



## **Die Rolle und Aufgaben privater Trägerschaften vor dem Hintergrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs**

### **Die Sicht des Kantons**

8. September 2011

Referat von Ruedi Hofstetter

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen, dass Sie mir die Gelegenheit bieten, die Rolle und die Aufgaben des Kantons im Bereich der Invalideneinrichtungen darzulegen.

Als Ausgangspunkt meines Referats knüpfe ich an Aussagen des Geschäftsführers von INSOS Schweiz, Herr Ivo Lötscher, an. Gemäss den Erwartungen und Forderungen von Herrn Lötscher soll die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Einrichtungen in einer Form einer "Public Privat Partnership", kurz PPP genannt, erfolgen. Mit einer PPP erhofft sich INSOS Schweiz eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Kanton und Einrichtungen; eine Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe. Das bestehende Subordinationsverhältnis nach öffentlichem Recht soll aufgehoben werden, in dem die Partner, also Kantone und Einrichtungen, die Grundsätze des Privatrechts befolgen. Beide Partner sollen auf der Basis des Privatrechts gleichberechtigt verhandeln und bis zum Abschluss eines Vertrags frei entscheiden können, ob dieser Vertrag zustande kommt oder nicht. Eine PPP soll zusätzlich eine "Win-Win-Situation" schaffen, wobei der Staat mit Hilfe Privater die öffentliche Aufgabe optimal erfüllt und der Private seine ihm selbst auferlegte Auf-



gabe gewinnbringend oder zumindest kostendeckend erbringen kann. Damit soll die Aufgabenerfüllung zwischen Kanton und Einrichtungen effizienter und effektiver erfolgen. Soweit die Anliegen von Herrn Löttscher.

Um es gleich vorweg zu nehmen: Wir haben ein grosses Interesse an einer guten und einvernehmlichen Zusammenarbeit mit den rund 120 privaten Trägerschaften von Behinderteneinrichtungen im Kanton. Wir sehen unsere Aufgabe darin, Sie in Ihrer Arbeit zu unterstützen, zu fördern und Rahmenbedingungen zu schaffen, die Ihnen Gestaltungsspielraum lassen und Entwicklungen ermöglichen. Es liegt nicht nur in Ihrem, sondern auch in unserem Interesse, dass sozial Benachteiligte und behinderte Menschen in einem Umfeld leben können, das ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten gerecht wird und das ihnen erlaubt, ein weitgehend selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben zu führen. Dass dabei eine gute Zusammenarbeit aller Akteure den Anliegen und Interessen der behinderten Menschen am Besten gerecht wird, ist sicher unbestritten. Allerdings besteht ein unterschiedliches Verständnis darüber, welche Rollen, Aufgaben und Funktionen Staat und Private im Bereich der stationären Einrichtungen übernehmen sollen. Ein unterschiedliches Verständnis über Rollen, Aufgaben und Funktionen der Beteiligten kann die Zusammenarbeit hemmen. Wir sind deshalb der Frage nachgegangen, ob eine PPP ein möglicher Lösungsansatz für die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Einrichtungen sein könnte.

Was ist nun unter dem Begriff "Public Private Partnership – PPP" zu verstehen?

PPP ist ein neuer, auf partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft basierender Ansatz zur Effizienzsteigerung oder zur gemeinsamen Erfüllung komplexer öffentlicher Aufgaben. PPP ist nicht ein geschlossenes, streng wissenschaftlich definierbares System, sondern ein Korridor von Massnahmen im breiten Feld zwischen staatlicher Aufgabenerfüllung und materieller Privatisierung. PPP zeichnet sich durch eine Anzahl Merkmale aus. Diese Merkmale werde ich nun im Einzelnen vorstellen und gleichzeitig ausführen, welchen Bezug sie zu unserer Zusammenarbeit haben.



### 1. Merkmal – Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe

Bei einer PPP geht es immer um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Als öffentliche Aufgabe gilt, was dem Gemeinwesen durch Verfassung oder Gesetz zur Erfüllung oder Gewährleistung auferlegt wurde. Im Bereich der erwachsenen Menschen mit Behinderung geht es um eine öffentliche Aufgabe, die dem Kanton durch Gesetz, nämlich dem IFEG, zur Erfüllung und Gewährleistung übertragen wurde. Gemäss Art 2 IFEG ist der Kanton verpflichtet, dafür zu sorgen, dass jeder invaliden Person, die Wohnsitz im Kanton hat, ein Angebot an Institutionen zur Verfügung steht, das ihren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht.

