IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Oktober 2016

Nr. 2016/1840
KR.Nr. A 0052/2016 (DDI)

Auftrag Felix Lang (Grüne, Lostorf): Transparente Rechnungslegung bei Leistungserbringern im Asylwesen
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, Richtlinien zu erlassen und durchzusetzen (Submissionsverfahren), dass Organisationen und Firmen, welche Leistungen im Asylwesen erbringen und diese dem Kanton oder den Gemeinden (auch Kirchgemeinden) verrechnen, ihre Rechnungslegung nach dem anerkannten Standard Swiss GAP FER 21 oder einem ähnlich transparenten System auszuführen haben.

2. Begründung

Was für Leistungserbringer im Behindertenbereich gilt (vom Kantonsrat erheblich erklärter Auftrag der FDP.Die Liberalen, A 165/2014 (DDI), RRB 2015/191), soll auch im Bereich Asylwesen Standard werden.

Transparenz ist umso wichtiger, da es sich hier um einen schnell wachsenden Geschäftsbereich handelt und Leistungserbringer medial ein zwiespältiges Bild abgeben. Dabei sollen Gewinne, Managerlöhne, Entschädigungen von Verwaltungsratsmitgliedern genauso wie auch die Qualifikation, die Arbeitsbedingungen und Entlöhnung der Mitarbeitenden an der Front transparent gemacht werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der vorliegende Auftrag referenziert auf den vom Kantonsrat am 23. Juni 2015 für erheblich erklärten Auftrag der FDP.Die Liberalen (A 165/2014). Dieser verlangt vom Regierungsrat, Richtlinien zu erlassen und durchzusetzen, damit Organisationen, welche Leistungen im Behindertenbereich erbringen und ihre Leistungen nach kantonalen Tarifen abrechnen, ihre Rechnungslegung nach dem anerkannten Standard Swiss GAP FER 21 oder einem ähnlich transparenten System auszuführen haben. Es stellt sich nun die Frage, ob eine Pflicht zur Rechnungslegung nach diesen - oder ähnlichen Standards – auch für Organisationen Sinn macht, die für den Kanton Dienstleistungen im Asylwesen erbringen.

3.1 Swiss GAAP FER: Anwendung und Rechtsnatur

Die Swiss GAAP FER (GAAP: **G**enerally **a**ccepted **a**ccounting **p**rinciples; FER: **F**ach**e**mpfehlungen für **R**echnungslegung) fokussieren sich auf die Rechnungslegung kleiner und mittelgrosser Organisationen und Unternehmensgruppen mit nationaler Ausstrahlung. Weitere Anwender sind Non-Profit-Organisationen, Personalvorsorgeeinrichtungen, Versicherungsunternehmen sowie Gebäude- und Krankenversicherer. Sie bieten Organisationen ein Gerüst für eine aussagekräftige Rechnungslegung, welche ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Ver-

mögens-, Finanz- und Ertragslage (True & Fair View) vermittelt. Gleichzeitig wird die Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen zwischen den Organisationen erleichtert.

Die Swiss GAAP FER sind modular aufgebaut und bestehen aus den Bausteinen: „Rahmenkonzept", „Kern-FER" und weiteren spezifischen Standards. Das für sämtliche anwendenden Organisationen geltende Rahmenkonzept beinhaltet die Prinzipien, die der Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER zugrunde liegen. Das Rahmenkonzept umfasst folgende Elemente: Zweck und Inhalt, Zielsetzung der Jahresrechnung, Grundlagen der Jahresrechnung, zulässige Bewertungskonzepte und qualitative Anforderungen. Zudem werden die Grundsätze der Swiss GAAP FER bezeichnet und das Verhältnis zum Steuerrecht geklärt. Kleine Organisationen können sich auf die Anwendung des Rahmenkonzepts und der „Kern-FER" beschränken. Als kleine Organisationen gelten solche, die in zwei aufeinander folgenden Jahren zwei von den drei nachstehenden Kriterien nicht überschreiten: 1. Bilanzsumme von 10 Mio. Franken; 2. Jahresumsatz von 20 Mio. Franken; 3. 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt. Die übrigen Organisationen wenden das gesamte Regelwerk zuzüglich spezifischer Standards an. Seit 1. Januar 2005 gelten die Swiss GAAP FER als Mindeststandard für die Jahres- und Zwischenberichterstattung von an der SIX Swiss Exchange kotierten Aktien im Domestic Standard und Standard für Immobiliengesellschaften sowie für Emittenten, welche ausschliesslich Forderungsrechte (z.B. Anleihen) kotiert haben. Im Kotierungsreglement und den entsprechenden Richtlinien der SIX Swiss Exchange sind die Swiss GAAP FER verankert.

