

Motion Fraktion FDP (Alexandre Schmidt): Gemeindeaufgaben - Umfassende Prüfung von Auslagerungen

Exekutive und Verwaltung werden konstant neue Aufgaben übertragen. Diese stammen von neuen Begehrlichkeiten, ändernden Bedürfnissen oder auch gesellschaftlichen Entwicklungen. Absehbar sind beispielsweise Mehraufwendungen im Bereich der städtischen Energiepolitik.

Die Behörden stellen sich dieser ständigen Herausforderung, indem sie Prioritäten setzen, Arbeitsabläufe optimieren oder überholte Aufgaben einstellen. Weit seltener wird jedoch die Auslagerung von Gemeindeaufgaben gesamthaft geprüft. Wenn überhaupt, geschieht dies zumeist bloss punktuell. Eine umfassende Überprüfung könnte durchaus neue Anhaltspunkte für Optimierungsbedarf aufzeigen.

Die Fraktion der FDP. Die Liberalen will den Gemeinderat damit beauftragen, die nicht-hoheitlichen Aufgaben und Prozesse der Verwaltung und der städtischen Betriebe durch eine verwaltungsexterne Organisation überprüfen zu lassen. Dabei ist

1. ein Kriterienraster zur Bewertung der Eignung von Auslagerungen zu entwickeln, sodann
2. für die nicht-hoheitlichen Aufgaben und Prozesse die Möglichkeit zu prüfen, sie aus der Verwaltung auszulagern und schliesslich
3. sind dem Stadtrat die Erkenntnisse in einem Bericht vorzulegen.

Eine Auslagerung von Aufgaben und Prozessen der Verwaltung muss namentlich folgenden Kriterien genügen:

- Leistungen müssen in Bezug auf Qualität, Mengen, Kosten und Ziele genau bestimmbar sein
- Es muss ein Markt für solche Leistungen bestehen und es müssen mehrere Anbieter in Betracht kommen
- Die Wirtschaftlichkeit für die Erbringung solcher Leistungen durch eine verwaltungsexterne Stelle muss gegeben sein.

Zu den Aufgaben, die sich für Auslagerungen eignen, könnten namentlich einzelne Tätigkeiten in folgenden Bereichen gehören: Gebäudeunterhalt, Rechtsabklärungen, Werkhof, Landschaftspflege, Abfallbewirtschaftung, Event-Organisation usw.

Bern, 18. August 2011

Motion Fraktion FDP (Alexandre Schmidt, FDP): Yves Seydoux, Bernhard Eicher, Dannie Jost, Christoph Zimmerli, Jacqueline Gafner Wasem, Mario Imhof, Alexander Feuz

Antwort des Gemeinderats

Vorbemerkung

Der Vorstoss will dem Gemeinderat einen *Überprüfungsauftrag* bezüglich der Gestaltung der Aufgabenerfüllung erteilen. Der Inhalt der vorliegenden Motion betrifft damit einen Bereich, der in der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt. Es kommt ihr deshalb der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend.

Er hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags, und die Entscheidungsverantwortung bleibt bei ihm.

Zum Vorstoss

Der Vorstoss verlangt vom Gemeinderat, durch eine externe Organisation einen Bericht ausarbeiten zu lassen und diesen dem Stadtrat zur Kenntnis zu bringen. Dieser Bericht soll aufgrund einer umfassenden Überprüfung der nicht hoheitlichen Aufgaben und Prozesse der Verwaltung und der städtischen Betriebe einerseits einen Kriterienraster zur Bewertung der Eignung von Auslagerungen entwickeln und andererseits für nicht hoheitliche Aufgaben und Prozesse die Möglichkeit prüfen, sie aus der Verwaltung auszulagern.