### 2. Merkmal – Mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner

An einer PPP sind immer mindestens ein öffentlicher und ein privater Partner beteiligt, wobei der öffentliche Partner zur zentralen oder dezentralen Verwaltung gehört. Für PPP Aufgaben eignen sich sowohl Trägerschaften des öffentlichen Rechts als auch private Trägerschaften, sofern die Trägerschaften über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Im Kanton Zürich verfügen 82 der insgesamt 83 beitragsberechtigten Trägerschaften über eine eigene Rechtspersönlichkeit und könnten somit eine PPP eingehen.

### 3. Merkmal – Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung

Eine PPP bedingt eine wirtschaftliche Zielsetzung. Aus der zu erbringenden Leistung muss ein positiver wirtschaftlicher Nutzen, also ein Gewinn, gezogen werden können. Der Private muss eine nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten messbare Leistung erbringen. Die Aufgabenerfüllung im Bereich der invaliden erwachsenen Menschen ist mit dem neuen Finanzierungsmodell mit den Abgeltungspauschalen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten messbar. Die Einrichtungen haben die Möglichkeit, aus Einnahmeüberschüssen einen Schwankungsfonds zu bilden. Die Einrichtungen sind jedoch nicht einem freien, gewinnorientierten Wettbewerb ausgesetzt. Es geht um die Erfüllung einer gemeinnützigen Aufgabe und es findet kein freier Wettbewerb unter den Einrichtungen statt. Die beitragsberechtigten



Einrichtungen im Kanton Zürich positionieren sich als gemeinnützige Nonprofit-Organisationen, sie sind nicht freien Marktverhältnissen ausgesetzt, es entsteht kein Gewinn oder Verlust und die Einrichtungen sind damit auch von der Gewinnsteuer befreit.

#### 4. Merkmal – Verantwortungsgemeinschaft

Die Zusammenarbeit in Form einer PPP erfolgt in einer Verantwortungsgemeinschaft. Verantwortungsgemeinschaft bedeutet, dass die Partner das gemeinsame Ziel haben, eine bestimmte Aufgabe zu lösen. Der Kanton und die Trägerschaften verfolgen das gemeinsame Ziel, die öffentliche Aufgabe gemäss Art 2 IFEG optimal zu erfüllen. Die Trägerschaften sind durch die Leistungsvereinbarungen vertraglich gebunden und für die Aufgabenerfüllung somit mitverantwortlich. Es besteht also zwischen Kanton und Einrichtungen eine Verantwortungsgemeinschaft. Die Verantwortungsgemeinschaft ist jedoch durch den Gesetzgeber bestimmt. Der Kanton Zürich verfügt seit 2007 über das IEG, das Gesetz über die Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen. Gemäss dieser gesetzlichen Grundlage liegt unter anderem die Verantwortung zur Erteilung der Bewilligung und Aufsicht über die Einrichtungen beim Kanton.

#### 5. Merkmal – Bündelung von Ressourcen

Eine PPP setzt eine Bündelung vorhandener Ressourcen und Kompetenzen (Kapital, Betriebsmittel, Know-how) der Partner voraus. Im Bereich der Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen kann von einer Bündelung vorhandener Ressourcen gesprochen werden. Der Kanton beschafft das Kapital für den Betrieb der Einrichtungen. Im Gegenzug stellen die Einrichtungen dem Kanton Know-how in Form von Leistungen für Behinderte zur Verfügung.

#### 6. Merkmal – Risikoallokation

Bei einer PPP werden den Partnern jene Risiken zugeordnet, die sie im Schadenfall am besten zu bewirtschaften und bewältigen vermögen. Es erfolgt eine



bewusste Identifizierung und Zuteilung der Risiken an den Partner, der im Schadenfall wirtschaftlich in der Lage wäre, für das Risiko aufzukommen und der sich gegen das Risiko versichern kann. Im Bereich der invaliden erwachsenen Menschen ist die Risikoallokation nicht klar auszumachen. Zumindest lässt sich festhalten, dass ein allfälliges Risiko eher zufällig entsteht und eine systematische und bewusste Risikoplanung nicht besteht. Die meisten Einrichtungen könnten das finanzielle Risiko nicht tragen, wenn es zu einem Entzug der Leistungsvereinbarung und damit zum Wegfall der kantonalen Betriebsbeiträge kommen würde. Die Einrichtungen gehen also finanzielle Risiken ein, die sie im Rahmen eines freien Wettbewerbs nicht eingehen dürften. Mit dem Abschluss der Leistungsvereinbarung ist ihre Existenz während der Laufzeit der Vereinbarung zwar gesichert. Sie stehen damit jedoch in einem einseitigen Abhängigkeitsverhältnis vom Kanton. Der Kanton ist hingegen von einer einzelnen Einrichtung weniger stark abhängig. Er hat eine Auswahl von über 100 Leistungserbringern. Eine gleichberechtigte Partnerschaft, wie sich das INSOS Schweiz erhofft, bei der die Partner bis zum Abschluss einer Vereinbarung frei entscheiden können, ob sie zustande kommt oder nicht, ist unter diesen Voraussetzungen nicht gegeben.

## 7. Merkmal – Lebenszyklusansatz

Zentrales Merkmal einer PPP ist die prozess- und lebenszyklusorientierte Ausrichtung der Zusammenarbeit. Lebenszyklus im PPP Zusammenhang bedeutet 30 und mehr Jahre. Die mit den Einrichtungen abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen werden in der Anfangsphase jährlich, später alle drei Jahre überprüft und können bei Bedarf angepasst oder – was aber kaum anzunehmen ist – auch aufgelöst werden. Eine regelmässige Überprüfung der Leistungsvereinbarungen ist auch wegen der bedarfsgerechten Angebotsplanung notwendig. Die regelmässigen Überprüfungen der Leistungsvereinbarungen sind mit dem Lebenszyklus einer PPP nicht vereinbar.



## 8. Merkmal – Prozessorientierung

Ein weiteres zentrales Merkmal einer PPP ist eine prozessorientierte Aufgabenerfüllung. Der Leistungserbringer muss bei der konkreten Erfüllung der Leistung über Handlungsspielraum verfügen. Die Behinderteneinrichtungen erfüllen mit der Leistungsvereinbarung ihre Leistungen prozessorientiert. Die festgelegten Qualitäts- und Leistungsstandards machen den Einrichtungen jedoch Vorschriften, wie sie die Aufgaben zu erfüllen haben.

## 9. Merkmal – Grössenordnung

Im Bereich der erwachsenen Menschen mit Behinderung sind rund 120 Einrichtungen im Kanton Zürich an der Aufgabenerfüllung beteiligt. Würde der Kanton mit jeder der 120 Einrichtungen einen PPP-Vertrag abschliessen, wäre das Volumen nicht gross genug, um einen sinnvollen Effizienzgewinn zu erzielen. Eine PPP kommt nur dann sinnvoll zum Tragen, wenn sie sich als effizienter und effektiver als die bisherige Zusammenarbeit erweist. Es würde keinen Sinn machen, alle Einrichtungen als einheitliches PPP-Projekt zusammenzufassen, um eine optimale Projektgrösse und somit den gewünschten Effizienzgewinn zu erreichen. Die Einrichtungen sind zu unterschiedlich. Ein Zusammenschluss aller Einrichtungen macht auch deshalb keinen Sinn, weil damit das Modell der in der Region und der Bevölkerung gut verankerte und vernetzte Trägerschaft gefährdet wäre.

Ich möchte noch Stellung nehmen zum Wunsch von INSOS, die Zusammenarbeit Kanton – Institutionen auf privatrechtlicher Basis zu regeln.

Mit § 1 IEG wurde im Kanton Zürich eine rechtliche Grundlage geschaffen, die bis zu einem gewissen Grad eine selbstverantwortliche Aufgabenerfüllung durch die Einrichtungen festlegt. Gemäss § 2 IEG liegt die Aufsicht im Bereich der invaliden erwachsenen Menschen aber klar beim Kanton. Er entscheidet über die Betriebsbewilligung und stellt die Beitragsberechtigung der Einrichtung fest. Die regelmässige Überprüfung der Voraussetzungen für die Betriebsbewilligung und der Beitragsberechtigung liegt in der Zuständigkeit des Bezirksrats und des Kantons.



Der Kanton kann gegenüber den Einrichtungen zudem eine anfechtbare Verfügung erlassen, wenn sich Kanton und Einrichtungen über Inhalt und Modalitäten der Leistungsvereinbarung nicht einigen können. Weiter sind die Einrichtungen verpflichtet, den Kanton frühzeitig über wesentliche Änderungen in der Organisationsstruktur oder des Tätigkeitsbereichs zu orientieren.

