freiheiten zu profitieren.

6.3.2 Interviewergebnisse

Die Co-Leiterin der Kontraktmanagementabteilung und die Leiterin der Fachstelle für Alkoholprobleme vertreten übereinstimmend die Auffassung, dass das Kontraktmanagement mit seinem Fokus auf den Leistungen zu einer Professionalisierung der so finanzierten NPOs geführt habe. Gemäss der Leiterin der Fachstelle für Alkoholprobleme war denn auch die Umstellung auf die leistungsorientierte Finanzierung mit grossen innerbetrieblichen Anstrengungen verbunden. Die von der Stadt vorausgesetzte Produktivität sei Gegenstand der Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitenden. Die Leistung sei jetzt klar ein Thema und werde regelmässig überprüft, was natürlich auch Druck erzeuge. Auch habe man diverse Steuerungsinstrumente entwickeln müssen. Es brauche also insgesamt viel „Entwicklungsarbeit“, was wiederum eine bestimmte betriebliche Grösse voraussetze. Es gebe eine kritische Betriebsgrösse, die für die Einführung bestimmter Steuerungsinstrumente gegeben sein müsse, zumal der Aufwand für die Entwicklung dieser Instrumente auch für einen kleinen Betrieb gross sei. Nach Einschätzung der Co-Leiterin der Kontraktmanagementabteilung sind kleine NPOs in der Regel auch im Management unprofessioneller, weil es ja bei kleinen Betrieben keinen Sinn mache, einen „grossen Apparat“ aufzubauen. Kleine Institutionen würden aber von der Stadt unterstützt, wenn ein Bedarf gegeben sei und es sich beim Angebot der Institution um ein Nischenangebot handle, das nicht bei einer grösseren Institution „untergebracht“ werden könne.

6.3.3 Würdigung und Fazit

Die Umstellung von der aufwandorientierten auf die leistungsorientierte Finanzierung bedeutet für die Beratungsstellen in verschiedener Hinsicht eine Herausforderung. Strukturen, Instrumente und Werte bzw. Wertvorstellungen sind zu überdenken und wenn nötig anzupassen (vgl. Pierazzo/Sutter 1998: 50). Mit dem Kanton vereinbarte Leistungsziele,

Leistungsvorgaben und Leistungsgrundsätze müssen auf der betrieblichen Ebene wie etwa im Leitbild oder bei der Vereinbarung von Zielen mit den Mitarbeitenden ihre Entsprechung haben. Ein Qualitätsmanagement hat sich sodann an den vereinbarten Standards auszurichten.

Gefragt sind somit moderne und zeitgemässe Managementmethoden und ein entsprechendes Know-how vor allem auch im effizienten Umgang mit knappen Mitteln. Zentrale Orientierungsgrössen bei der Beratung von Opfern von Gewalttaten sind sodann fachliche Standards und ethische Werte.

7. LITERATURVERZEICHNIS

- Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard / Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (2007): Der Nonprofit Sektor in Deutschland. In: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 17-39
- Badelt, Christoph (2007): Zwischen Staatsversagen und Marktversagen? Nonprofit Organisationen aus sozioökonomischer Sicht. In: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 98-119
- Badelt, Christoph/Meyer, Michael/Simsa, Ruth (2007): Die Wiener Schule der NPO-Forschung. In: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 3-16
- Badelt, Christoph/Meyer, Michael/Simsa, Ruth (2007a): Ausblick: Entwicklungsperspektiven des Nonprofit Sektors. In: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 620-642
- Balestra, Gabriele (2005): Leistungsvertrag Staat – Spitex: „Ein kultureller Wandel“; Managed Care 1/2005
- Bernhard, Anita/Troxler Bea (2004): Leistungsaufträge im Sozialbereich – die Sicht der Auftraggeberin. In: IDT-Herbsttagung 2004, Leistungsaufträge richtig gemacht. Ziele, Inhalte und Handhabung von Leistungsaufträgen mit Nonprofit-Organisationen, hrsg. vom IDT-Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen
- Bolz, Urs (1997): NPM im Bereich von Staatsbeiträgen. Die Einflussmöglichkeiten der kantonalen Behörden im Bereich auf Organisationsform und Betriebsführung von Organisationseinheiten in wichtigen Beitragsbereichen, insbesondere bezüglich Einführung und Ausgestaltung

von NEF-Projekten. Gutachten vom 13. März 1997, erstattet der Finanzkommission des Grossen Rates des Kantons Bern

Bolz, Urs/Lienhard Andreas, Staatsrechtliche Fragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, ZBl 2001, 1 ff.

Brack, Ruth (1994): Das Arbeitspensum in der Sozialarbeit, Bern u.a. 1994

Brändli, Sebastian (2001): Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen. Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich, Parlament/Parlement/Parlamento 1/2001, S. 4 ff.

Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno (2001): Politische Planung. Mittelfristige Planung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien 2001

Brun, Mathias E. (2003): Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen, Bern/Stuttgart/Wien 2003

Degiacomi, Franz (1989): Die Erfüllung kommunaler Aufgaben durch Private, unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton Graubünden, Diss. Zürich 1989

Dvorak, Andreas (2007): Der Leistungsvertragsprozess und seine Planung aus Sicht der NPO und aus Sicht der Verwaltung, hrsg. vom IDT-Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen 2007

Dvorak, Andreas (2007a): Die Gestaltung von Verhandlungen, hrsg. vom IDT-Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen 2007

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

Eschenbach, Rolf/Horak, Christian (Hrsg.) 2003: Führung der Nonprofit Organisation. Bewährte Instrumente im Einsatz, Stuttgart 2003

-
- Fisher, Roger/Ury, William/Patton, Bruce (2004): Das Harvard-Konzept. Der Klassiker der Verhandlungstechnik, 22. Auflage, Frankfurt/New York 2004
- Gross, Jost (2002): Aufsicht und Verantwortlichkeit. In: Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, hrsg. von René Schaffhauser und Tomas Poledna, St. Gallen 2002, S. 125-141
- Heimerl, Peter/Meyer Michael (2007): Organisation und NPOs. In: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S.231-257
- Horak, Christian/Heimerl, Peter (2007): Management von NPOs – Eine Einführung. In: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 167-177
- Hunziker, Silvia (2007): Das Prinzipal-Agent-Problem im schweizerischen Vertragsrecht. Informationsasymmetrien und Verhaltenssteuerung, Diss. Zürich 2007
- Irmer, Andreas T. (2001): Kontraktmanagement als staatswirtschaftliches Steuerungsinstrument. Effizienzsteigernde Organisationsformen für den öffentlichen Sektor im Lichte der Neuen Institutionenökonomik, Darmstadt 2001
- Kälin, Walter/Lienhard Andreas/Wyttenbach, Judith (2007): Auslagerung sicherheitspolizeilicher Aufgaben, Basel 2007
- Lienhard, Andreas (2002): Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, AJP 2002, 1163 ff.
- Lienhard, Andreas (2005), Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005
- Lienhard, Andreas/Ritz,Adrian (2006): Prozesse und Inhalte der Steuerung mit Leistungsaufträgen. Grundlagen der Kontraktsteuerung am

Beispiel der Swissmedic (Schweizerisches Heilmittelinstitut), KPM-Schriftenreihe Nr. 9, Bern 2006

Lienhard, Andreas/Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Wichtermann, Jürg/Balsiger Betts, Andreas/Buchser, Michael (2003): Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Bern. Interdisziplinäre Grundlagenstudie, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, Bern 2003

Matul, Christian/Scharitzer Dieter (2007): Qualität der Leistungen in NPOs. In: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 532-556

Mayrhofer, Wolfgang/Scheuch, Fritz (2007): Zwischen Nützlichkeit und Gewinn. Nonprofit Organisationen aus betriebswirtschaftlicher Sicht. In: Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 81-97

Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno (2004): New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2004

Müller, Andreas (1998): Staats- und verwaltungsrechtliche Kriterien für die Privatisierung von Staatsaufgaben, AJP 1998, S 65 ff.

Müller, Andreas (2000): Rechtsfragen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verwaltungsexterne Rechtsträger. In: Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, hrsg. Von Tobias Jaag, Zürich 2000, S. 113 ff.