Das kantonale Recht verpflichtet die Gemeinden, laufend zu überprüfen, ob sie ihre Aufgaben sachgerecht und wirtschaftlich erfüllen (Art. 63 Gemeindegesetz [GG]). Zuständig für die Wahrnehmung dieses Überprüfungsauftrags ist der Gemeinderat (Art. 25 Abs. 2 GG). Der Gemeinderat der Stadt Bern nimmt diese Pflicht zur dauernden Aufgabenüberprüfung auf dreifache Weise wahr:

- Im Rahmen der Budget- und IAFP-Erarbeitungen werden städtische Aufgaben entweder grundsätzlich oder in Bezug auf ihre sachgerechte und wirtschaftliche Erfüllung hinterfragt und bei Bedarf entsprechende Konsequenzen gezogen.
- Einzelbereiche werden vertieft analysiert; es wird überprüft, ob sie weiterhin im städtischen Aufgabenportefeuille verbleiben sollen und - wenn ja - ob sie sachgerechter und wirtschaftlicher weiterhin durch die Zentralverwaltung oder im Rahmen der dezentralen Verwaltung (d.h. ausgegliedert) erbracht oder allenfalls sogar an Private ausgelagert werden sollen (reale Beispiele der Stadt Bern: Elektrizitätsversorgung, Schul- und Büromaterialzentrale, Wirtschaftsförderung, Altersheime, Tierpark etc.). Der Gemeinderat hat überdies in den Jahren 2010 und 2011 eine Aufgabenüberprüfung in Form einer Portfolioanalyse durchgeführt. Sinn und Zweck dieser Aufgabenüberprüfung war es unter anderem auch, geeignete Aufgaben für eine Auslagerung zu identifizieren.
- Einführung und Anwendung von verwaltungsweiten Controllinginstrumenten, mit welchen die sachgerechte und wirtschaftliche (d.h. effektive und effiziente) Aufgabenerfüllung ständig überprüft und bei Bedarf korrigiert wird (bspw. Produktdefinitionen, Prozessdefinitionen, MIS-Cockpit, Berichtswesen, Internes Kontrollsystem [IKS] etc.).

Der Vorstoss verlangt nun, dass der Gemeinderat einen externen Bericht verfassen lässt. Dieser hätte zunächst die von der Stadtverwaltung oder den dezentralen Leistungserbringern erfüllten nicht hoheitlichen Aufgaben von den hoheitlichen abzugrenzen. Diese Abgrenzung wäre voraussichtlich relativ aufwändig, da viele städtische Leistungen „gemischt“ erbracht werden: Die für die Erfüllung zuständigen Einheiten erbringen oft hoheitliche und nicht hoheitliche Leistungen, da dies in der Regel sachlich angezeigt und wirtschaftlich die günstigste Lösung ist, weil somit die Fachkenntnisse dieser Einheiten nicht doppelspurig aufgebaut werden müssen und Synergie- und Know-how-Gewinne erzielt werden können.

Anschliessend hätte die externe Organisation einen Kriterienraster zur Bewertung der Eignung von Auslagerungen zu entwickeln. Diese Forderung wirft eine zweifache Frage auf: Einerseits fragt sich, ob es tatsächlich sinnvoll ist, allein für die Stadt einen solchen Kriterienraster zu entwickeln bzw. ob dies überhaupt erforderlich ist. Nach welchen Kriterien staatliche Aufgaben ausgelagert bzw. ausgegliedert werden sollen, ist bereits verschiedentlich untersucht worden. Dabei hat sich gezeigt, dass wirklich harte, konkrete Kriterien zwar skizziert werden können, dass allgemeingültige Aussagen - wenn überhaupt - aber nur auf sehr unverbindlichem Niveau gemacht werden können. An diesem Befund schliesst sich die zweite Frage an, nämlich jene, ob es überhaupt möglich wäre, einen solchen Kriterienraster zu entwickeln, der über allgemeingültiges Know-how bzw. eher Abstraktes hinaus einen konkret anwendbaren Mehrwert bieten könnte.