Mit dem IEG wurde im Kanton Zürich die gesetzliche Grundlage geschaffen, die den Einrichtungen weiterhin eine selbstverantwortliche Aufgabenerfüllung ermöglicht, gleichzeitig aber am bestehenden Subordinationsverhältnis zwischen Kanton und Einrichtungen festhält. Auch beim Abschluss einer PPP müsste der Kanton seine Aufsichts- und Steuerungspflicht weiterhin wahrnehmen. Zwischen Kanton und Einrichtungen besteht somit keine Partnerschaft mit gleicher Bestimmungs- und Entscheidungsmacht. Die Rolle des Auftraggebers und vor allem des Geldgebers liegt beim Kanton, die Einrichtungen übernehmen die Rolle des Auftragnehmers. Eine "gleichberechtigte Partnerschaft", wie sich das INSOS Schweiz erhofft und die auf den Grundsätzen des Privaten Rechts beruht, ist mit den bestehenden rechtlichen Grundsätzen, wie sie im IEG festgehalten sind, ausgeschlossen.

Eine PPP hat zum Ziel, eine öffentliche Aufgabe mit Hilfe Privater effizienter, wirkungsvoller und wirtschaftlicher zu gestalten. Im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen findet PPP bis heute keine Anwendung. Der Grund dafür liegt darin, dass gerade im Behindertenbereich nicht eine möglichst effiziente Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht, sondern vielmehr der Schutzgedanke des Individuums einen zentralen Stellenwert hat. Der Staat will mit den Instrumenten der Bewilligung, der Aufsicht und des Qualitätsmanagements bewusst die Arbeit der Einrichtungen Interesse des Schutzes der invaliden Menschen kontrollieren und beeinflussen können. Er setzt dem unternehmerischen Handlungsspielraum der Einrichtungen mit diesen Instrumenten bewusst Grenzen. Die Einführung des neuen Finanzierungssystems ermöglicht die effiziente und transparente Aufgabenerfüllung, ohne dabei den Schutz des behinderten Menschen zu gefährden.



Das neue Finanzierungssystem fordert sowohl von den Einrichtungen als auch vom Kanton ein Umdenken in Planung, Konzeptarbeit, Qualitätsentwicklung und Führung. Wir erachten die Leistungsvereinbarung als vertragliche Basis der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Einrichtungen. Sie beruht auf der Einsicht, dass eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen Staat und privaten Trägerschaften besteht, um die geplanten Leistungen im Interesse der behinderten Menschen zu erbringen. Da der Kanton weitgehend die Finanzierung der Leistungen übernimmt, besteht ein grosses Interesse, dass der Geldgeber, also der Steuerzahler, die Sicherheit hat, dass die Mittel gezielt und effizient eingesetzt werden. Transparenz ist ein Gebot der Stunde und klare Leistungs- und Finanzierungsregelungen bilden für eine Partnerschaft zwischen Kanton und Einrichtungen, also zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, die notwendige Voraussetzung.

Für eine PPP zwischen dem Kanton und Einrichtungen fehlen wesentliche Elemente und Voraussetzungen. Die Zusammenarbeit kann deshalb nach unserer Beurteilung nicht in eine PPP überführt werden.

Ich komme zum Schluss:

Unser Land pflegt eine lange Tradition der Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Stellen. Die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Schweiz, die Möglichkeiten der direkten Demokratie, der Föderalismus und das Prinzip der Subsidiarität führen dazu, dass öffentliche Aufgaben bürgernah wahrgenommen und Führungspositionen oft nebenberuflich oder ehrenamtlich besetzt werden und von Personen wahrgenommen werden, die auch in der Privatwirtschaft Führungspositionen bekleiden. Das politische System und die starke Einbindung von Privaten in die öffentliche Aufgabenerfüllung bilden die Grundlage für zweckmässige Kooperationen und partnerschaftliche Zusammenarbeit. Gerade der Bereich, in dem wir gemeinsam tätig sind, wäre ohne das grosse Engagement zahlreicher ehrenamtlich tätiger Vorstands- oder Stiftungsratsmitglieder nicht denkbar. Für das grosse Engagement, das ich nicht als selbstverständlich erachte, möchte ich mich auch an dieser Stelle sehr herzlich bedanken. Wir zählen darauf, dass Sie sich auch in der Zukunft für Ihre Einrichtungen engagieren.





Ich hoffe, dass meine Ausführungen zum bessern Verständnis der Rolle und Aufgaben des Kantons aber auch der Invalideneinrichtungen beigetragen haben und freue mich nun auf die Diskussion.

Ruedi Hofstetter  
Amtschef