

VON DER PRIVATINITIATIVE ZUR PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Von Matthias Michel

Private Initiativen haben wichtige Impulse für die Entwicklung des Kantons Zug gegeben – sei es im Bereich der Bildung, des öffentlichen Verkehrs oder des Bankenwesens. Der frühen Zusammenarbeit der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Zug mit der öffentlichen Hand kommt dabei Modellcharakter zu, die über die Gegenwart hinaus fruchtbar ist.

Konzentrierten sich Verfassung und staatliche Institutionen des 19. Jahrhunderts weitgehend auf den Schutz der individuellen Freiheit und der Abwehr äusserer Bedrohungen, stand die Gesellschaft mit der zunehmenden Industrialisierung auch sozialen Herausforderungen gegenüber. Anfänglich waren es hauptsächlich private Kreise, gemeinnützige und kirchliche Institutionen, politische Parteien und Arbeiterbewegungen, die auf Lücken im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen hinwiesen und in diesen Bereichen initiativ wurden. Paradebeispiel dafür waren die Aktivitäten der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Zug (GGZ). Im Fokus war unter anderem die Bildung der Jugend: «Für uns genügt es zu konstatieren, dass eine bessere Fortbildung der Jugend ein unerlässliches Erfordernis ist, wenn nicht unser Kanton gelegentlich zu den hintersten Nummern gehören soll.» (J. P. Steiner, 1886, zitiert in: Robert Imbach, 100 Jahre Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Zug, Neujahrsblatt 1984, S. 15). Heute rangiert der Kanton Zug auf den vordersten Plätzen, auch was die Attraktivität als Lebens- und Wirtschaftsraum betrifft. Dazu beigetragen haben insbesondere viele private Initiativen und Trägerschaften bis hin zu heutigen Modellen der so genannten Public Private Partnership (PPP).

Die Motivation zur Gründung der GGZ und ihre ersten Tätigkeiten lagen in Bereichen, in denen der damalige Staat keine oder nur ungenügende Infrastrukturen sowie Angebote zur Verfügung stellen konnte. Dementsprechend engagierte sich die GGZ anfangs für kranke Kinder, Lehrlinge, Sträflinge und Irre. Mangels finanzieller und personeller Mittel konzentrierte sie sich vorerst auf Vorschläge an andere Institutionen und auf die Anregung zur Gründung entsprechender Vereine. Das Verdienst der GGZ in dieser ersten Epoche war es, mit privater Initiative staatliche Angebote anzustossen oder grundsätzlich zu ermöglichen. Sie war Initiatorin erster Stunde. Als eigentliche Trägerin einer Institution trat die GGZ erstmals mit dem Sanatorium Adelheid (1912) und der Kinderheilstätte Heimeli (1919) auf.

Die Gründungszeit der GGZ sowie die folgenden Jahrzehnte waren geprägt durch eine Vielzahl von privaten Initiativen und Trägerschaften. Ihr breit gefächertes Schaffen lässt sich einreihen in die starke schweizerische Tradition der Eigeninitiative und Hilfe zur Selbsthilfe.

Für den Kanton Zug von grosser Bedeutung waren die zahlreichen Bildungsinstitutionen, vornehmlich in der Aus- und Weiterbildung von Mädchen und jungen Frauen. Da gab es private Töchterinstitute, Lehrerinnenseminare und Haushaltungsschulen. Hervorgehoben sei die Lehrerinnen- und Lehrerbildung: Die Seminare Bernarda in Menzingen (seit 1851), St. Michael in Zug (seit 1880) und Heiligkreuz in Cham (Seit 1902) bildeten vorerst vollumfänglich mit privaten Geldern Lehrpersonen aus. Erst viel später, in den 60er-Jahren, entstanden Verträge mit Entschädigungen seitens des Kantons Zug; diese sind heute abgelöst durch eine Leistungsvereinbarung mit den Schulen St. Michael AG für die Führung der Pädagogischen Hochschule.

Auch die Förderung des Lehrlingswesens ging auf private Initiative zurück. In diesem Bereich war die GGZ ebenfalls aktiv, indem sie im Jahr 1886 den «Handwerker & Gewerbe-Verein» ideell und finanziell unterstützte, Prüfungen für Lehrlinge abzunehmen und deren Arbeiten zu prämiieren. Am Beispiel der kaufmännischen Berufs-

bildung zeigt sich die lange Tradition der privaten Trägerschaft, die in vielen Kantonen bis heute andauert: Erst im Jahr 1997 ging die Kaufmännische Schule, das heutige Kaufmännische Bildungszentrum (KBZ), vom Kaufmännischen Verein an den Kanton Zug über.

Im Verkehrswesen finden wir ursprünglich private Trägerschaften: Nach den privaten Pferdekutschen wurden die Orion-Busse 1904 bis 1913 ins Ägerital und nach Menzingen von der privat organisierten und finanzierten «Actiengesellschaft für den Zuger Automobilverkehr» betrieben. Abgelöst wurde sie von der Elektrischen Strassenbahn im Kanton Zug (ESZ), deren Aktien dann im Besitz des Kantons und der Gemeinden waren.

Im Bankenwesen haben die privaten Trägerschaften des 19. Jahrhunderts die Ausgestaltung der heutigen Zuger Kantonalbank mitgeprägt. Schon früh kannte die Sparkasse Zug eine Staatsgarantie. Die Ausgestaltung als eigentliche Kantonalbank gelang jedoch erst mit der Creditanstalt, aus welcher im Jahr 1891 die Zuger Kantonalbank entstand. Man behielt aber die Form der Aktiengesellschaft bei und wählte eine gemischtwirtschaftliche Form mit einem starken Anteil an Privataktionären: Bis heute beschränkt sich der Kanton Zug auf 50 Prozent des Aktienkapitals und 20 Prozent der Stimmrechte.

Weitere private Trägerschaften kannte man zum Beispiel in den Bereichen Krankenpflege, Familienhilfe, Kindergärten, Tourismus (Kur- und Verkehrsvereine), Natur- und Denkmalschutz sowie Kultur (Museen, Lesegesellschaften).

VOM SOZIAL- ÜBER DEN WOHLFAHRTSSTAAT ZU NEW PUBLIC MANAGEMENT

Obwohl bereits die Bundesverfassung von 1874 einige Eckwerte eines Sozialstaates beinhaltete, entstand eine breite Sozialgesetzgebung erst Jahrzehnte später, so zum Beispiel das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (1912), ein Wirtschaftsartikel mit Massnahmen gegen Arbeitslosigkeit (1947), die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (1948), die Invalidenversicherung (1959), ein umfassendes Arbeitsgesetz (1966) und die berufliche Vorsorge (1985). Insgesamt zeichnet sich das 20. Jahrhundert durch die Entwicklung des Rechtsstaats zum Wohlfahrtsstaat aus. Viele der ursprünglich von nichtstaatlichen Trägerschaften erfüllten Aufgaben wurden nun vom Staat wahrgenommen.

Diese Ausweitung bis hin zur Überforderung des Wohlfahrtsstaates, gepaart mit zunehmenden finanziellen Defiziten der öffentlichen Hand, führte Ende des 20. Jahrhunderts zur Reformierung des staatlichen Verwaltungsapparats: Verschlankung und Effizienz waren angesagt. Unter dem Titel New Public Management (NPM) oder Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) sollte die öffentliche Verwaltung auf unternehmerische Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen ausgerichtet werden. Der Staat solle schlanker und beweglicher werden und nach Modellen privater Unternehmen flexibler, bedarfsgerechter und kostengünstiger arbeiten. Als Ergänzung, und zum Teil als Alternative zur staatlichen Aufgabenerfüllung, wurde geprüft, welche öffentliche Aufgaben vom Staat an Private ausgelagert werden können (Outsourcing), dies in der Erwartung, dass private Institutionen in bestimmten Bereichen aufgrund ihres Know-hows und ihrer grösseren Organisationsfreiheit eine Aufgabe effektiver und effizienter wahrnehmen können.

«Outsourcing von über 1000 Stellen» lautet der Titel eines Dokuments auf www.zug.ch, der Website des Kantons Zug. Heute beauftragt der Kanton Zug Dutzende von privaten Trägerschaften mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben – vornehmlich in den Bereichen Bildung, Soziales, Gesundheit, Umwelt und Verkehr: Die GGZ mit fünf Leistungsvereinbarungen (GGZ@work – Jobbörse, GGZ@work – Fachstelle Berufsintegration, Mittagsbeiz, Therapeutische Gemeinschaft Sennhütte und Waldschule Horbach) und weiteren, mittels Beitragsverfügungen unterstützten Angeboten, führt die Liste an. Der Staat überträgt der GGZ und anderen Vertragspartnern zwar die Aufgabenerfüllung, er kann sich jedoch der rechtsstaatlichen Verantwortung nicht entziehen (die sogenannte

«Flucht ins Privatrecht» ist dem Staat nicht erlaubt). Deshalb werden die Privaten über den Abschluss von Leistungsvereinbarungen in die Pflichten eingebunden (Einhaltung der Grundrechte, Sorgfaltspflicht, Submissionsregeln, Datenschutz, Archivierung und Haftungsregeln). Die Trennung zwischen der Erfüllung öffentlicher und privater Aufgaben war zur Gründungszeit der GGZ noch nicht entwickelt: So haben sich kirchliche Kreise oder politische Mandatsträger, oft mit grossem Selbstverständnis, ausserhalb der staatlichen Organisation engagiert. Zum Beispiel sassen im Initiativkomitee des erwähnten privaten Orion-Busbetriebs im Jahr 1904 je drei Regierungs- und Gemeinderäte. Heute wird das Öffentlich- und Privatrechtliche klar unterschieden; die Bindung wird vertraglich geregelt. Dass die privaten Vertragspartner des Staates stärker eingebunden sind als je zuvor, macht uns eine Rückblende ins Jahr 1964 bewusst: «Die öffentliche Fürsorge hat Vorschriften und einschränkende Bestimmungen zu beachten. (...) Demgegenüber ist die private Fürsorge freier. Sie kann und darf vergessen, sie darf auch Unarten verzeihen. Ja sie darf sogar Fehler machen.» (Robert Imbach, unter Berufung auf ein Referat von Klaus Schädelin an der GV 1964, Zuger Neujahrsblatt 1984, S. 23.) Diese Aussage ist inzwischen so nicht mehr haltbar. Vielmehr sind heute die privaten Leistungserbringer stark in die öffentlich-rechtlichen Pflichten eingebunden.

Über die zahlreichen Leistungsvereinbarungen hinaus besteht im Kanton Zug heute eine Vielfalt von Zusammenarbeitsformen mit Privaten. Immer mehr werden bei Planung, Entwicklung und Realisierung sowie zur Aufgabenerfüllung von Projekten Private beigezogen. Einige Beispiele aus dem Zuständigkeitsbereich der Volkswirtschaftsdirektion sind: Regionales Arbeitsvermittlungszentrum Zug RAV (Träger: Verein für Arbeitsmarktmassnahmen VAM), Angebote im Innovations- und Technologiebereich (Beauftragter: Technologieforum Zug), Jungunternehmerförderung (Beauftragter: Businesspark Zug), Koordination des Spitzensports mit kaufmännischer Ausbildung (Träger: Verein Vinto) oder Fachstelle für Migration (Träger: Verein für die Betreuung der ausländischen Arbeitnehmenden).

FRUCHTFOLGEFLÄCHEN FÜR PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Die Entwicklung von der Gründerzeit der GGZ bis heute zeigt: Private, vornehmlich gemeinnützige Institutionen, sind von Initianten zu eigentlichen (Vertrags-) Partnern des Kantons geworden. Im Rahmen von Leistungsvereinbarungen werden die früher unbezahlt erbrachten Leistungen heute in bestimmten Bereichen abgegolten; im Gegenzug gehen die Vertragspartner Verpflichtungen ein. In anderen Bereichen vertrauen wir nach wie vor auf das ehrenamtliche Engagement und auf ideelle und finanzielle Unterstützung seitens der Privaten. Geblieben ist auch das historisch gewachsene Vertrauen in diese Institutionen. Wenn landesweit PPP-Zusammenarbeitsmodelle immer aktueller werden, so kann man für den Kanton Zug sagen: Wir haben diese Partnerschaft mit Privaten schon lange gepflegt, so selbstverständlich, dass uns dies jahrzehntelang gar nicht bewusst war. Die lange Tradition und die Glaubwürdigkeit «unserer» privaten Institutionen wie der GGZ bilden den fruchtbaren Boden für heutige Partnerschaften. In Anlehnung an die raumplanerische und landwirtschaftliche Terminologie lässt sich sagen, dass die GGZ über all die Jahrzehnte die wichtigste Bewirtschafterin und Hüterin einer zugerischen Fruchtfolgefläche war, auf welcher heute und zukünftig öffentlich-private Partnerschaften spriessen und gedeihen.

Matthias Michel, Jahrgang 1963, verheiratet und Vater von vier Kindern; Studien der Rechtswissenschaft in Zürich und Lausanne mit Promotion zum Dr. iur.; Rechtsanwalt; ab 2003 Regierungsrat (bis 2006 Vorsteher der Direktion für Bildung und Kultur, ab 2007 Vorsteher der Volkswirtschaftsdirektion); frühere nebenberufliche Tätigkeiten: Kantonsrat (Mitglied der FDP-Fraktion), Schlichter in Arbeitsstreitigkeiten, Präsident der Stiftung der Freunde Kunsthhaus Zug, Verwaltungsratsmitglied der Schulen St. Michael AG, Präsident der Aids-Hilfe Zug.

GEMEINSINN

ZUGER NEUJAHRBLATT 2009

Herausgegeben von der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Zug