Die Anwendung der Fachempfehlungen durch nicht-kotierte Organisationen erfolgt demgegenüber freiwillig. Die FER fussen auf der Idee, dass diese durch eine breite Anwendung zu einem Verhaltenskodex für Organisationen hinsichtlich ihrer Rechnungslegung werden; also letztlich zu einem allgemein anerkannten, kaufmännischen Standard. Dies soll ohne ein Drohen mit rechtlichen Sanktionen möglich sein. Für solche Empfehlungen ist der Begriff des «soft law» geprägt worden. Die Befürworter des sog. „weichen Rechts" gehen davon aus, dass sich dieses vor allem in sehr dynamischen Bereichen, die sich laufend neuen Bedürfnissen anpassen sollen, besser eignet, als die oft starren und einem komplexen Verfahren unterworfenen staatlichen Rechtsgrundlagen.

3.2 Swiss GAAP FER 21

Swiss GAAP FER 21 stellt eine spezifizierte FER dar und richtet sich an gemeinnützige Organisationen. Mit dieser Fachempfehlung soll die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Berichterstattung von Non-profit-Organisationen (Jahresrechnung sowie konsolidierte Rechnung) erhöht werden. Der Besonderheit der fehlenden Gewinnstrebigkeit und der Mittelbeschaffung von gemeinnützigen Organisationen wird Rechnung getragen, indem die Jahresrechnung oder konsolidierte Rechnung durch eine Rechnung über die Veränderung des Kapitals und einen Leistungsbericht ergänzt wird.

Als Non-Profit-Organisationen im Sinne von Swiss GAAP FER 21 gelten ungeachtet der Rechtsform vor allem Organisationen, die

- gemeinnützige, insbesondere soziale Leistungen unabhängig von einem Anspruch für Aussenstehende und/oder einer Mitgliedschaft im Interesse der Allgemeinheit erbringen und

- sich öffentlich an eine unbestimmte Zahl von Spendern wenden oder unentgeltliche Zuwendungen erhalten und/oder sich mehrheitlich mit Geldern der öffentlichen Hand finanzieren.

Wichtiges Merkmal einer gemeinnützigen Non-Profit-Organisation im Sinne dieser Fachempfehlung ist also, dass sich der Kreis der Leistungsempfänger vom Kreis der Leistungserbringer (Spender, Stifter, Mitglieder, Gönner, Mitarbeitende usw.) unterscheidet.

3.3 Swiss GAAP FER 21 und Organisationen mit Angebot für Menschen mit einer Behinderung

Im Bereich der Angebote für Menschen mit einer Behinderung fliessen staatliche Mittel in beachtlicher Höhe an Non-Profit-Organisationen. Angebote, die grösstenteils durch öffentliche Mittel und Sozialversicherungsleistungen finanziert werden, unterliegen einer Bewilligungspflicht und der Kanton legt den Preis für die Leistungen in Form von Taxen verbindlich fest. Der Preis wird entsprechend nicht durch einen offenen Markt bestimmt, vielmehr durch ein Ermitteln der Normkosten durch Vergleich der einzelnen Jahresrechnungen. In diesem Gefüge macht eine einheitliche Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER viel Sinn; sie verbessert insbesondere die Daten für die Normkostenberechnung. Gegenwärtig werden die Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER in den Institutionen für Menschen mit einer Behinderung gemäss des parlamentarischen Auftrags A 165/2014 eingeführt. Einige Institutionen haben bereits erfolgreich umgestellt. Die Auswirkungen sind positiv zu bewerten. Die Transparenz und Vergleichbarkeit hat dort zugenommen; die Mittelverwendung kann bedeutend besser kontrolliert werden.

