

3788

KR-Nr. 324/1996
KR-Nr. 325/1996

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat**

- a) zum Postulat KR-Nr. 324/1996 betreffend
ökologische Aspekte bei den Leistungs-
vereinbarungen im Rahmen des NPM**
- b) zum Postulat KR-Nr. 325/1996 betreffend soziale
Aspekte bei der Formulierung von Leistungsver-
einbarungen im Rahmen des NPM**

(vom 14. Juni 2000)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 23. Juni 1997 folgende von Kantonsrätin Ruth Genner, Zürich, sowie den Kantonsräten Daniel Schloeth, Zürich, und Adrian Bucher, Schleinikon, am 11. November 1996 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, im Rahmen der zu erstellenden Leistungsvereinbarungen jeweils die ökologischen Aspekte der Auftragsvergaben speziell auszuhandeln und schriftlich festzuhalten.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 23. Juni 1997 folgende von Kantonsrätin Ruth Genner, Kantonsrat Daniel Schloeth, Zürich, sowie Kantonsrätin Liselotte Illi, Bassersdorf, am 11. November 1996 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, im Rahmen der zu erstellenden Leistungsvereinbarungen jeweils die sozialen Aspekte der Auftragsvergaben speziell auszuhandeln und schriftlich festzuhalten.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beschloss am 5. Juli 1995, mit dem Projekt *wif!*

«Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung des Kantons Zürich» eine Verwaltungsreform durchzuführen. Massgebend für diese Reform sind die Grundideen, die unter den Begriffen «New Public Management» oder «Wirkungsorientierte Verwaltung» bekannt sind.

Die Verwaltungsführung nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (engl. New Public Management) zielt unter anderem darauf ab, diese verstärkt auf langfristige Ziele auszurichten, die Steuerbarkeit staatlicher Leistungen zu erhöhen, die Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu verbessern sowie die Kundenorientierung und Bürgernähe zu fördern.

Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sollen die politischen Behörden vermehrt über angestrebte Ziele und Wirkungen («Was») führen und entscheiden können. Über die Form der Leistungserbringung («Wie») dagegen sollen vor allem die ausführenden Verwaltungsstellen befinden. Dies setzt eine Dezentralisierung voraus, die den Verwaltungsstellen stufengerecht mehr Handlungsspielraum gibt.

Im Zusammenhang mit der verstärkten Dezentralisierung ist festzulegen, über welche Kompetenzen die Direktionen und Amtsstellen verfügen, beispielsweise im Organisations-, Personal- und Finanzbereich. Zudem stellt sich unter anderem die Frage, ob Leistungsvereinbarungen, die mit einzelnen Leistungserbringern getroffen werden, besondere Festlegungen erfordern, beispielsweise für die in den beiden Postulaten erwähnten ökologischen und sozialen Aspekte.

Bei Beginn der Verwaltungsreform wurden Befürchtungen geäussert, dass die Direktionen und Amtsstellen insbesondere angesichts der damals sehr schwierigen Lage des Staatshaushaltes den vergrösserten Handlungsspielraum ausnützen würden, um die Kosten der zu erbringenden Leistungen zu Lasten anderer Leistungsziele zu senken.

In Leistungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern können sowohl Ziele, die das Handeln steuern, als auch Leitplanken, die den Handlungsspielraum begrenzen, festgelegt werden. Die beiden Postulate KR-Nr. 324/1996 und KR-Nr. 325/1996 gehen davon aus, dass in den Leistungsvereinbarungen die Festlegung ökologischer und sozialer Ziele oder Vorgaben notwendig seien.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Vorab ist festzuhalten, dass die bestehende Rechtsordnung auch im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ihre Gültigkeit behält. Rechtliche Bestimmungen, die ökologischen und sozialen Aspekte betreffen, sind in verschiedenen Gesetzen enthalten.

Zu erwähnen ist insbesondere das Personalgesetz. Dieses hat für das Personal des Staates sowie seiner unselbstständigen Anstalten Gültigkeit und wird teilweise auch von weiteren Organisationen der öffentlichen Hand angewendet. Das Personalgesetz formuliert unter anderem verbindliche Grundsätze für die Personalpolitik des Regierungsrates und sieht die Möglichkeit von Gesamtarbeitsverträgen vor. Mit diesem Gesetz sind die Grundlagen vorhanden, um eine fortschrittliche Personalpolitik umzusetzen und auch eine Vorbildfunktion des Staates im sozialen Bereich wahrzunehmen.

Das Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, LS 720.1) und die entsprechende Submissionsverordnung (SVO, LS 720.11) des Regierungsrates regeln das öffentliche Beschaffungswesen. Gemäss Art. 11 IVöB sind bei der Vergabe von Aufträgen verschiedene Grundsätze einzuhalten, die einen Bezug zu sozialen und ökologischen Aspekten haben, beispielsweise die Beachtung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen (lit. e) sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann (lit. f).

Gemäss § 1 SVO ist diese unter anderem durch den Kanton als Auftraggeber sowie durch Auftraggeber, die durch den Kanton mehrheitlich beherrscht oder subventioniert werden, anzuwenden. Gemäss § 26 werden Anbieter von der Teilnahme unter anderem dann ausgeschlossen, wenn sie sich bei der Produktion nicht an die örtlichen Vorschriften über den Umweltschutz halten. Bei der Vergabe von Aufträgen werden nur Angebote von Anbietern berücksichtigt, welche die Arbeitsschutzbestimmungen und die Arbeitsbedingungen der Gesamtarbeitsverträge, der Normalarbeitsverträge oder bei deren Fehlen die branchenüblichen Vorschriften einhalten, die an den Orten gelten, wo die Arbeiten ausgeführt werden. Gemäss § 31 erfolgt der Zuschlag für das wirtschaftlich günstigste Angebot. Dabei können neben dem Preis weitere Zuschlagskriterien berücksichtigt werden. Die Ökologie wird dabei ausdrücklich als mögliches Kriterium erwähnt.

3. Soziales und ökologisches Handeln bei der Leistungserstellung

Der Berücksichtigung ökologischer und sozialer Aspekte wurde vor Beginn der Verwaltungsreform und wird auch weiterhin auf allen Stufen der Verwaltung grosse Bedeutung zugemessen. Die personalpolitischen Instrumente des Regierungsrates bestimmen mit ihren detaillierten Festlegungen direkt das Handeln der Verwaltung und lassen wenig Handlungsspielraum.

Demgegenüber können allgemeine Ziele und Leitplanken des Regierungsrates den Rahmen für das ökologische Handeln zwar ab-

stecken, entscheidend ist jedoch das konkrete tägliche Handeln und Entscheiden vor allem in den Arbeitsstellen und Betrieben. In der Verwaltung gibt es viele Beispiele für erfolgreich durchgeführte Massnahmen. Trotz Zeitdruck und knappen finanziellen Ressourcen gelang es bisher vielen Verwaltungsstellen, in kleinen und grossen Projekten den Umweltschutz in den Arbeitsalltag zu integrieren.

Der Regierungsrat hat in den vergangenen Jahren verschiedene Verordnungen, Richtlinien und Weisungen erlassen sowie Massnahmen eingeleitet, um die ökologische Beschaffung, Nutzung und Entsorgung von Produkten zu fördern sowie eine Verminderung von Material und Energieflüssen innerhalb der Verwaltung zu erreichen.

Die bei der Koordinationsstelle für Umweltschutz gemeinsam mit einem Fachausschuss wahrgenommene Daueraufgabe «Ökologische Beschaffung, vorbildliches Verhalten der öffentlichen Hand» stellt ein sehr breites Instrumentarium mit qualitativen und quantitativen Vorgaben für entsprechende Leistungsvereinbarungen oder Beschaffungsvorhaben zur Verfügung. Bei der Vergabe von Bauvorhaben und Dienstleistungen, beim Unterhalt sowie bei der Beschaffung und Entsorgung von Material können ökologische Kriterien damit systematisch und gezielt berücksichtigt werden. Dieses Instrumentarium, insbesondere die Kriterienkataloge zu ökologischen Eigenschaften von Produkten, die bei der Beschaffung zu beachten sind, wird laufend optimiert und erweitert. Die erzielten Ergebnisse der verschiedenen Massnahmen werden im jährlichen Umweltgeschäftsbericht der Baudirektion publiziert.

Ein konkretes Beispiel dazu ist die Verordnung über die Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale (KDMZ, LS 172.311). Die KDMZ hat unter anderem die Aufgabe, die Aufträge zur Beschaffung von Druckerzeugnissen, Bürobedarf, Repro- und Xerographie, Büromaschinen und -geräten auch nach ökologischen Gesichtspunkten zu beurteilen sowie die nicht mehr verwendbaren Produkte fachgerecht zu entsorgen. Ein weiteres Beispiel ist die Weisung über den Gebrauch von Recyclingpapier in der kantonalen Verwaltung. Diese bezweckt, den Verbrauch von Papier in der kantonalen Verwaltung zu vermindern und wo immer möglich Recyclingqualität einzusetzen. Diese Weisung hat beispielsweise bei den Briefumschlägen einen Recyclinganteil von 80 Prozent bewirkt.

Werkverträge, die zwischen dem Hochbauamt und externen Leistungserbringern abgeschlossen werden, enthalten im Sinne der Submissionsverordnung ergänzende Regelungen mit ökologischen und sozialen Leistungskriterien. In den Ausschreibungen werden unter anderem möglichst nur ökologisch verträgliche Materialien oder Bauleistungen aufgeführt. Es werden auch verschiedene Arbeitshilfsmittel

eingesetzt, um die ökologischen Anforderungen bei den kantonalen Bauten sicherzustellen wie zum Beispiel Merkblätter für ökologisches Bauen oder Planungsunterlagen zu Minergie. Grössere Bauvorhaben werden zudem während der gesamten Projektdauer von Spezialisten für Bauökologie begleitet.

Das Tiefbauamt stellt mit eigenen Winterdienst- und Grünpflege-Richtlinien den sparsamen Einsatz von Salz und Herbiziden sicher. Es berücksichtigt für Markierungsarbeiten zudem nur Unternehmen, die umwelt- und gesundheitsverträgliche Strassenmarkierungsfarben benutzen, welche die IGÖB-Minimalkriterien (Interessengemeinschaft ökologische Beschaffung, IGÖB) für Strassenmarkierungen erfüllen. In diesem Zusammenhang sind auch die Umweltverträglichkeitsprüfungen mit dem entsprechenden Bedarfsnachweis zu erwähnen, die für grössere öffentliche und private Infrastrukturanlagen durchzuführen sind.

Im Weiteren führt die verwaltungsinterne Abteilung für Aus- und Weiterbildung seit längerem Seminare durch, um insbesondere auch das Verständnis der Mitarbeitenden für ökologische Ziele und Vorgaben weiter zu fördern und dabei eine möglichst breite Wirkung für ein ökologisch zweckmässiges Handeln im Arbeitsalltag zu erzielen.

4. Controlling

Im Rahmen der Verwaltungsreform wird schrittweise ein stufengerechtes Controlling aufgebaut. Dieses bildet ein Kernstück der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und soll insbesondere dazu beitragen, die Zielorientierung und Steuerbarkeit der staatlichen Leistungen zu verbessern und die politischen Führungsorgane des Staates nachhaltig zu stärken.

Der Regierungsrat hat am 29. April 1998 das Controlling-Konzept verabschiedet. Dieses umfasst mehrere Instrumente. Das neue zentrale Planungs- und Steuerungsinstrument für den Regierungsrat ist der mehrjährige Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF). Weitere Instrumente sind die einjährigen Globalbudgets sowie die einjährigen Kontrakte.

Ein Bestandteil der laufenden Entwicklungsarbeiten zur Einführung des Controllings ist die Planung und Steuerung einzelner richtungsübergreifender Funktionsbereiche. Dazu zählen beispielsweise das Personalcontrolling sowie das Umweltcontrolling, das neu eingeführt werden soll. Der Regierungsrat hat dazu 1998 das *wif!*-Projekt «Umweltmanagement-System» gestartet. Dieses zielt unter anderem darauf ab, die umweltbezogenen Massnahmen gezielter planen und

steuern zu können, den haushälterischen Umgang mit den Ressourcen weiter zu fördern sowie durch einen verminderten Ressourcen- und Energieverbrauch Kostensenkungen zu erzielen.

5. Kontrakte innerhalb der Verwaltung

Die Kontrakte als Instrumente des Controllings entsprechen den im Postulat erwähnten Leistungsvereinbarungen. Gemäss § 15 der Verordnung über das Globalbudget werden diese jedoch nicht durch den Regierungsrat, sondern durch die Direktionen festgelegt. Mit den Kontrakten wird ein Globalbudget auf einen Leistungserbringer übertragen oder auf mehrere Leistungserbringer aufgeteilt. Dabei werden die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Finanzmittel bestimmt.

Mit den Kontrakten können Ziele und Auflagen festgelegt werden, die das Globalbudget ergänzen. Die Kontrakte enthalten Weisungen des Leistungskäufers und insbesondere Bestimmungen über Mehrleistungen des Leistungserbringers, Zahlungskonditionen und Bewirtschaftung der Kredite, Qualitätssicherung und Berichtswesen sowie über Subkontrakte mit Dritten.

Die Kontrakte haben wie das Globalbudget eine einjährige Gültigkeit und sind jährlich neu festzulegen. Bestimmungen, die eine mehrjährige oder zeitlich unbefristete Gültigkeit haben, werden mit anderen Instrumenten festgelegt, beispielsweise mit Direktionsverfügungen oder Geschäftsreglementen.

Kontrakte haben gemäss bisheriger Praxis vor allem dann eine Bedeutung, wenn das Globalbudget auf mehrere Leistungserbringer aufgeteilt wird, wie beispielsweise bei den Mittelschulen, oder wenn zusätzlich zu übergeordneten rechtlichen Bestimmungen und zusätzlich zu den Festlegungen im Globalbudget ein besonderer Regelungsbedarf besteht. Dies ist vor allem bei Leistungserbringern der Fall, die den Charakter von Dienstleistungsbetrieben haben wie beispielsweise das Handelsregisteramt oder das Statistische Amt.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass es in der praktischen Anwendung nicht notwendig ist, besondere ökologische und soziale Ziele in den Kontrakten festzulegen. Dies wird durch eine Umfrage bei den einzelnen Direktionen bestätigt.

6. Kontrakte und Leistungsvereinbarungen mit verwaltungsexternen Institutionen

Kontrakte und Leistungsvereinbarungen werden teilweise auch mit staatlichen und privaten Institutionen getroffen, die Empfängerinnen von Staatsbeiträgen sind. Diese sind bei ihrer Leistungserstellung ebenfalls an die übergeordneten Rechtsbestimmungen gebunden.

Gemäss § 5 des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2) können Staatsbeiträge im Rahmen von Versuchsprojekten nach § 164 des Gemeindegesetzes (LS 131.1) sowie im Rahmen kantonaler Projekte der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in Abweichung von bestehenden gesetzlichen Grundlagen zeitlich befristet pauschaliert werden. Damit sind die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um in ausgewählten Fällen eine verstärkt leistungsbezogene und damit output-orientierte Finanzierung an Stelle einer input-orientierten einzuführen.

Der Regierungsrat hat in diesem Zusammenhang eine bis 2002 befristete Verordnung über die Pauschalierung von Staatsbeiträgen im Gesundheitsbereich (LS 813.121) erlassen. Staatsbeiträge zu Lasten der Laufenden Rechnung können damit zeitlich befristet pauschaliert werden. Die Ausrichtung von pauschalierten Staatsbeiträgen erfolgt auf der Grundlage von Kontrakten. Diese werden mit den Leistungserbringern abgesprochen und von der Gesundheitsdirektion als zustimmungsbedürftige Verfügungen festgelegt. Bei der Leistungserbringung der Spitäler ist die Einhaltung von ökologischen und sozialen Standards durch die übergeordnet geltenden Gesetze wie Umweltschutzgesetz, Lebensmittel- und Heilmittelgesetz, Planungs- und Baurechtsgesetz und deren Verordnungen sichergestellt. Ein weiterer Bedarf zur Festlegung besonderer ökologischer und sozialer Ziele in den Kontrakten ist aus heutiger Sicht nicht vorhanden.

Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) erbringt die Verkehrsleistungen nicht selber, sondern lässt sie von verschiedenen Verkehrsunternehmen erbringen. Die Zusammenarbeit zwischen dem ZVV und den einzelnen Verkehrsunternehmen ist gemäss § 21 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (LS 740.1) in Zusammenarbeits- und Transportverträgen zu regeln. Die Transportverträge regeln die konkreten Leistungen sowie die hierfür zu leistenden Entschädigungen. Diese haben somit den Charakter von Leistungsvereinbarungen. Zu den zentralen Zielen des ZVV gehören neben der Leistungsfähigkeit und der Finanzierbarkeit des Systems auch die umweltverträgliche Mobilität und die Sozialverträglichkeit. Die für diese Unternehmen geltende Lohnpolitik wird beispielsweise in den Transportverträgen geregelt. Der ZVV nimmt seinen Einfluss auf die

ökologischen Ziele vor allem über die Investitionssteuerung bei den Verkehrsunternehmen wahr, indem er die Investitionen prüft und mittels Kostengutsprachen bewilligt. In Einzelfällen werden auch konkrete Forderungen in den Transport- und Betriebsverträgen festgelegt. Besondere ökologische und soziale Regelungen werden fallweise auch in einzelnen Richtlinien erlassen, wie beispielsweise für die Beschaffung und den Betrieb von Autobussen durch die Unternehmen des ZVV. Diese sind seit Herbst 1999 mit modernsten Filtern ausgerüstet. Zudem werden alle 560 Dieselbusse mit schwefelfreiem Dieselöl betrieben. Sobald technisch taugliche und finanzierbare Lösungen auf dem Markt sind, sollen auch die bis anhin wenig beeinflussbaren Stickoxide reduziert werden. Bei Beschaffungen ist der ZVV als unselbstständige staatliche Anstalt an die Regelungen der Submissionsverordnung gebunden.

7. Fazit

Der Regierungsrat misst den ökologischen und sozialen Zielen im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfüllung einen hohen Stellenwert zu. Regelungen dazu sind in verschiedenen Gesetzen, Verordnungen, Weisungen und Richtlinien enthalten, die für die Verwaltung als Ganzes oder Teilen davon gelten und auch im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ihre Gültigkeit behalten.

Für ausgewählte Aufgabengebiete und Leistungen können bei Bedarf besondere ökologische und soziale Ziele bestimmt werden, beispielsweise durch die Festlegung entsprechender Indikatoren in einzelnen Globalbudgets oder durch besondere Festlegungen der Direktionen in den Kontrakten. Die in den Postulaten angeregte besondere Aushandlung ökologischer oder sozialer Aspekte im Rahmen von Leistungsvereinbarungen ist somit zwar möglich, auf Grund bisheriger Erfahrungen besteht dazu jedoch im Allgemeinen kein Anlass.

Eine allgemeine Festlegung detaillierter Ziele und Vorgaben in Leistungsvereinbarungen, die nicht durch besondere Erfordernisse oder Erfahrungen begründet sind, würde zudem zu einer Einschränkung des Handlungsspielraums der Verwaltungsstellen führen und damit im Gegensatz zu den Zielen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung stehen. Dies würde insbesondere auch dem angestrebten Kulturwandel zuwiderlaufen.

Die Verwaltungsstellen haben bei ihrer Aufgabenerfüllung im Rahmen der übergeordneten Rechtsbestimmungen unter anderem finanzielle, soziale, ökologische Ziele gegeneinander abzuwägen. Zweckmässig sind in diesem Zusammenhang nicht detaillierte Regelungen in den

Leistungsvereinbarungen, sondern entscheidungsorientierte, unterstützende Hilfsmittel und Richtlinien, wie sie beispielsweise von der Koordinationsstelle für Umweltschutz in Zusammenarbeit mit einzelnen Fachausschüssen erarbeitet und laufend aktualisiert werden.

Die Verwaltungsreform *wif!* hat die Rahmenbedingungen für das Handeln der Amtsstellen nicht so verändert, dass ökologischer und sozialer Ziele und Anliegen gegenüber finanziellen Zielen an Bedeutung verlieren würden. Im Gegenteil darf erwartet werden, dass die neuen Strukturen und der angestrebte Wandel der Verwaltungskultur, verbunden mit einer Stärkung der Autonomie, der Eigenverantwortlichkeit und damit der Motivation der Mitarbeitenden, zu einem bewussteren, ganzheitlichen Umgang mit den verschiedenen Zielen führen.

Die heute bestehenden Regelungen genügen, um die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Ziele auch im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu gewährleisten.

8. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nr. 324/1996 und KR-Nr. 325/1996 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Fuhrer

Der Staatsschreiber:
Husi