Nienhäuser, Werner/Jans, Manuel (2004): Grundbegriffe und Grundideen der Transaktionskostentheorie – am Beispiel von „Make-or-Buy“-Entscheidungen über Weiterbildungsmassnahmen, www.uni-essen.de/personal/GrundbegriffeTAKT.pdf (5. August 2007)

Ösze, Daniel (2000): Managementfunktion im New Public Management, Bern 2000

Picot, Arnold/Dietl, Helmut/Franck, Egon (2005): Organisation – Eine ökonomische Perspektive, 4. Auflage, Stuttgart 2005

-
- Pierazzo, Giovanna/Sutter, Simona (1998): Sozialarbeit als Produkt. Leistungsaufträge im Sozialbereich, Bern 1998
- Proeller, Isabella (2002): Auslagerung in der Verwaltung. Interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik, Bern/Stuttgart/Wien 2002
- Reichard, Christoph (1998): Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden 1998
- Ruffin, Regula (2006): Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement. Die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen, Bern/Stuttgart/Wien, 2006
- Ruffin, Regula (2007): Schweizer Sozialwesen: Mixed oder Mixed-up Economy, IDT-Blickpunkt Nr. 15/2007
- Schauer, Reinbert (2003): Rechnungswesen für Nonprofit-Organisationen. Ergebnisorientiertes Informations- und Steuerungsinstrument für das Management in Verbänden und anderen Nonprofit-Organisationen, Bern/Stuttgart/Wien 2003
- Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, Bern/Stuttgart/Wien 1995
- Schedler, Kuno (2004): Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht. In: New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs, hrsg. von Kuno Schedler und Philippe Mastronardi, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2004
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2006): New Public Management, 3. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2006
- Scheuch, Fritz (2007): Marketing für NPOs. In: Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 258-272

- Schröder, Jan W./Kettiger, Daniel (2001): Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit. Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 229, Stuttgart 2001
- Schubert, Herbert (2005): Sozialmanagement zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen – Einführung. In: Sozialmanagement zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2005, S. 7-25
- Schubert, Herbert (2005a): Kontraktmanagement. In: Sozialmanagement zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2005, S. 147-166
- Schwarz, Peter/Purtschert, Robert/Giroud, Charles/Schauer, Reinbert (2005): Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen, 5., ergänzte und aktualisierte Auflage, Bern 2005
- Speckbacher, Gerhard (2007): Stakeholder-orientiertes Performance Management und Nonprofit Governance. In: Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 581-595
- Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich (2005), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2006): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Auflage, Bern 2006
- Troxler, Bea (2006): Beurteilung von sozialen Leistungen aus sozialarbeiterischer Sicht. Grundlagen für die Beurteilung von Beitragsgesuchen privater sozialer Institutionen, Bern 2006
- Wagner, Antonin (2007): Der Nonprofit Sektor in der Schweiz. In: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 40-54

Weishaupt Eva (2007): Rechtliche Grundlagen für eine leistungsorientierte Finanzierung der Opferberatungsstellen des Kantons Zürich, Projektarbeit im Rahmen des MPA des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern, 2007

Zauner, Alfred (2007): Über Solidarität zu Wissen. Ein systemtheoretischer Zugang zu Nonprofit Organisationen. In: Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management, hrsg. von Christoph Badelt, Michael Meyer, Ruth Simsa, 4. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2007, S. 141-164

Zehntner, Dominik (2005): Kommentar zu Art. 3 OHG. In: Kommentar zum Opferhilfegesetz, hrsg. von Peter Gomm und Dominik Zehntner, Bern 2005

Zimmerli, Ulrich/Lienhard, Andreas (1998): „*Privatisierung*“ und parlamentarische Oberaufsicht. In: Rechtliche Probleme der Privatisierung, hrsg. Von Wolfgang Wiegand, Berner Tage für die juristische Praxis – BTJP 1997, Bern 1998, S. 167 ff.

