



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	173-2023
Vorstossart:	Interpellation
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2023.RRGR.242
Eingereicht am:	04.09.2023
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Reinhard (Thun, FDP) (Sprecher/in)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	204/2024 vom 28. Februar 2024
Direktion:	Finanzdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Verträge mit Leistungserbringern: Akzeptanz von Qualitätszertifikaten

Der Kanton Bern schliesst Leistungsverträge mit verschiedenen Organisationen und Unternehmen ab, wobei häufig Qualitätsstandards festgelegt werden. Ebenso wird fast immer die Vorlage anerkannter Qualitätszertifikate, wie beispielsweise die ISO-Zertifizierung, gefordert. Diese offiziell anerkannten Zertifikate unterliegen umfassenden Audits durch renommierte Qualitätsmanagement-Firmen. Die Ergebnisse dieser Audit-Prüfungen werden dem Kanton zur Verfügung gestellt, wie dies oft in den Leistungsverträgen auch verlangt wird. Sowohl für die Inhaber der Zertifikate als auch für die Prüfbehörden sind solche Audits sehr zeit- und ressourcenintensiv.

Einige Leistungserbringer haben mir berichtet, dass die Verwaltung des Kantons oft eine Art eigenes «Audit» durchführt. Eigene Audits (in der Privatwirtschaft sind dies «Kundenaudits») sind natürlich erlaubt. Doch sollten diese einer Strategie des «Kunden» verfolgen. Es ist aber bemerkenswert, dass ähnliche Fragen gestellt werden, die bereits im offiziellen Audit der Zertifizierungsstelle behandelt wurden. Hier könnte eine Reduzierung der Bürokratie erreicht werden, indem die Anforderungen an die gewünschten Qualitätsstandards sinnvoll festgelegt werden und anschliessend Vertrauen in die vorhandenen Zertifikate gesetzt wird. Wahrscheinlich ist ein kantonsweites Qualitätsmanagement nur bedingt vorhanden.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Gibt es koordinierte Vorgaben seitens der zuständigen Stelle, die Leistungsverträge mit Organisationen/Unternehmen vorbereitet, verhandelt und abschliesst, bezüglich der sinnvollen QM-Zertifikate, die von den Leistungserbringern gefordert werden?

2. Verfügt der Kanton über eine QM-Verantwortliche oder einen QM-Verantwortlichen, der/die die übliche Rolle im privaten Sektor übernimmt und eine QM-Strategie, -Planung, -Steuerung und -Kontrolle durchführt?
3. Wie bewertet der Regierungsrat das Potenzial für Kosteneinsparungen, wenn den externen QM-Zertifikaten Vertrauen geschenkt wird und umfangreiche Prüfungen bei den Leistungserbringern reduziert werden?
4. Welche Qualitätssicherungsberichte des Kantons sind öffentlich zugänglich?
5. Werden QM-Berichte der Leistungserbringer als Bewertungskriterien bei der nächsten Ausschreibung/Vertragsverlängerung berücksichtigt?
6. Offizielle Zertifikate (z. B. ISO) werden von zuverlässigen Zertifizierungsstellen ausgestellt, die für die Leistungsbezüger eine koordinierte Überprüfung durchführen. So kann der bürokratische Aufwand sowohl für die Leistungserbringer als auch für die Leistungsbezüger minimiert werden. Wenn nun durch den Kanton z. B. ein ISO 14002 verlangt wird und der Leistungserbringer dieses Zertifikat besitzt, auf welcher Grundlage werden dann noch eigene Audits durchgeführt oder zusätzliche Berichte einverlangt?

Antwort des Regierungsrates

1. *Gibt es koordinierte Vorgaben seitens der zuständigen Stelle, die Leistungsverträge mit Organisationen/Unternehmen vorbereitet, verhandelt und abschliesst, bezüglich der sinnvollen QM-Zertifikate, die von den Leistungserbringern gefordert werden?*

Es existiert keine für den ganzen Kanton zuständige Stelle. Inwiefern koordinierte Vorgaben bezüglich Qualitätsmanagement-Zertifikate (QM-Zertifikate) in ausgewählten Bereichen bestehen, zeigt die nachfolgende beispielhafte Übersicht:

Das Amt für Informatik und Organisation (KAIO) und die übrigen kantonalen Beschaffungsstellen verlangen bei ihren Lieferanten im Rahmen von Ausschreibungen und Verträgen typischerweise leistungsbezogene Qualitätszertifikate, wie Zertifikate über das Qualitäts- und Informationssicherheitsmanagement, und gegebenenfalls Zertifikate für Eigenschaften der Leistungen (z. B. Labels zu ökologischen Eigenschaften). Dies ist teils kantonsweit geregelt (vgl. Nachhaltige Beschaffung¹). Dennoch ist es von der jeweiligen Beschaffung abhängig und liegt im Ermessen des Auftraggebers, welche Zertifikate im Einzelfall eingefordert werden.

Die Staatskanzlei (STA) schliesst nur wenige Leistungsverträge ab. Die Leistungsverträge enthalten Controlling- und Reportingpflichten für die Beitragsempfängerinnen und –empfänger, sie schreiben aber keine Audits seitens des Beitraggebers vor. Im Rahmen von Ausschreibungen oder Aufträgen werden Nachweise von Qualitätsstandards oder Zertifikaten verlangt. Die STA führt selbst keine Audits durch und lässt auch keine durchführen.

Das Tiefbauamt (TBA) verlangt in Leistungsverträgen oder Aufträgen an Dritte in der Regel ein QM-Zertifikat. Dieses wird als ausreichender Qualitätsnachweis akzeptiert, weshalb keine eigenen Audits oder Kontrollen durchgeführt werden. Akzeptiert wird auch ein Nachweis, dass der Auftragnehmer über ein gleichwertiges QM-System verfügt. In diesem Fall wird eine Beschreibung des QM-Systems verlangt. Auch hier erfolgen von Seiten des TBA keine Kontrollen.

¹ <https://www.kaio.fin.be.ch/de/start/themen/oeffentliches-beschaffungswesen/fuer-auftraggebende---beschaffungsstellen/Nachhaltige-Beschaffung.html>

Im Rahmen seiner Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bund und der kantonalen Finanzkontrolle hat das Amt für Bevölkerungsdienste (ABEV) der für den Betrieb der kantonalen Rückkehrzentren zuständigen Leistungserbringerin verbindliche Mindestanforderungen im Bereich Qualitätscontrolling und Finanzaufsicht auferlegt. Im Zuge dessen prüft das ABEV den jährlich eingereichten Leistungsbericht und die damit zusammenhängende Erfolgsrechnung und verfügt — sofern notwendig — entsprechende Massnahmen. Darüber hinaus behält sich das ABEV das Recht vor, weitere Prüfungen und Analysen betreffend betriebliche Organisation, Daten- und Finanzflüsse vorzunehmen.

Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) hat nur wenige ausgegliederte Leistungen mit Leistungsverträgen, bei denen ein Qualitätszertifikat nachverlangt wird. Im Bedarfsfalle werden in den Ausschreibungsverfahren die betreffenden Qualitätszertifikate gefordert. In der Regel genügt ein schriftlicher Nachweis. Sogenannte Kundenaudits, also eine Überprüfung vor Ort, werden selten durchgeführt (z. B. bei Kontrollschilder-Lieferanten und Reinigungsinstituten).

Das Amt für Umwelt und Energie (AUE) anerkennt grundsätzlich alle offiziellen Zertifikate und Diplome, wo sie vorhanden sind.

2. *Verfügt der Kanton über eine QM-Verantwortliche oder einen QM-Verantwortlichen, der/die die übliche Rolle im privaten Sektor übernimmt und eine QM-Strategie, -Planung, -Steuerung und -Kontrolle durchführt?*

Nein, es existiert kein QM-Verantwortlicher bzw. keine QM-Verantwortliche, der oder die diese Aufgabe für den ganzen Kanton wahrnimmt.

Es gibt jedoch QM-Verantwortliche für bestimmte Bereiche. Das KAIO verfügt beispielsweise über eine Qualitätsleiterin, die das Qualitätsmanagement im KAIO koordiniert. Auch das TBA verfügt über einen QM-Verantwortlichen, der primär für die Aktualisierung der QM-Dokumentation zuständig ist. Er übernimmt jedoch keine Kontrollaufgaben bei mandatierten Dritten.

3. *Wie bewertet der Regierungsrat das Potenzial für Kosteneinsparungen, wenn den externen QM-Zertifikaten Vertrauen geschenkt wird und umfangreiche Prüfungen bei den Leistungserbringern reduziert werden?*

Der Regierungsrat erachtet das Kosteneinsparungspotential als gering, da ausser in begründeten Ausnahmen kaum zusätzliche umfangreiche eigene Prüfungen vorgenommen werden, wenn externe QM-Zertifikate verlangt werden (vgl. dazu die Antwort zu Ziffer 1).

4. *Welche Qualitätssicherungsberichte des Kantons sind öffentlich zugänglich?*

Bisher wurden keine Qualitätssicherungsberichte veröffentlicht und gemäss Rückmeldungen aus den verschiedenen Direktionen und der Staatskanzlei wurden solche bisher auch nicht nachgefragt.

5. *Werden QM-Berichte der Leistungserbringer als Bewertungskriterien bei der nächsten Ausschreibung/Vertragsverlängerung berücksichtigt?*

Ja. So sind beispielsweise leistungsbezogene Qualitätszertifikate ein Kriterium bei öffentlichen Ausschreibungen.

Als weiteres Beispiel kann auf den Spitexbereich verwiesen werden, wo im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung 2022 «Versorgungssicherheit Spitex» die Dokumentation des eingesetzten und gelebten Qualitätsmanagementsystems eines der Zuschlagskriterien war.

6. *Offizielle Zertifikate (z. B. ISO) werden von zuverlässigen Zertifizierungsstellen ausgestellt, die für die Leistungsbezüger eine koordinierte Überprüfung durchführen. So kann der bürokratische Aufwand sowohl für die Leistungserbringer als auch für die Leistungsbezüger minimiert werden. Wenn nun durch den Kanton z. B. ein ISO 14002 verlangt wird und der Leistungserbringer dieses Zertifikat besitzt, auf welcher Grundlage werden dann noch eigene Audits durchgeführt oder zusätzliche Berichte einverlangt?*

Die von dieser Frage betroffenen Direktionen und Ämter führen aus Zeit- und Ressourcen-Gründen sowie teils mangels Fachwissen grundsätzlich keine eigenen Überprüfungen durch, sofern im Rahmen von Ausschreibungen oder Aufträgen Nachweise von Qualitätsstandards oder Zertifikaten verlangt werden (vgl. dazu auch die Antwort zu Ziffer 1). Dies auch, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Ausnahmen erfolgen in begründeten Fällen, beispielsweise gestützt auf vertragliche oder entsprechende rechtliche Grundlagen. So bedingt sich beispielsweise das KAIO bei Informationssicherheitsfragen ein vertragliches Auditrecht aus.

Das AVET schliesst Leistungsaufträge mit akkreditierten Kontrollorganisationen für die Durchführung von Tierschutzkontrollen in Nutztierhaltungen ab. Gestützt auf die Tierschutzverordnung (TSchV) hat das AVET diese Kontrolltätigkeit privater Dritter stichprobeweise zu überprüfen. Es stützt sich dabei insbesondere auf Feststellungen aus eigenen Kontrollen sowie auf Kontrollbegleitungen ab und nutzt regelmässige Weiterbildungen mit den Kontrollorganisationen, um den Wissensstand auszubilden und zu überprüfen. Eine Doppelspurigkeit zur Überwachungstätigkeit der Schweizerischen Akkreditierungsstelle besteht dabei jedoch nicht.

Ein weiteres Beispiel stammt aus dem Bereich des AUE, das unter anderem für den Vollzug der eidgenössischen Vorschriften zur Luftreinhaltung (Luftreinhalte-Verordnung, LRV²) zuständig ist. Artikel 13a LRV verlangt den Nachweis der anerkannten Regeln der Messtechnik. Sofern eine Behörde Emissionsmessungen und Kontrollen nach Artikel 13 durch Dritte durchführen lässt, muss sie periodisch prüfen, ob diese die anerkannten Regeln der Messtechnik ausreichend kennen. Für die Zulassung von privaten Messstellen für Messungen gemäss Artikel 13 LRV ist somit eine periodische Prüfung (Audit) erforderlich.

Die Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) hat zu diesem Zweck eine zentrale Geschäftsstelle QS Emissionsmessungen | KVU eingerichtet. Deren Hauptaufgabe ist die Durchführung von periodischen Audits mit Messstellen, um zu prüfen, ob diese die Anforderungen für eine Zulassung erfüllen.

Zu erwähnen ist schliesslich die Delegation von Fahrzeugprüfungen/MFK an den TCS durch das SVSA. Das SVSA ist nach ISO-9001 zertifiziert und die Fahrzeug- und Schiffsprüfungen sind zusätzlich nach ISO 17020 akkreditiert. Diese Norm verlangt, dass bei ausgegliederten Leistungen deren Anforderungen durch den Auftragnehmer erfüllt sein müssen. Dies überprüft das SVSA vor Ort mit eigenen Checklisten in Anlehnung an die ISO 17020, da der TCS selber über keine entsprechende Akkreditierung verfügt.

Verteiler

– Grosser Rat

² SR 814.318.142.1