Der Gemeinderat ist diesbezüglich skeptisch, und zwar aus folgendem Grund: Die bisherigen Erfahrungen in der Schweiz mit Ausgliederungen, Auslagerungen und Privatisierungen haben durchwegs gezeigt, dass Entscheide über solche Vorgänge jedenfalls dann, wenn es sich um Aufgaben nicht bloss völlig untergeordneter Bedeutung handelt, letztlich stark von den konkreten Umständen, dem politischen Umfeld und der Bereitschaft der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger beeinflusst werden. Die durchaus ebenfalls zu berücksichtigenden sachlichen und wirtschaftlichen Überlegungen spielen dabei regelmässig eine zwar wichtige Rolle, sie können aber gegenüber den erwähnten anderen Faktoren nicht die Oberhand gewinnen, wenn diese anderen Faktoren von den politischen Instanzen anders gewichtet werden. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang die Ausgliederung und spätere Rückführung der Stadtbauten Bern erwähnt. Dies macht deutlich, dass eine Studie, die die konkreten Gegebenheiten und Rahmenbedingungen sowie das politische Umfeld nicht einbezieht, nur von beschränkter Aussagekraft sein kann.

Grundsätzlich können sehr viele - übrigens auch hoheitliche - Aufgaben ausgegliedert oder ausgelagert werden, innerhalb der dezentralen Verwaltung oder auch unter Einbezug privater Dritter. Welche Aufgaben sich aber im konkreten Fall tatsächlich für einen solchen Vorgang eignen, muss indessen immer auch für den konkreten Fall untersucht und unter Einbezug sachlicher, wirtschaftlicher, personeller, aber insbesondere auch politischer Umstände und Faktoren entschieden werden. Der Gemeinderat glaubt nicht, dass ein genereller Bericht, wie ihn der Vorstoss verlangt, einen Beitrag leisten könnte - es sei denn, dieser Bericht werde so umfassend und detailliert, dass er jeden einzelnen relevanten Bereich bis in die Tiefe analysiere und das politische Feld - soweit dies eine Studie überhaupt kann - konkret und massgeblich einbezieht. Ein solcher Bericht wäre indessen nur mit sehr grossem Aufwand zu erstellen, da dazu beispielsweise auch Interviews mit den relevanten Stakeholders einer städtischen Leistung geführt werden müssten etc., will er letztlich nicht auf bloss theoretisch-abstraktem Niveau verbleiben. Eine solche Studie würde voraussichtlich Kosten im Umfang eines sechsstelligen Frankenbetrags verursachen.

Der Gemeinderat hält das bisherige Vorgehen für zielführender, wonach im Einzelfall zu prüfen ist,

1. ob eine städtische Aufgabe überhaupt (noch) erfüllt werden soll,
2. welches sachlich und wirtschaftlich die angemessene Art und Weise der Aufgabenerfüllung sein könnte bzw. sollte (insb. auch unter dem Gesichtswinkel des Einbezugs städtischer oder privater Dritter), und schliesslich

3. ob die angedachte Art und Weise der Aufgabenerfüllung auch *politisch* getragen wird; diese dritte Frage ist für den Entscheid über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung essentiell, bleibt doch die Letztverantwortung für die Aufgabe in jedem Fall bei der Stadt selbst.

Ein Blick auf die bestehende Situation der Stadt Bern zeigt im Übrigen, wie umfangreich bereits heute Aufgabenerfüllungen ausgelagert werden (Beispiele nicht abschliessend): Praktisch alle ehemals städtischen Altersheime werden durch Dritte betrieben; die Vermarktung der Tourismusdestination Bern wird von einer externen Organisation geführt; für Energieversorgung und öffentlicher Verkehr in der Stadt Bern sind ausgegliederte Organisationen zuständig; diverse Bewachungsaufträge werden an private Sicherheitsfirmen vergeben; die öffentlichen Toiletten der Stadt Bern werden durch eine private Reinigungsfirma gepflegt; mit 50 - 70 externen Leistungserbringern schliesst die Stadt Leistungsverträge für die Erfüllung ausgelagerter Aufgaben ab. Insgesamt wird so ein Leistungsvolumen im dreistelligen Millionenbetrag im Rahmen der ausgelagerten Aufgabenerfüllung sichergestellt.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegen zu nehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 29. Februar 2012

Der Gemeinderat