8. ANHANG

Anhang 1: Vorgaben bezüglich Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität

Strukturqualität			
Grundlegende institutionelle, personelle, materielle und räumliche Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Ausstattungen der leistungserbringenden Organisationen			
Bereich, auf den sich der Qualitätsstandard bezieht	Indikator	Richtgrösse	Messinstrumente
Qualitätsstandards für die allgemeine Grundausrichtung einer Beratungsstelle	Leitbild	Leitsätze	Überprüfung KOH
	Rahmenbedingungen der Dienstleistung	a) Einfachheit des örtlichen Zugangs zur Beratungsstelle b) Benutzer/innenfreundliche Öffnungszeiten und Infrastruktur	Selbstevaluation durch Beratungsstelle Befragung der Ratsuchenden und Evaluation
	Datenschutz	c) Unentgeltlichkeit der Beratungen Richtlinien KOH betreffend Datenschutz, Schweigepflicht und Informationssicherheit	Überprüfung KOH Überprüfung KOH
	Qualitätssicherungskonzept	Anerkannte Systeme	Evaluation, Überprüfung KOH
	Zusammenarbeit / Vernetzung	Jährlich aktualisiertes und evaluiertes (Adress-) Verzeichnis der empfohlenen Fachleute, welche für die notwendige, adäquate und spezialisierte Hilfe vermittelt werden	Selbstevaluation durch Beratungsstelle

Qualitätsstandards betreffend der Organisation	Legitimation der Trägerschaft	Gültige Statuten bzw. Stiftungsurkunde etc. betreffend Trägerschaft	Überprüfung KOH
	Aufbau- und Ablauforganisation	Organigramm und Betriebskonzept (enthält grundsätzliche Angaben zu Führung, Personal, Finanzen und Kommunikation; insbesondere Funktions- und Kompetenzregelungen)	Überprüfung KOH
	Berichterstattung an KOH	Berichterstattung an KOH gemäss Leistungsvereinbarung termingerecht und vollständig (Bilanz, Erfolgsrechnung, Kapitalveränderung, Anhang, Daten Bundesstatistik, Leistungserfassung etc.)	Überprüfung KOH
Qualitätsstandards betreffend Personalwesen	Grundausbildung plus Zusatzqualifikationen	Grundausbildung im Bereich Soziale Arbeit HFS/FH/Uni, Psychologie FH/Uni, Sozialpädagogik HF/Uni oder einem vergleichbaren Bereich, Zusatzqualifikationen bezüglich Beratungstätigkeit und spez. Opferhilfeberatung	Individuelle Fähigkeitszeugnisse/ Nachweise; Personaldokumentation
	Personalkonzept	Anstellungs- und Beförderungsreglement, Arbeitsverträge und Stellenbeschrieb, Mitarbeiter/innenbeurteilung Weiterbildungsregelung	Überprüfung KOH
Qualitätsstandards betreffend Lage und Einrichtung der Beratungsstelle	Lage, öV Erschliessung	Zentrale Lage in Gehdistanz zum öV	Überprüfung KOH
	Raumangebot	Geeignete Beratungs- und Warteräumlichkeiten	Überprüfung KOH

Prozessqualität			
Grad der Beherrschung der Prozesse und Arbeitsabläufe vor allem in Interaktion mit den Ratsuchenden aber auch mit der Öffentlichkeit, den Behörden und Fachpersonen			
Bereich, auf den sich der Qualitätsstandard bezieht	Indikator	Richtgrösse	Messinstrumente
Qualitätsstandards betreffend dem formalen Ablauf der Beratung	Ablaufdiagramm für Erstkontakte	Klient/innenorientierung des Ablaufs, Störungsfreiheit, Information über Beschwerdeweg bezüglich Beratungstätigkeit	Mitarbeiter/innenbefragung und Befragung der Ratsuchenden
	Beratungskonzept	Fachlich anerkannte Richtgrössen zu Anzahl, Ablauf, Dauer und Abschluss der Beratungen, differenziert nach Zielgruppe	Überprüfung KOH
	Wartezeiten	Termine für Notfallberatung in der Regel innerhalb von 3 Werktagen; Max. 15 Minuten Wartezeiten vor Beratung	Selbstevaluation durch Beratungsstelle
	Register Soforthilfe	Erfassung der erbrachten Leistungen betreffend Soforthilfe bis Fr. 500.— in einem Register gemäss Vorgaben KOH	Überprüfung KOH
Qualitätsstandards betreffend den inhaltlichen Ablauf der Beratung	Umsetzung Beratungskonzept	Transparenz des Beratungsprozesses: dokumentiert in Beratungsdokumentation	Aktenkontrolle, Beratungsevaluation, Intervention (Qualitätszirkel)
	Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit der Ratsuchenden	Erhaltung und Stärkung der Autonomie der Ratsuchenden	Evaluation