3.4 Zusammenarbeit mit Dritten im Bereich Asyl

Im Leistungsbereich Asyl wird die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden in kantonalen Strukturen bereits seit rund 30 Jahren durch Dritte erbracht. Bis 30. Juni 2007 erfolgte die Leistungserbringung durch das Hilfswerk Caritas. Per 1. Juli 2007 wurde das Leistungsmandat nach entsprechender Submission an die ORS Service AG vergeben. Dieses Mandat wurde per 31. Dezember 2015 gekündigt, damit eine erneute Ausschreibung erfolgen konnte. Im Rahmen dieser Ausschreibung wurden klare Kriterien aufgestellt, damit nur Unternehmen eine Chance auf Zuschlag des Auftrages erhielten, die gute Rahmenbedingungen aufweisen, solide wirtschaftliche Grundlagen besitzen, seriöse Geschäftspraktiken nachweisen können und auch bereit sind, für einen vernünftigen Preis die erwartete bzw. eine qualitativ gute Leistung zu erbringen.

Alle Organisationen, die sich für den Leistungsauftrag betreffend die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden in kantonalen Strukturen beworben haben, konnten diese Nachweise erbringen. Den Zuschlag hat letztlich erneut die ORS Service AG erhalten. Der abgeschlossene Vertrag basiert auf der Submissionsdokumentation und stellt zudem die Kontrolle sicher, dass die bei der Vergabe nachgewiesenen Rahmenbedingungen auch während der Dauer des Mandates eingehalten werden.

Im Rahmen einer Ausschreibung kann ohne weiteres als Voraussetzung für ein Angebot bzw. für einen Zuschlag von den Bewerbenden verlangt werden, dass sie ihre Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER führen.

3.5 Verbreitung von Swiss GAAP FER im Sozialbereich

Das Amt für soziale Sicherheit hat noch weitere vertragliche Vereinbarungen mit Partnern im Sozialbereich abgeschlossen. Dabei zeigt sich, dass bereits heute der Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER unter den Partnern verbreitet ist:

In der Abteilung Soziale Förderung und Organisationen bestehen im Bereich Alter und Opferhilfe Verträge mit Pro Senectute und dem FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration. Beide Partner führen die Bücher nach Swiss GAAP FER.

Im Bereich Sozialintegration und Prävention bestehen Verträge mit den Suchthilfeorganisationen Perspektive Region Solothurn und Suchthilfe Ost GmbH. Erstere hat bereits den Geschäftsabschluss 2015 nach Swiss GAAP FER erstellt, letztere wird dies erstmals für das Geschäftsjahr 2016 tun. Weiter bestehen Vereinbarungen mit der Schuldenberatung AG/SO, Aarau, dem HEKS Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz, Zürich (betreffend interkulturellem Dolmetschen), K5 Kulturzentrum, Basel (betreffend Sprachunterricht), Stiftung Arkadis, Olten (Durchführung Programm schritt:weise), Blaues Kreuz, Solothurn (betreffend Alkoholprävention), Sucht Schweiz, Lausanne, RADIX, Zürich sowie idée:sport, Uster (betreffend Gesundheitsförderung), Stiftung ECAP, Schweiz (Sprachunterricht). Alle erstellen ihre Abschlüsse nach Swiss GAAP FER.

Im Bereich Sozialleistungen und Existenzsicherung bestehen neben der Vereinbarungen mit der ORS Service AG solche mit dem Schweizerischen Roten Kreuz (Koordination Freiwilligenarbeit im Asylbereich) mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (Projekt Gastfamilien für Flüchtlinge) sowie mit der Caritas (Projekt Patenschaften im Asylbereich). Alle drei Partnerorganisationen sind ZEWO-Zertifiziert; die Rechnungslegung nach den Vorgaben Swiss GAAP FER ist eine Voraussetzung dafür.

3.6 Einführung bei Leistungsvergaben im Sozialbereich

Die Erfahrungen mit Swiss GAAP FER im Sozialbereich sind positiv und dieser Standard zeigt sich zunehmend verbreitet. Es macht Sinn, diese Entwicklung weiter zu fördern. Gerade in der sozialen Sicherheit besteht nicht immer ein Markt für Dienstleistungen und die verfügbaren Betriebe sind mitunter im Milizsystem bzw. semiprofessionell geführt. Umso wichtiger erscheint es, die Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit eng zu definieren und hohe Transparenz sicher zu stellen. Swiss GAAP FER dient dieser Zielsetzung. Vor diesem Hintergrund soll eine entsprechende Rechnungslegung nach Swiss GAP FER generell zum Standard bei der Zusammenarbeit mit Dritten im Sozialbereich werden und nicht lediglich bei einer solchen in den Bereichen Behinderung oder Asyl.

Wird diese Forderung jedoch zwingend an Partnerorganisationen gestellt, sind zwei Dinge zu beachten.

- Leistungsvergaben im Bereich der sozialen Sicherheit erfolgen oft nicht im Rahmen eines Submissionsverfahrens. Dies nicht etwa, weil der finanzielle Grenzbetrag nicht erreicht würde, sondern weil Leistungsvergaben an gemeinnützige Organisationen generell nicht dem Submissionsrecht unterworfen sind bzw. von diesem explizit ausgenommen wurden (siehe Art. 10 der Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen IVöB). Damit soll das Verlangen einer entsprechenden Rechnungsführung wie im Auftragstext angedeutet nicht an ein Submissionsverfahren geknüpft werden.

- Die Rechnungsführung nach Swiss GAAP FER ist mit einem erhöhten Aufwand verbunden und setzt voraus, dass die Buchhaltung von einer qualifizierten Person geführt wird. Die dafür nötigen Strukturen weisen Organisationen in aller Regel erst dann auf, wenn sie einen Umsatz von rund 5 Mio. Franken erreicht haben. Zudem kann ein Umstellen auf eine solche aufwendigere Rechnungsführung sinnvollerweise auch erst dann verlangt werden, wenn der Auftrag ein gewisses Volumen erreicht; sich eine Umstellung dafür also für den Dritten zu lohnen beginnt. Dies ist erfahrungsgemäss erst der Fall, wenn die jährliche Abgeltung 1 Mio. Franken und mehr beträgt.

Betrachtet man das Portefeuille an Leistungsvereinbarungen des Amtes für soziale Sicherheit, dann wären diese Kriterien aktuell nur in wenigen Fällen erreicht. Nämlich beim Vertrag im Bereich Asyl mit der ORS Service AG und voraussichtlich mit zwei Anbietern von Sprachkursen im Bereich Integrationsförderung. In beiden Leistungsfeldern ist die Submission eben erst durchgeführt worden; in den Submissionsunterlagen wurde eine Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER nicht verlangt. Allerdings kann dies bei nächsten Submissionsrunden problemlos nachgeholt

werden. Zudem können mit den Leistungspartnern jederzeit Gespräche über eine Einführung aufgenommen werden. Dies insbesondere mit der ORS Service AG, die aktuell nicht nach Swiss GAAP FER den Abschluss erstellt. Der Erfolg von Swiss GAAP FER verspricht diesbezüglich, dass man mit diesem Anliegen auf Interesse stossen wird.

3.7 Fazit

Die Stossrichtung des Auftrages verdient Zustimmung. Allerdings soll eine Rechnungsführung nach Swiss GAAP FER nicht nur bei einer Zusammenarbeit im Bereich Asyl vom Vertragspartner verlangt werden, sondern grundsätzlich im Bereich der Sozialen Sicherheit und unabhängig von der Durchführung einer Submission. Dabei muss jedoch eine Einschränkung auf wesentliche Aufträge erfolgen und zwar dahingehend, dass eine Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER nur dann vom Dritten zwingend verlangt wird, wenn die jährliche Abgeltung eine Mio. Franken oder mehr beträgt und wenn der Dritte ein jährliches Umsatzvolumen von 5 Mio. Franken oder mehr aufweist.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit verändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, Richtlinien zu erlassen, dass Organisationen, welche einen jährlichen Umsatz von fünf Millionen Franken oder mehr aufweisen und im Rahmen einer Vereinbarung Leistungen für den Kanton in der sozialen Sicherheit erbringen, die pro Jahr mit einer Million Franken oder mehr abgegolten werden, ihre Rechnungslegung nach dem anerkannten Standard Swiss GAP FER oder einem ähnlich transparenten System auszuführen haben.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, KUM, SCA, BOR (2016/024)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat