

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion FDP (Alexandre Schmidt, FDP) vom 23. Mai 2013: Leistungsverträge: Mängel erfassen und beheben (2013.SR.000180)

In der Stadtratssitzung vom 23. Mai 2013 wurde die folgende Motion Fraktion FDP (Alexandre Schmidt, FDP): Leistungsverträge: Mängel erfassen und beheben in ein Postulat umgewandelt und mit SRB Nr. 2013-312 erheblich erklärt:

Seit dem Jahr 2003 gilt in der Stadt Bern das Übertragungsreglement. Dieses mitsamt der Übertragungsverordnung regelt die Modalitäten bei Übertragungen öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (Zuständigkeiten, Voraussetzungen, Wettbewerbsaspekte etc.). Das Instrument der Leistungsverträge hat sich grundsätzlich bewährt. So wurden bei der Standardisierung der Vertragserstellung beachtliche Fortschritte erzielt.

Beim Umgang mit den Leistungsverträgen sind jedoch eklatante Unterschiede feststellbar. Allein die vom Gemeinderat dem Stadtrat in der laufenden Legislatur vorgelegten sieben Leistungsverträge unterscheiden sich hinsichtlich Vertragsdauer¹ und Einsitznahme durch die Stadt. So delegiert der Gemeinderat ein eigenes Mitglied in den Vorstand von Bern Tourismus, während dem beispielsweise ein Verwaltungsmitarbeiter im Vorstand der Dampfzentrale einsitzt. Anderswo verzichtet die Stadt auf diesen direkten Draht. Teils nehmen Vertreter der Stadt mit beratender Stimme an Sitzungen teil, wodurch die Verantwortlichkeiten zuordenbar bleiben. Ob die Vertreter der Verwaltung jeweils ihre eigene Meinung einbringen oder aber Instruktionen erhalten, entzieht sich der Kenntnis. Die Mitwirkung in solchen Organen kann durchaus auch Auswirkungen auf die Verantwortlichkeiten für die Stadt haben.

Das Controlling der Leistungsverträge scheint ebenso unterschiedlich organisiert zu sein. Es gibt Beispiele vollumfänglichen Reportings, von im Gemeinderat traktandierten Jahresberichten der Subventionsempfänger oder von Schriftenwechseln mit der Verwaltung. Ob alle Subventionsempfänger jährlich Rechenschaft ablegen, lässt sich nicht einfach überprüfen.

Neben den Leistungsverträgen, die der Stadtrat gutheisst, spricht die Stadt im Rahmen des jährlichen Budgets weit über hundert Beiträge an verschiedene Organisationen. Zwischen diesen und der Stadt wird oftmals auf eine Regelung der Einzelheiten in einem Leistungsvertrag verzichtet. Entsprechend gibt es völlig unterschiedliche Modelle der Mitwirkung namentlich durch die Stadtverwaltung.

Nach bald 10 Jahren ist es somit angezeigt, Mängel zu erfassen und zu beheben. Eine Evaluation des heutigen Zustands sowie die Prüfung von Massnahmen sind angezeigt.

Anzustreben sind eindeutige Rollenteilungen und einfache Lösungen, in denen sich Rechte und Pflichten, Kompetenzen und Verantwortung decken. Es braucht eine möglichst präzise Beschreibung der während der Laufdauer des Vertrags zu erbringenden Leistung, kombiniert mit einer ent-

¹ Leistungsvertrag mit Bern Arena Stadion AG (Dauer 5 Monate), Leistungsvereinbarung mit Bern Tourismus (2x für je 2 Jahre sowie Zusatzvereinbarung), Leistungsvertrag mit Verein Xenia (2 Jahre), 4 Verpflichtungskredite im Obdachlosenbereich (2x für je 2 Jahre), Leistungsvertrag mit der Stiftung Kornhausbibliotheken (4 Jahre. Volksabstimmung), Leistungs- und Subventionsverträge mit 20 Kulturinstitutionen (4 Jahre. Tw. Volksabstimmung), Leistungsvertrag mit dem Verein Interessengemeinschaft Kulturraum Reitschule (4 Jahre).

sprechenden Kontrolle. Die Stadt als Bestellerin soll sich darauf konzentrieren, dass die definierte Leistung auch wirklich erbracht wird, das dafür konsequent. Eine Einsitznahme in die Gremien des Leistungserbringers kommt dabei höchstens im Sinne eines Beisitzers ohne Stimmrecht in Frage. Sanktionsmöglichkeiten sind bei vertraglich eingegangenen aber nicht oder nur teilweise erfüllten Leistungen vorzusehen.

Die Fraktion der FDP. Die Liberalen beantragt, den Gemeinderat zu beauftragen,

1. eine Evaluation der Anwendung vom Instrument des Leistungsvertrags vorzunehmen, geeignete Massnahmen zu prüfen und dem Stadtrat eine Anpassung des Übertragungsreglements zum Beschluss vorzulegen, und dabei im Grundsatz,
2. a) Leistungsverträge für alle Beiträge der Stadt ab einer bestimmten Höhe vorzuschreiben;
 - b) in den Leistungsverträgen konsequent zwischen Leistungsbesteller und Leistungserbringer zu unterscheiden;
 - c) Gemeinderätinnen und -räte nicht in Organisationen, mit denen die Stadt Leistungsverträge eingegangen ist, zu delegieren;
 - d) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung ohne Stimmrecht in Entscheidungsgremien der Beitragsempfänger nur dann zu entsenden, wenn der städtische Beitrag anteilmässig hoch ausfällt;
 - e) Mindeststandards fürs Controlling zu definieren;
 - f) Vertragsbestimmungen mit Sanktionen bei nicht oder nur teilweise erfüllten Leistungen vorzusehen.

Bern, 26. April 2012

Motion Fraktion FDP (Alexandre Schmidt, FDP): Dolores Dana, Peter Erni, Mario Imhof, Bernhard Eicher, Jacqueline Gafner Wasem, Pascal Rub

Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat in seiner Antwort vom 21. November 2012 in Aussicht gestellt, die Stadtkanzlei werde ihm in Kürze einen überarbeiteten Muster-Leistungsvertrag zum Beschluss vorlegen. Mit Gemeinderatsbeschluss (GRB) Nr. 1572 vom 27. November 2013 wurde der neue Muster-Leistungsvertrag nun genehmigt. Die entsprechende Teilrevision der Verordnung vom 7. Mai 2003 für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (Übertragungsverordnung; UeV; SSSB 152.031) ist per 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Die Umsetzung des neuen Muster-Leistungsvertrags erfolgt spätestens per 2015 oder jeweils mit Erneuerung der Verträge.

Der alte Muster-Leistungsvertrag wies in vielen Bereichen Mängel oder zumindest grosses Verbesserungspotential auf. So wurden die Direktionen schon seit längerer Zeit angehalten, bei der Ausgestaltung der Leistungsverträge teilweise vom alten Muster-Leistungsvertrag abzuweichen. Kritisiert wurden insbesondere der zu geringe Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung der Verträge, das Fehlen adäquater Bestimmungen für gewisse Vertragsverhältnisse (etwa im Kulturbereich) sowie die unvollständige Regelung im Bereich der Leistungsstörungen. In den vergangenen Jahren gab es zudem einige Vorstösse im Stadtrat, welche im Rahmen der Überarbeitung des Muster-Leistungsvertrags umgesetzt werden mussten.³

³ Motion Fraktion GLP (Michael Köpfli/Claude Grosjean): Keine Leistungsverträge mit Organisationen, welche eine diskriminierende Personalpolitik betreiben; Motion Fraktion FDP (Mario Imhof): Transparente Erfassung der vergebenen Aufträge aller Direktionen und ausgelagerten, stadt-eigenen Firmen im zentralen Beschaf-

Eine detaillierte Kommentierung des neuen Muster-Leistungsvertrags findet sich im Dokument „Muster-Leistungsvertrag nach Anhang 1 Übertragungsverordnung; Praxisleitfaden“, welches gleichzeitig ein verbindlicher Leitfaden zur Ausgestaltung von Leistungsverträgen darstellt. Das Dokument kann auf Anfrage bei der Stadtkanzlei bezogen werden. Die wichtigsten Änderungen des neuen Muster-Leistungsvertrags können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Struktur des Muster-Leistungsvertrags wurde grundsätzlich überarbeitet: Der neue Muster-Leistungsvertrag unterscheidet zwischen zwingenden Vertragsbestimmungen und Bestimmungen, welche unter gewissen Bedingungen zum zwingenden Vertragsinhalt gehören und deren Aufnahme bei jedem Leistungsvertrag zu prüfen sind (so etwa Bestimmungen zu Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip oder Versicherungspflicht). Am Ende des Muster-Leistungsvertrags finden sich zu jedem Kapitel zusätzliche, optionale Vertragsklauseln, die je nach Bedarf und Vertragsgegenstand in die einzelnen Leistungsverträge aufgenommen werden können.
- Aufgrund der neuen Darstellungsweise ist klarer, welche Bestimmungen zwingend sind und welche nicht. Zudem enthält der neue Muster-Leistungsvertrag insgesamt weniger zwingende Vertragsbestimmungen, was den Handlungsspielraum der Direktionen stärkt.
- Die Umsetzung der Massnahme 17 des Aktionsplans Gleichstellung (Nachweis der Lohngleichheit) erforderte eine Anpassung des Muster-Leistungsvertrags. Darüber hinaus erfuhr die Gleichstellung eine weitere Aufwertung, indem diese neu in einem separaten Artikel geregelt wird.
- Der erhöhten Bedeutung des Datenschutzes, der Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter, der Freiwilligenarbeit sowie dem Umweltschutz wurde im neuen Muster-Leistungsvertrag Rechnung getragen.
- Das Kapitel Qualitätssicherung wurde grundlegend überarbeitet. Die Kontrolle der Qualitätssicherung soll auch in Zukunft vorwiegend über die Auswertung der Berichte der Leistungsvertragsnehmenden erfolgen, sollte es sich jedoch als notwendig erweisen, werden der Stadt neu weitergehende Aufsichts- und Kontrollrechte eingeräumt.
- Das Kapitel zu den Leistungsstörungen wurde ebenfalls komplett überarbeitet. Dieser Bereich war bisher unvollständig und kompliziert geregelt. Das Verhältnis zwischen den verschiedenen Bestimmungen war unklar und es fehlte ein umfassendes Leistungsstörungenrecht.

Die ersten Erfahrungen bei der Umsetzung des neuen Muster-Leistungsvertrags sind positiv zu werten. Insgesamt konnte im Rahmen der Vorprüfungen durch die Stadtkanzlei eine qualitative Verbesserung und eine Vereinheitlichung der Leistungsverträge festgestellt werden. Die Stadtkanzlei hat den neuen Muster-Leistungsvertrag am 17. März 2014 in der Kommission für Soziales, Bildung und Kultur präsentiert und auch von dieser Seite positive Rückmeldungen erhalten.

Mit den überarbeiteten Bestimmungen zu Qualitätssicherung und Leistungsstörungen bietet der neue Muster-Leistungsvertrag genügend Handlungsspielraum und Möglichkeiten, die vereinbarten Leistungen zu kontrollieren und durchzusetzen bzw. mangelhafte Leistungen zu sanktionieren. Für das Controlling und die Durchsetzbarkeit des Vertrags ist es jedoch zwingend notwendig, dass die vereinbarten Leistungen klar und detailliert definiert werden. Bei der Ausarbeitung der einzelnen Leistungsverträge muss aus diesem Grund ein besonderes Augenmerk auf die Formulierung der vereinbarten Leistungen gelegt werden. Von dieser Verantwortung vermag auch der neue Muster-Leistungsvertrag nicht zu entbinden.

Zu den einzelnen Punkten des Postulats nimmt der Gemeinderat nach dem Gesagten wie folgt Stellung:

Zu Punkt 1:

Das Reglement vom 30. Januar 2003 für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (Übertragungsreglement; UeR; SSSB 152.03) weist zweifellos gewisse Schwächen auf. Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine Revision einen langwierigen und politischen Prozess voraussetzen würde. Da die dringend notwendige Überarbeitung des Muster-Leistungsvertrags auf Verordnungsstufe umgesetzt werden konnte, sieht der Gemeinderat diesbezüglich jedoch keinen dringenden Handlungsbedarf und verzichtet derzeit darauf, dem Stadtrat eine Anpassung des Übertragungsreglements zum Beschluss vorzulegen.

Zu Punkt 2:

a). Gemäss Artikel 2 Absatz 3 UeR schliesst die Stadt grundsätzlich immer Leistungsverträge mit Dritten ab, wenn es darum geht, öffentliche Aufgaben zu übertragen (Bst. a) oder Bedingungen festzulegen, unter denen die Stadt dem öffentlichen Wohl dienenden Leistungen abgilt (Bst. b). Für die Frage, ob im Einzelfall ein Leistungsvertrag abgeschlossen werden soll, wird also nicht auf die Höhe der Beiträge abgestellt, sondern vielmehr darauf, ob die Stadt ihre Leistungen an gewisse Gegenleistungen/Bedingungen knüpfen will. So kann je nach Interessenlage schon bei relativ geringen Beiträgen ein Bedürfnis bestehen, die Voraussetzungen oder Pflichten vertraglich festzuhalten. Der Gemeinderat erachtet es deshalb nicht als sinnvoll, den Abschluss von Leistungsverträgen ab einer bestimmten Beitragshöhe vorzuschreiben.

b) Struktur und Aufbau des neuen Muster-Leistungsvertrags wurden verbessert und übersichtlicher gestaltet. Die Leistungen und Pflichten der Vertragsparteien werden klar definiert, wobei konsequent zwischen der Stadt und den Leistungsvertragsnehmenden zu unterscheiden ist.

c)/d) Die Stadt hat gewisse Kontroll- und Aufsichtspflichten gegenüber den Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern. Um diese wahrnehmen und die Interessen der Stadt Bern einbringen zu können, nimmt die Stadt in Gremien von Leistungsvertragspartnerinnen und -partnern gelegentlich Einsitz. Der neue Muster-Leistungsvertrag sieht eine entsprechende Bestimmung (Mitwirkung im Verein) vor, welche zum optionalen Vertragsinhalt gehört. Grundsätzlich wird eine solche Mitwirkung, insbesondere die Delegation eines Gemeinderatsmitglieds in die entsprechende Organisation, nur zurückhaltend eingesetzt.

e) Wie oben erwähnt, wurde das Kapitel zur Qualitätssicherung grundlegend überarbeitet, wobei auch klare Mindeststandards im Zusammenhang mit dem Controlling definiert wurden.

f) Auch das Kapitel zu den Leistungsstörungen und Vertragsstreitigkeiten wurde komplett überarbeitet. Bei Vertragsverletzungen besteht die Möglichkeit der Leistungskürzung bzw. Rückerstattung bereits erbrachter Leistungen (Art. 24 M-LV) und der vorzeitigen Vertragsauflösung (Art. 25 M-LV). Als optionaler Vertragsinhalt können auch Bestimmungen über Ersatzvornahmen, Schadenersatz oder Konventionalstrafen in die Leistungsverträge aufgenommen werden.

Bern, 21. Mai 2014

Der Gemeinderat