Qualitätsstandards betreffend die Professionalität	Kontinuierliche Fortbildung und Supervision	Befähigung zu qualitativ hochwertiger Opferhilfe-Beratung	Ausweise über Fortbildung Betriebliche Statistik
	Methodenkenntnisse, Methodenbeherrschung	Kenntnis und Fertigkeiten bez. aktuellem Stand von Beratungsmodellen und –methoden	Analyse Beratungsdokumentationen, Intervention (Qualitätszirkel)
	Kommunikationsfähigkeit	Adressat/innengerechte Information; Auslösung zielgerichteter Aktivität der Ratsuchenden	Befragung Ratsuchende Intervention (Qualitätszirkel)
	Konzept für Klient/innen- und Beratungs-Dokumentation	Klient/innendaten (Stammdaten) gemäss Vorgaben BFS, KOH sowie fachlich anerkannte Beratungsprozessdokumentation	Überprüfung KOH
	Umsetzung Konzept Klient/innen- und Beratungsdokumentation	Aktuelle, vollständige, korrekte, einheitliche und schriftliche Erfassung der Klient/innendaten (Stammdaten) sowie vollständige, aktuelle und schriftliche Dokumentation des Beratungsprozesses	Aktenkontrolle, Dokumenten- und Dokumentierungs-Evaluation
	Aufwandkontrolle (Effizienz und Wirtschaftlichkeit)	Persönliche Zeit- und Leistungserfassung	Betriebliche Statistik

Ergebnisqualität			
Grad der Wirkungen (Effektivität), welche die Leistungen erzielen			
Bereich, auf den sich der Qualitätsstandard bezieht	Indikator	Richtgrösse	Messinstrumente
Qualitätsstandards betreffend Problemerkennung und Zielerreichung	Problem erfasst und dokumentiert; Ziele vereinbart und erreicht	Bei jedem abgeschlossenen Fall sind die Problemlage und die Zielvereinbarungen dokumentiert sowie die Zielerreichung aus Sicht der Berater/in schriftlich qualifiziert	Klient/innen- und Beratungsdokumentation
Qualitätsstandards betreffend Kosten/Nutzen Verhältnis	Verhältnis produktive Stunden zu Gesamtarbeitszeit	Einhaltung von Vorgaben KOH	Reporting und Jahresabschluss
Qualitätsstandards betreffend Klient/innen-zufriedenheit	Zufriedenheit der Ratsuchenden mit angebotenen und erbrachten Leistungen im Bereich Beratung und Öffentlichkeitsarbeit	Angestrebt wird eine ‚Insgesamt-Zufriedenheit‘ von 80% der Ratsuchenden (auf einer Skala von sehr zufrieden, zufrieden, nur teilweise zufrieden und nicht zufrieden)	Befragung Ratsuchende
	Zufriedenheit der Ratsuchenden mit dem Beschwerdeverfahren betreffend Beratung	Angestrebt wird, dass sich höchstens 1 Promille der beratenen Personen beschwert	Überprüfung KOH

Anhang 2: Norm-Leistungsvertrag

1. Vertragsparteien

Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich (im folgenden DJI) als Auftraggeberin/Leistungseinkäuferin

Opferhilfe-Beratungsstelle XY als Beauftragte/Leistungserbringern (im folgenden Beratungsstelle XY)

2. Rechtsgrundlagen

Gesetzliche Grundlagen für den vorliegenden Leistungsauftrag sind:

- Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG)
- Verordnung über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfeverordnung, OHV)
- Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz (EG OHG)
- Kantonale Opferhilfeverordnung
- Staatsbeitragsgesetz

Der Vertrag stützt sich weiter auf die Anerkennung als Opferhilfe-Beratungsstelle durch den Regierungsrat.

