

Sitzung vom 6. November 2013

1231. Anfrage (Kanton konkurrenziert private Unternehmen durch Wettbewerbsvorteil)

Die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, und Jörg Kündig, Gossau, sowie Kantonsrätin Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, haben am 26. August 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Wenn privatrechtlich organisierte Unternehmen Leistungen für Gemeinden offerieren, stehen sie oft in Konkurrenz zu staatlichen Einrichtungen, die ebenfalls bezahlte Dienstleistungen anbieten.

Durch fehlende Vollkostenrechnung und steuerliche Begünstigung ist zu erwarten, dass die kantonalen Stellen deutliche Wettbewerbsvorteile bei ihren Offertenstellungen erreichen. Wo hingegen ein echter Markt vorhanden ist, wird der Beweis sehr oft dafür erbracht, dass die Privatwirtschaft günstiger arbeitet. Im Grundsatz soll sich nach unserer Auffassung der Staat auf die Kontrolle der Privatwirtschaft beschränken und nicht als deren Konkurrent auftreten.

Es gibt verschiedene Verwaltungszweige, die von privaten Firmen zur Genüge und fachkundig abgedeckt werden können. Es gibt aber Bereiche, in denen der Kanton bzw. die Kantonale Verwaltung beginnt, als Erbringer von zahlungspflichtigen Dienstleistungen in Erscheinung zu treten. Weiteres Beispiel, nach den Revisionsdienstleistungen und Umfragen zur Mitarbeiterzufriedenheit sind dies die Angebote im Bereich der Archivierung, wofür das Staatsarchiv zusätzliches Personal rekrutiert (siehe Ausschreibung vom August 2013).

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Konkurrenzierung privater Dienstleistungsanbieter durch kantonale Stellen?
2. Entspricht die geschilderte und wahrgenommene Entwicklung einer systematischen, vom Regierungsrat angeordneten Vorgehensweise nicht nur im Gemeindeamt, sondern grundsätzlich über die gesamte Verwaltung?
3. Die genannten Anbieter haben aus steuerlicher Sicht einen eindeutigen Angebotsvorteil im Vergleich zu den privaten Anbietern. Als Konsequenz dieses Vorteils entstehen für den Staat möglicherweise Ausfälle im Bereich von Mehrwertsteuern und ordentlichen Steuern.

Ist dem Regierungsrat diese Tatsache bewusst, ist sie zahlenmässig bezifferbar und werden diese Ausfälle auch künftig in Kauf genommen? Ist dem Regierungsrat bewusst, dass durch diese Vermischung zwischen kantonaler Aufsichtstätigkeit und einem allfälligen Dienstleistungsmandat die nötige Unabhängigkeit des Aufsichtsorgans gefährdet werden kann?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Jörg Kündig, Gosau, und Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat setzt sich für gute Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft ein, beispielsweise für den Abbau von Barrieren für den Marktzugang, für Transparenz bezüglich Produktinformationen und dafür, dass Aussenwirkungen bei der Produktion verhindert oder in die Preise internalisiert werden. In Wirtschaftsbereichen mit uneingeschränktem Wettbewerb führt die Konkurrenz zu effizienten Produktionsstrukturen mit einem optimalen Verhältnis von Preisen und Leistung. Gleichzeitig fallen Gewinne nur bei Unternehmen an, die hohe Risiken eingehen oder aussergewöhnliche Innovationen auf den Markt bringen. Für den freien Wettbewerb müssen aber bestimmte Bedingungen erfüllt sein.

Kein freier Wettbewerb oder ein Marktversagen liegen vor, wenn es zu Kartell- und Monopolbildungen kommt, wenn Aussenwirkungen wie beispielsweise Umweltverschmutzung durch die Produktion oder Informationsprobleme bezüglich der Qualität der Produkte vorliegen oder wenn öffentliche Güter wie z.B. die öffentliche Sicherheit hergestellt werden müssen. Die Bedingungen dafür, dass die freie Marktwirtschaft zu den effizientesten Ergebnissen führt, liegen somit nicht immer vor. In diesen Fällen kann die Privatwirtschaft auch in der Schweiz nicht immer die besten Lösungen herbeiführen. Staatliche Leistungen sind somit vor allem in Bereichen sinnvoll, in denen die Produktion von der Privatwirtschaft überhaupt nicht, nicht ausreichend oder nicht in der vom Gesetzgeber angestrebten Qualität erbracht wird oder werden kann.

