

Beschluss Nr. 647/2018

Schwyz, 11. September 2018 / ju

Verwendung von Steuergeldern

Beantwortung der Interpellation I 5/18

1. Wortlaut der Interpellation

Am 14. März 2018 hat Kantonsrat Ivo Husi folgende Interpellation eingereicht:

“Die Postauto-Affäre trübt das Vertrauen des Bürgers in den Staat und zu ihm angehängten Institutionen. In diesem Zusammenhang kommen Fragen auf, welche sich um die Verwendung von Steuergeldern, deren Zweck und Sinnhaftigkeit (Staatliche Aufgabe: ja/nein?) aber auch um deren Angemessenheit und die Kontrolle über die Mittelverwendung drehen. Hinzu kommt die Problemstellung rund um die Wahrung der Unabhängigkeit zwischen Auftraggeber, Auftragnehmer und Kontrollinstanz.

Um ein allfälliges Potenzial an Problemfällen auszumachen, ist eine entsprechende Datenbasis notwendig. Mit der Beantwortung der Interpellation "Keine unzulässige staatliche Konkurrenzierung privater Unternehmen", eingereicht von KR Markus Kern und KR Dr. Dominik Zehnder, und folgender Fragen soll aufgezeigt werden, an welchen Institutionen der Kanton Schwyz massgeblich beteiligt ist, an wen der Kanton Schwyz Aufträge ausserhalb der Kantonalen Verwaltung erteilt, ob die bestellten Leistungen benötigt und effizient erbracht werden, staatlicher Natur sind und der Austausch von Leistung und Gegenleistung kontrolliert wird.

Leistungsvereinbarungen:

- 1. Mit welchen Institutionen, juristischen Personen oder Privatpersonen hat der Kanton Schwyz eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, bei welchen jährlich wiederkehrende Leistungen im Wert von Fr. 100 000.-- und mehr vereinbart sind?*
- 2. Welche Leistung erbringt der jeweilige Leistungserbringer, an wen und zu welcher vertraglichen Gegenleistung (Geld, Verrechnung mit Gegenleistungen, Naturalleistungen, usw.)?*
- 3. Wer stellt bei den jeweiligen Leistungsvereinbarungen sicher, ob die vereinbarte Leistung wie vereinbart erbracht wurde?*

4. *Wer kontrolliert, ob die dem Leistungserbringer zugeflossene Gegenleistung (Geld, Gegenleistungen, Naturalleistungen, usw.) der Leistungsvereinbarung entspricht?*

Besten Dank für die Beantwortung der Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Die bestehenden Leistungsvereinbarungen mit Dritten im Kanton Schwyz – als Teil der übergeordneten Staatsbeiträge – haben sich grösstenteils historisch ergeben und begründen sich grundsätzlich im Interesse der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (vgl. beiliegende Liste). Meist handelt es sich um Auslagerungen staatlicher Leistungen, an denen sich der Kanton finanziell beteiligt (z.B. Spital Schwyz, BSZ Stiftung Seewen, Stiftung Phönix, Schwyz Tourismus AG, Greater Zurich Area, Caritas Schweiz). In gewissen Fällen agiert der Kanton nicht nur als Leistungsauftragsgeber, sondern zugleich als Leistungserbringer, indem er sich am Grundkapital des Leistungserbringers beteiligt oder eine vertragliche oder gesetzliche Mitbeteiligung zusichert (Laboratorium der Urkantone, Auto AG Schwyz, Triaplus AG, SOB AG und InNet Monitoring AG).

2.1.2 Der übergeordnete Begriff der Staatsbeiträge wird in § 8 Abs. 2 der Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt vom 9. Dezember 2015, SRSZ 144.111, FHV, und im Staatsbeitragscontrolling des Kantons Schwyz umschrieben. Staatsbeiträge sind Beiträge an Dritte nach Massgabe der Gesetzgebung zur Förderung und Erhaltung einer vom Empfänger frei gewählten Aufgabe im öffentlichen Interesse (Finanzhilfen) oder zum Ausgleich oder zur Minderung von finanziellen Lasten, welche sich aus der Erfüllung übertragener kantonalen Aufgaben ergeben (Abgeltungen). Es handelt sich hierbei um Investitionsbeiträge (z.B. Kantonsbeiträge an den Neu- und Umbau von Einrichtungen für Betagte und Pflegebedürftige an die Gemeinden und an private gemeinnützige Einrichtungen), Betriebsbeiträge (z.B. Leistungsabgeltungen für die Grundversorgung in den Spitälern, Abgeltungen gemeinwirtschaftlicher Leistungen von Transportunternehmen des regionalen öffentlichen Verkehrs), Lastenausgleichszahlungen (z.B. Beiträge an Kultureinrichtungen mit überregionaler Ausstrahlung), Abgeltungen (z.B. Abgeltungen und Bewirtschaftungsbeiträge für naturschutzgerechte Bewirtschaftung) und Darlehen zu Vorzugskonditionen (z.B. Investitionsdarlehen an Transportunternehmen). Nicht als Staatsbeiträge gelten zum Beispiel Sozialleistungen, Finanzausgleichsleistungen, Darlehen zu Marktbedingungen, Entgelte für Beschaffungen oder Beteiligungen (gemäss § 6 Abs. 1 FHV).

2.1.3 In Anlehnung an die FHV und das Staatsbeitragscontrolling des Kantons Schwyz kann im Sinne der Interpellation I 5/18 der Begriff der Leistungsvereinbarung als eine Vereinbarung zwischen dem Kanton Schwyz und einer unabhängigen oder abhängigen Drittpartei (Institution, Verein, Stiftung, Aktiengesellschaft usw.) definiert werden, im Rahmen derer eine kantonale Aufgabe ausgelagert wird und eine entsprechende Abgeltung jährlich wiederkehrend mindestens Fr. 100 000.-- beträgt. Die übertragene Aufgabe wird durch die Gegenpartei eigenständig ausgeführt, d.h. der Kanton kontrolliert nur das Ergebnis bzw. die vereinbarte Leistung. Die Gegenpartei ist bei ihrer Geschäftsführung (Planung, Entscheid über Einsatz der Ressourcen usw.) grundsätzlich autonom und tritt eigenständig und meist unmittelbar mit allfälligen Leistungsempfängern in Kontakt. In diesem Sinne sind Leistungsvereinbarungen abzugrenzen, die einmalig erfolgen oder eine projektartige Ausrichtung aufweisen. Ebenso sind Investitionsbeiträge, Darlehen zu Vorzugskonditionen oder Entgelte für Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen hier klar abzugrenzen. Es handelt sich somit primär um Beiträge an den laufenden Betrieb zur selbständigen Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.

2.1.4 Der Kanton Schwyz richtet sich beim Controlling von Dritten nach dem Dreikreismodell des Bundes, welches auch im Rahmen der Fachempfehlungen zur Harmonisierten Rechnungslegung (HRM2) in der Fachempfehlung 13 zur Konsolidierung seine Anwendung findet. Das Dreikreismodell sieht die drei Stufen Kernverwaltung, dezentrale Verwaltung und vertraglich Angebundene vor. Die Kernverwaltung umfasst die Verwaltung und wird im Kanton Schwyz über den Aufgaben- und Finanzplan mit den Leistungsaufträgen gesteuert. Die dezentrale Verwaltung beinhaltet Anstalten und Beteiligungen, in denen der Kanton ein gesellschaftliches, unternehmerisches Engagement im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung eingeht (vgl. Interpellation I 4/18 „Keine unzulässige staatliche Konkurrenzierung privater Unternehmen“ vom 13. März 2018). Die Steuerung erfolgt mittels entsprechenden Controllinginstrumenten in Form des Beteiligungscontrollings (§ 5 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013, SRSZ 144.110, FHG, i.V.m. § 8 Abs. 3 FHV). Bei den vertraglich Angebunden handelt es sich um vertragliche Abmachungen (Leistungsvereinbarungen, Konkordate, Konferenzen usw.) mit Anstalten, Gesellschaften, Institutionen und Stiftungen, welche im Auftrag des Kantons eine öffentliche Aufgabe übernehmen und der Kanton meist eine massgebende Rolle in der Organisation wahrnimmt (als Besteller und/oder Beteiligter). Ein Beitragscontrolling gemäss § 5 Abs. 2 lit. d FHG oder ein Vertragsmanagement unterstützt die Steuerung dieser ausgelagerten Aufgabenerfüllung.

2.1.5 Der Kanton Schwyz nimmt nur insoweit Aufgaben und Tätigkeiten von öffentlichem Interesse wahr, als Private diese nicht angemessen erfüllen können (§ 5 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV). Dieser Grundsatz gilt auch im Bereich der Staatsbeiträge. Wo sich eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung durch Dritte anbietet, überträgt er diese durch Gesetz und vertragliche Abmachungen an Dritte (§ 12 KV). Im Weiteren handelt der Regierungsrat im Sinne einer Interessenabwägung laufend nach den Grundsätzen einer „Good Public Governance“, indem Interessenkonflikte bestmöglich verhindert, die Unabhängigkeit der Leitungsorgane gewahrt und wirkungsvolle Controlling- und Berichtsinstrumente eingesetzt werden.

2.1.6 Im Kanton sind die Departemente primär für die Steuerung und den direkten Verkehr mit den Empfängern von Staatsbeiträgen zuständig (§ 9 Abs. 1 FHV). Das Finanzdepartement vollzieht das Beitragscontrolling unter Einbezug der zuständigen Departemente und kann im Sinne einer einheitlichen Vorgehensweise Empfehlungen zur Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen machen (§ 9 Abs. 2 FHV). Im Weiteren fliessen Erkenntnisse aus der Steuerung der Staatsbeiträge – nebst anderen Risiken – periodisch in die Risikobewirtschaftung gemäss § 5 Abs. 2 lit. e FHG i.V.m. § 5 FHV ein.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Mit welchen Institutionen, juristischen Personen oder Privatpersonen hat der Kanton Schwyz eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, bei welchen jährlich wiederkehrende Leistungen im Wert von Fr. 100 000.-- und mehr vereinbart sind?

Es bestehen Vereinbarungen (gesetzliche Grundlagen, Konkordate, Regierungsratsbeschlüsse) mit unterschiedlichen Leistungserbringern, wie Nachbarkantonen, privaten Unternehmungen, Stiftungen und Vereinen im Umfang von total rund 164 Mio. Franken. Die grössten Leistungsvereinbarungen sind mit Transportunternehmungen, Schwyzer Spitälern, Stiftungen im Bereich der Behindertenbetreuung, gemeinnützigen Vereinen im Bereich des Asylwesens sowie dem Laboratorium der Urkantone getroffen worden (vgl. beiliegende Liste). Die Vereinbarungen lassen sich anteilmässig in folgende Bereiche aufteilen.

| <i>Bereich</i> | <i>Umfang in Franken</i> |
|----------------------|--------------------------|
| Gesundheit | 76 Mio. |
| Behindertenbetreuung | 32 Mio. |
| Verkehr | 29 Mio. |
| Bildung | 13 Mio. |
| Asyl | 5 Mio. |
| Tourismus | 4 Mio. |
| Sicherheit | 3 Mio. |
| Landwirtschaft | 1 Mio. |
| Soziales | 1 Mio. |

2.2.2 Welche Leistung erbringt der jeweilige Leistungserbringer, an wen und zu welcher vertraglichen Gegenleistung (Geld, Verrechnung mit Gegenleistungen, Naturalleistungen, usw.)?

Der Leistungserbringer erfüllt selbständig die übertragene öffentliche Aufgabe zu einem vereinbarten Preis. Es handelt sich primär um Leistungen in der Gesundheitsversorgung, in der Betreuung von Behinderten, im öffentlichen Verkehr, in der sozialen Hilfe und Beratung, in der Tourismusförderung und -koordination, in der Asylbetreuung und in der Zurverfügungstellung interkantonalen Mess- und Informationsdaten. Die Leistungsabgeltung erfolgt nach vereinbarten Kriterien in Form von Geld. Es erfolgen keine gegenseitigen Verrechnungen oder Inanspruchnahmen von Naturalleistungen.

2.2.3 Wer stellt bei den jeweiligen Leistungsvereinbarungen sicher, ob die vereinbarte Leistung wie vereinbart erbracht wurde?

Gemäss § 9 Abs. 1 FHV besorgen die zuständigen Departemente den direkten Verkehr mit den Leistungserbringern bzw. Beitragsempfängern. Sie bzw. die zuständigen Ämter sind für die Erstellung der Leistungsvereinbarung und die Überwachung der Leistungserbringung verantwortlich.

2.2.4 Wer kontrolliert, ob die dem Leistungserbringer zugeflossene Gegenleistung (Geld, Gegenleistungen, Naturalleistungen, usw.) der Leistungsvereinbarung entspricht?

Auch die korrekte Abrechnung und Abgeltung der erbrachten Leistung gemäss Leistungsvereinbarung liegt gemäss § 9 Abs. 1 FHV in der Verantwortung des zuständigen Departements bzw. des zuständigen Amtes.

2.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Kanton Schwyz nur dort Aufgaben und Tätigkeiten von öffentlichem Interesse auslagert, wo eine wirksamere und effizientere Leistungserbringung durch einen Dritten erfolgen kann und als sinnvoll erscheint. Meist erfolgt dies in Form einer Mitbeteiligung an Drittorganisationen, um die Erfüllung der öffentlichen Leistung und Versorgungssicherheit ausreichend zu gewährleisten. Die Übertragung von Aufgaben erfolgt mittels gesetzlichen Grundlagen, Konkordaten oder vertraglichen Vereinbarungen. Die Abgeltung der erbrachten Leistungen durch Dritte erfolgt ausschliesslich durch Geld und nicht durch allfällige Gegenverrechnungen oder Inanspruchnahmen von Naturalleistungen. Die Departemente besorgen den direkten Verkehr mit den Leistungserbringern und sind für die Erstellung der Leistungsvereinbarung, die Überwachung der Leistungserbringung und die Abrechnung und Abgeltung der erbrachten Leistung zuständig. Das Finanzdepartement unterstützt koordinierend.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung (inklusive Beilage): Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Departemente; Amt für Finanzen; Sekretariat des Kantonsrates (alle inklusive Beilage).

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