3. Zweck und Gegenstand

Der vorliegende Vertrag regelt die Zusammenarbeit zwischen der DJI als Leistungseinkäuferin und der Beratungsstelle XY als Leistungserbringern. Geregelt wird namentlich Inhalt und Umfang der zu erbringenden Leistungen sowie die Leistungsabgeltung durch den Kanton.

4. Vertragsbestandteile

Folgende Beilagen sind integrierende Bestandteile dieses Vertrages

- Leistungskatalog (vgl. vorn B.3.)
- Vorgaben zu den Leistungen (vgl. vorn B.4.)
- Betriebswirtschaftliche Vorgaben (vgl. vorn E.)

5. Betriebliche Organisation

Die Beratungsstelle XY ist als Verein/Stiftung etc. organisiert. Änderungen der Gesellschaftsform und Institutionszusammenschlüsse sind der KOH schriftlich mitzuteilen und die entsprechenden Unterlagen (Statuten, Stiftungsurkunde etc.) unaufgefordert einzureichen.

XY verpflichtet sich zur Einhaltung der Vorgaben zur Strukturqualität (vgl. vorn B.4.lit.b). Bei Änderungen betrieblicher Grundlagedokumente sind diese der KOH unaufgefordert einzureichen.

6. Leistungen

a) Art und Umfang der Leistungen

Die Beratungsstelle XY erbringt die im Leistungskatalog umschriebenen Leistungen (s. Neues Finanzierungsmodell, Kapitel 3). Der Kanton kauft bei der Beratungsstelle XY mindestens x und maximal y (Stellenprozentage $x \cdot 1100 - 1400$) produktive Leistungsstunden ein, wobei sich die Stunden wie folgt auf die Leistungen 1, 2 und 3 aufteilen

- Beratung und Erschliessung finanzieller Hilfe: mindestens ... Stunden
- Öffentlichkeitsarbeit: mindestens ... Stunden

Wenn die von der Beratungsstelle erbrachten Leistungen die vereinbarte Leistungsmenge von x-y Stunden jährlich übersteigen, führt die Beratungsstelle XY nach Absprache mit der Kantonalen Opferhilfestelle im Folgejahr eine detaillierte Arbeitszeiterfassung.

b) Standards/Vorgaben

Die Beratungsstelle XY verpflichtet sich bei der Erbringung der Leistungen zur Einhaltung der Qualitätsvorgaben (vgl. vorn B.4.). Ansonsten ist sie in der inhaltlichen Ausgestaltung der vereinbarten Leistungen frei, soweit in diesem Vertrag und in den Vertragsbeilagen nichts anderes festgelegt wird.

Zur Erbringung von x Leistungsstunden sind in der Regel y Stellenprozentage einzusetzen. Der Beratungsstelle ist es freigestellt, die vereinbarten Leistungen mit dem Einsatz von weniger Stellenprozentagen zu erbringen. Um den Qualitätsansprüchen zu genügen, sind aber Arbeitspensen im Umfang von mindestens z Stellenprozentagen zu vergeben.

7. Eigenleistungen der Beratungsstelle XY

Zu den Eigenleistungen gehören – mit Ausnahme der vom Kanton gestützt auf die Anerkennung als Opferhilfe-Beratungsstelle und den vorliegenden Auftrag geleisteten Abgeltung – sämtliche Einnahmen der Beratungsstelle wie namentlich Spenden, Honorare, Mitgliederbeiträge, Beiträge von Gemeinden, Zinsen, betriebliche Nebenerfolge sowie ausserordentliche Erfolge. Organisationsfremde Erfolge gelten nicht als Eigenleistungen.

Bei der Abgeltung der Leistungen werden der Beratungsstelle XY Eigenleistungen angerechnet.

Der Umfang der angerechneten Eigenleistung hängt von der Höhe des Aufwands und des Organisationskapitals ab (Berechnungsbasis: 2002 - 2004). Er wird mit jeder Beratungsstelle individuell für die Dauer des Vertrages vereinbart und beträgt maximal 25% des durchschnittlichen Aufwands. Vorbehalten bleibt Ziffer 9 Absatz 3 des vorliegenden Vertrages.

8. Abgeltung

Abgegolten werden – vorbehältlich der Genehmigung des Budgets der Kantonalen Opferhilfestelle durch den Kantonsrat – die effektiv erbrachten Leistungsstunden, maximal Fr. ... (Stellenprozente x 1100 produktive Stunden x Fr. 130.--).

Von der Abgeltung gemäss Absatz 1 werden Eigenleistungen in der Höhe von Fr. ... in Abzug gebracht.

Werden die vereinbarten Leistungen nicht gemäss den Qualitätsvorgaben erbracht, erfolgt nach Anhörung der Beratungsstelle eine Mahnung mit einer Frist zur Qualitätsverbesserung. Bei fortgesetzt ungenügender Qualität der Leistungen können - nach erneuter kurzer Fristansetzung unter Androhung der Säumnisfolgen - die Beiträge gekürzt oder eingestellt werden.

Der Kanton richtet der Beratungsstelle XY zweimal jährlich per 15. Januar und 15. Juli je eine Akontozahlung von maximal 50 % der voraussichtlichen Abgeltung aus. Die detaillierte Abrechnung erfolgt aufgrund des Reportings der Beratungsstelle nach Einreichung des Jahresabschlusses (vgl. hinten Ziffer 15).

Erbringt die Beratungsstelle XY die vereinbarten Leistungen nicht bzw. nur teilweise, so hat sie die Akontozahlungen ganz bzw. teilweise zurückzuerstatten.

9. Organisationskapital/Fonds- und Reservebildung

Zum Organisationskapital gehören das konsolidierte Vereins- oder Stiftungskapital, gesetzliche, statutarische sowie freie Reserven, Neubewertungsreserven, Gewinn- oder Verlustvorträge und freie Fonds.

Die Beratungsstelle XY verpflichtet sich, ein Organisationskapital in der Höhe von 25 % des konsolidierten Aufwands anzustreben.

Übersteigt das Organisationskapital und das zweckgebundene Fondskapital, das für den vom Kanton mitfinanzierten Zweck gebildet wurde, während der Vertragsdauer 50% des konsolidierten Jahresaufwandes, so wird die Höhe der anzurechnenden Eigenleistungen von der DJI neu festgesetzt.

10. Gewinn und Verlustregelung

Gewinne sind vorzutragen oder den Reserven, den freien Fonds oder direkt dem Vereinskapital zuzuweisen. Verluste sind vorzutragen, mit vergangenen oder künftigen Gewinnen zu verrechnen oder dem Vereinskapital direkt zu belasten.

11. Rückerstattung der Soforthilfe

Die DJI erstattet der Beratungsstelle XY die im Rahmen ihrer Kompetenzen ausgerichtete finanzielle Soforthilfe vollumfänglich.

Sie leistet per 15. Januar und 15. Juli eines Jahres Akontozahlungen, deren Höhe sich nach der im Vorjahr ausgerichteten Soforthilfe bestimmt.

Die detaillierte Abrechnung erfolgt nach Einreichung des Jahresabschlusses.

12. Rückerstattung der Übersetzungskosten

Die DJI erstattet der Beratungsstelle die Kosten der für die Beratung notwendigen Übersetzungen nach Massgabe des kantonalen Entschädigungstarifes (vgl. Anhang zur kantonalen Dolmetscherverordnung, LS 211.17).

13. Rechnungs- und Buchführung

Die Beratungsstelle XY orientiert sich beim Rechnungswesen und in der Buchführung an die Grundsätze von SWISS GAP FER 21. Im Übrigen verpflichtet sich XY zur Einhaltung der betriebswirtschaftlichen Vorgaben (s. Neues Finanzierungsmodell, Kapitel 5).

14. Revisionsstelle

Ab einem Umsatz von Fr. 500'000.-- beauftragt XY eine professionelle Revisionsstelle mit der Revision. Diese hat beim Jahresabschluss insbesondere auch die Einhaltung der betriebswirtschaftlichen Vorgaben des Kantons zu prüfen und das Ergebnis in ihrem Bericht festzuhalten.

15. Reporting und Berichterstattung

a) Reporting

Die Beratungsstelle XY meldet der KOH jeweils bis am 31. Juli bzw. 31. Januar, wie viele produktive Stunden sie - gegliedert nach Leistungen 1, 2 und 3 - im vorausgegangenen Halbjahr geleistet hat. Zu diesem Zwecke stellt ihr die KOH auf dem Internet ein elektronisches Formular zur Verfügung.

Die Beratungsstelle XY sendet der KOH jeweils bis am 30. April die Auswertung der Daten des Vorjahres zu folgenden Rubriken der Bundesstatistik:

- Opfer bzw. gleichgestellte Person (Ziffer 2 des Formulars)
- Beratene Person (Ziffer 4 des Formulars)
- Art des Kontaktes (Ziffer 5 des Formulars)
- Stand des Dossiers (Ziffer 14 des Formulars)

b) Berichterstattung

Die Beratungsstelle XY informiert die KOH über:

- Mitarbeiter/innenwechsel
- Änderung im Stellenplan
- Änderung betrieblicher Grundlagendokumente (vgl. vorne Ziffer 4)
- Änderung bei der Trägerschaft (Zusammenschlüsse, Änderungen der Rechtsform, Gründung eines Fördervereins etc.)

c) Jahresabschluss

Die Beratungsstelle XY hat der KOH jeweils per 30. April den Jahresabschluss vorzulegen, der sich wie folgt gliedert:

1. Bilanz, Erfolgsrechnung, Kapitalveränderung und Anhang
2. Revisionsbericht
3. Soforthilferegister
4. Jahresbericht

d) Offenlegung und Aufbewahrung von Geschäftsunterlagen

Die Beratungsstelle XY gewährt der KOH jederzeit Einblick in sämtliche Geschäftsunterlagen. Soweit die Richtlinien betreffend Datenschutz und Schweigepflicht der Kantonalen Opferhilfestelle vom Oktober 2004 keine andere Regelung enthält, sind die Geschäftsunterlagen mindestens zehn Jahre aufzubewahren.

16. Publikationen

Die Beratungsstelle weist bei Publikationen, die das vereinbarte Leistungsangebot betreffen (z.B. Jahresbericht, Informationsbroschüren, Internet usw.) darauf hin, dass der Kanton Zürich sie als Opferberatungsstelle anerkannt hat.

17. Haftung und Versicherungen

Der Kanton Zürich hat das Haftpflichtrisiko der Beratungsstelle XY für die in Erfüllung dieses Vertrages verursachten Schäden durch eine Betriebs-Haftpflichtversicherung abgedeckt. Für die Versicherung der übrigen Risiken ist die Beratungsstelle XY selbst verantwortlich.

18. Dauer, Anpassung und Auflösung des Vertrages

Dieser Vertrag gilt unter dem Vorbehalt der Anerkennung der Beratungsstelle XY durch den Regierungsrat ab dem 1. Januar 2006 bis am 31. Dezember 2007. Wird die Anerkennung während der Vertragsdauer widerrufen, so endet der Vertrag vorzeitig mit dem Widerruf.

Im gegenseitigen Einverständnis kann der Vertrag im Rahmen der Anerkennung jederzeit angepasst werden.

Die Beratungsstelle XY kann den Vertrag unter Einhaltung einer Frist von 6 Monaten auf Ende eines Jahres vorzeitig kündigen. Mit der Kündigung einher geht der Verzicht auf die Anerkennung als Opferhilfe-Beratungsstelle.

Können sich die Vertragspartner vor Ablauf der Geltungsdauer des vorliegenden Vertrages nicht auf einen neuen Vertrag einigen, so verlängert sich der vorliegende Vertrag unter dem Vorbehalt der Anerkennung bis am 30. Juni des Folgejahres.

19. Regelung im Konfliktfall

Die Vertragsparteien verpflichten sich, bei allfälligen Streitigkeiten aus diesem Vertrag einvernehmliche Lösungen anzustreben.

Kommt keine Einigung zustande, so gelangen die Rechtsmittel gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich zur Anwendung.