Die verfassungsrechtlichen Leitplanken für das wirtschaftliche Staatshandeln ergeben sich aus dem Leitentscheid des Bundesgerichts vom 3. Juli 2012 zur Kantonalen Sachversicherung Glarus (Glarnersach; BGE 138 I 378). Danach liegt keine Einschränkung der individualrechtlichen Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV; SR 101) vor, wenn ein staatliches Unter-

nehmen mit gleichen Rechten und Pflichten wie ein privater Unternehmer und im Wettbewerb zu diesem auftritt, solange das private Angebot durch die staatliche Massnahme nicht geradezu verdrängt wird. Auch mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) ist eine unternehmerische Tätigkeit des Staats vereinbar, sofern die folgenden vier Voraussetzungen erfüllt sind: Für die Tätigkeit muss eine formell-gesetzliche Grundlage bestehen, die zumindest den Sachbereich umschreibt, in welchem die Tätigkeit erfolgen soll. Weiter muss die Tätigkeit im öffentlichen Interesse liegen, wobei grundsätzlich jedes öffentliche Interesse in Betracht fällt, allenfalls mit Ausnahme eines rein fiskalischen Interesses; hat das Gesetz eine staatliche Aufgabe festgelegt, so liegt diese automatisch im öffentlichen Interesse, solange das Gesetz keine verfassungsrechtlich unzulässigen oder geradezu willkürlichen Interessen verfolgt. Die Tätigkeit muss weiter verhältnismässig sein, d. h., die staatliche Wirtschaftstätigkeit muss den objektivrechtlichen Gehalt der Wirtschaftsfreiheit wahren, was namentlich dann nicht der Fall wäre, wenn der Kanton ohne zwingendes öffentliches Interesse einen wesentlichen Teil der Wirtschaft mit staatlichen Unternehmen kontrollieren würde. Und schliesslich muss der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität gewahrt bleiben, d. h., die unternehmerische Staatstätigkeit darf nicht zu einer systematischen Quersubventionierung zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich führen.

Zu Fragen 1 und 2:

Das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG; LS 611) legt in § 30 die Regeln der Zulässigkeit gewerblichen Handelns ausdrücklich fest. Danach darf die Verwaltung gewerbliche Dienstleistungen nur gestützt auf eine gesetzliche Grundlage erbringen (Abs. 1). Kommerzielle Randnutzungen im Rahmen von staatlichen Tätigkeiten sind grundsätzlich nur im Rahmen des Leistungsgruppenbudgets möglich (Abs. 2). Allerdings wurden ihnen aus verfassungsrechtlichen und ordnungspolitischen Gründen klare Schranken gesetzt. Der Regierungsrat kann solche Dienstleistungen nur bewilligen, wenn sie a) mit den Hauptaufgaben der Verwaltungseinheit in einem sachlichen Zusammenhang stehen, b) keine zusätzliche Infrastruktur erfordern und c) im Vergleich zu den Hauptaufgaben von geringem Umfang sind. Diese Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein. Die Verwaltung stellt marktgerechte Preise in Rechnung (Abs. 3). Gemäss der Kartellgesetzgebung und der Praxis der Wettbewerbskommission darf zudem die gewerbliche Tätigkeit von kantonalen Verwaltungseinheiten private Leistungserbringer nicht diskriminieren.

In den Zuständigkeitsbereichen der Direktion der Justiz und des Innern und der Finanzdirektion hat der Gesetzgeber besondere gesetzliche Grundlagen für die Erbringung gewisser gewerblicher Dienstleistungen durch den Kanton geschaffen, so z. B. für die kantonale Drucksachen- und Materialzentrale kdmz (§ 3 Verordnung über die Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale vom 29. März 1995; LS 172.311), das Staatsarchiv (§§ 5 Abs. 2 und 7 Abs. 2 Archivgesetz vom 24. September 1995; LS 432.11) und für Revisionsdienstleistungen (§ 140 a Abs. 2 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926, GG; LS 131.1).

Dem Staatsarchiv wurde ermöglicht, die öffentlichen Organe des Kantons und der Gemeinden im Archivwesen zu beraten und sie bei der Organisation ihrer Aktenablage zu unterstützen. Es besteht ein grosses Interesse an diesen staatlichen Dienstleistungen, die in Konkurrenz zu privaten Anbietern erbracht werden. Die Abteilung Revisionsdienste des Gemeindeamts hilft dem Kanton, seine gesetzlich gebotene Aufsicht über die Gemeinden wahrzunehmen. Durch die Erbringung von Revisionsdienstleistungen kann die Verwaltung einerseits direkt auf die Qualität der Rechnungsprüfung einwirken. Andererseits gewinnt sie dadurch Erkenntnisse und Erfahrungen, die ihr bei der Ausarbeitung von Vorschriften, der Bereitstellung von Schulungsangeboten und der fachlichen Unterstützung der Gemeinden helfen (vgl. Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 15/2012 betreffend Auflösung der Abteilung «Gemeinderevisionen» im Gemeindeamt). Das Staatsarchiv trägt mit seiner Tätigkeit zu einem breiten, modernen und der Nachfrage entsprechenden Angebot an Archivdienstleistungen bei, das im Markt aus Sicht vieler Gemeinden nicht uneingeschränkt verfügbar ist (vgl. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 158/2013 betreffend Konkurrenz von KMUs durch das Staatsarchiv).

Die kdmz ist eine Beschaffungsorganisation des Kantons Zürich und zuständig für die Beschaffung von Büromaterial, Drucksachen oder Outputsystemen. Zu ihren Leistungsbezügern zählen kantonale Stellen, Gemeinden und weitere öffentliche Institutionen, jedoch keine privaten Unternehmen. Die kdmz zielt darauf hin, möglichst tiefe Beschaffungsgesamtkosten zu erreichen, eine hohe Qualität der Beschaffungen sicherzustellen und die Risiken dabei so gering wie möglich zu halten. Dabei stellt sie im Sinne des Subventionsrechts sicher, dass der Wettbewerb unter den Anbietern bestmöglich genutzt wird. § 3 der Verordnung über die kdmz legt fest, dass Institutionen, die ihre Aufwendungen zu mindestens einem Drittel durch Beiträge der öffentlichen Hand decken, die staatlich anerkannten Kirchen und die Gemeinden zu den gleichen Be-

dingungen wie die staatlichen Bezugsstellen Produkte von der kdmz beziehen und deren übrige Dienstleistungen in Anspruch nehmen können. Die kdmz führt dementsprechend für Organisationen, die ein Bezugsrecht haben, auf deren Wunsch Beschaffungen durch. Gemäss Einschätzung der kdmz erfolgt im Sinne der vorliegenden Anfrage keine Konkurrenzierung privater Dienstleistungen durch die kdmz.

Ein systematischer Ausbau der unternehmerischen Staatstätigkeit ist weder erkennbar noch anzustreben. Wo jedoch ein erhebliches öffentliches Interesse an einer solchen Tätigkeit besteht, sollte eine solche auch möglich sein.

Zu Frage 3:

Der Entscheid über die unternehmerischen Tätigkeiten des Staates richtet sich nach gesetzlichen und sachlichen Kriterien, wobei das öffentliche Interesse des Staates an der Ausübung der Tätigkeit im Vordergrund steht. Ob dabei Steuerausfälle entstehen, ist bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass sowohl die Steuereinnahmen wie die Leistungserbringung durch den Staat im öffentlichen Interesse liegen. Steuerausfälle sind somit für sich allein noch kein Grund für einen Verzicht auf die Leistungserbringung durch den Staat. Die Ausfälle durch entgangene Gewinnsteuer können nicht beziffert werden; allerdings dürften sie aufgrund des geringen Volumens sehr gering sein. Bei der Mehrwertsteuer entstehen keine Ausfälle, da kantonale Dienstleister ebenso der Mehrwertsteuer unterstehen wie private Anbieter. Im Übrigen kann davon ausgegangen werden, dass eine staatliche Stelle, die sich dem Wettbewerb stellt, effizient wirtschaftet, was wiederum dem Steuerzahler zugutekommt.

Die erforderliche Unabhängigkeit der Aufsichtsorgane ist gewährleistet. Bei der Abteilung Revisionsdienste des Gemeindeamts wird darauf geachtet, dass keine wirtschaftlichen, auftragsrechtlichen oder persönlichen Bindungen zu den geprüften Gemeinden bestehen, die das Prüfungsergebnis beeinflussen könnten. Die Aufsichtstätigkeit des Gemeindeamts wird durch den Umstand, dass eine seiner Abteilungen Revisionsdienstleistungen für die Gemeinden anbietet, nicht beeinträchtigt. Im Gegenteil hat die Abteilung Revisionsdienste die aufsichtsrechtlichen Standards des Gemeindeamts sozusagen verinnerlicht, sodass diese schon bei der ordentlichen Prüfung zum Tragen kommen. Bei privaten Buchprüferinnen und Buchprüfern bestehen hingegen kaum Möglichkeiten, aufsichtsrechtlich auf die Qualität der Arbeit einzuwirken. Im Übrigen unterstehen die Gemeinden nicht nur der Aufsicht des Gemeindeamts, sondern auch der Aufsicht der Bezirksräte und der Direktion

der Justiz und des Innern sowie der Oberaufsicht des Regierungsrates (§§ 141, 148 und 149 GG). Für das Staatsarchiv gilt Entsprechendes, wobei die Aufsicht des Staatsarchivs ohnehin auf fachliche Belange beschränkt ist. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden ist deshalb viel eher operativ-praktisch als hoheitlich-beaufsichtigend ausgestaltet.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi