Stadt Luzern
Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
www.stadtrat.stadtluzern.ch

T 041 208 82 11
stadtrat@stadtluzern.ch

Antwort auf die Interpellation 197

Vorgaben für Leistungsvereinbarungen

Miriam Gasser und Anina Koch namens der SP/JUSO-Fraktion vom 6. Mai 2026
StB 812 vom 21. Oktober 2026

Mediensperrfrist: 17. November 2026, 11.00 Uhr

Ausgangslage
Die Interpellantinnen stellen Fragen zu den Vorgaben für Leistungsvereinbarungen. Es gebe zwar einerseits die städtische Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung der Stadt Luzern und andererseits enthalte das Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden des Finanzdepartements das Thema betriebliche Leistungsaufträge. Es bleibe indessen unklar, welche inhaltliche Vorgaben für Leistungsvereinbarungen gelten würden.

Klare und einfach auffindbare Richtlinien der Stadt Luzern wären laut den Interpellantinnen ein wichtiger Schritt, um die Transparenz, Nachhaltigkeit und Effizienz von Leistungsvereinbarungen zu stärken.

Erwägungen
Die Auslagerung von Aufgaben an Dritte und die Regelung dieser Auslagerung in Leistungsvereinbarungen betreffen das Beitrags- und das Beschaffungswesen. Der betriebliche Leistungsauftrag bezieht sich auf den verwaltungsinternen betrieblichen Steuerungskreislauf.

– Betrieblicher Leistungsauftrag: Mit dem betrieblichen Leistungsauftrag wird der politische Leistungsauftrag der einzelnen Aufgabenbereiche konkretisiert. Das Finanzhaushaltsrecht (Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 [FHGG; SRL Nr. 160] und § 8 f. des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 [GG; SRL Nr. 150]) gehen von zwei Steuerungskreisläufen aus, einem politischen und einem betrieblichen:

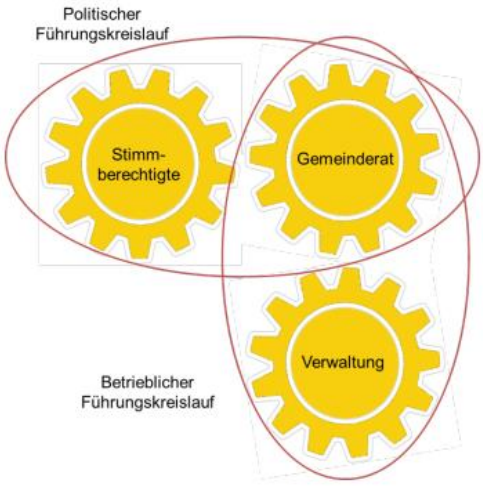

Abb. 1: Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden, Kapitel 2.2.1 Führungssystem im Überblick, 2.2.1.2 Instrumente der Steuerung

Im Bereich des betrieblichen Steuerungskreislaufs sind die Gemeinden weitgehend frei. In der Stadt Luzern sind die politischen Leistungsaufträge bereits sehr differenziert und umfassend. Den Direktionen wird deshalb ein möglichst grosser Handlungsspielraum in der Festlegung von betrieblichen Zielsetzungen gewährt. Für die unterjährige Steuerung findet ein Trimestercontrolling statt: Die Aufgabenverantwortlichen legen gegenüber der Direktionsleitung (Vorsteher/in DV, Stabschef/in SC, Verantwortliche/r für Finanzen und Controlling VFC) in Form von Trimesterberichten Rechenschaft über die Einhaltung des politischen und betrieblichen Leistungsauftrags ab. Damit ist sichergestellt, dass die Direktionsvorstehenden alle vier Monate über den aktuellen Geschäftsgang der einzelnen Aufgaben informiert sind und bei Bedarf Einfluss nehmen können.

– Leistungsvereinbarungen: Grundsätzlich haben die Gemeinden ihre Aufgaben durch die Verwaltungsangestellten umsetzen zu lassen (§ 29 GG). Sie sind aber auch berechtigt, die Erfüllung von Aufgaben externen Leistungserbringenden zu übertragen (§ 44 GG). Überträgt die Gemeinde die Erfüllung von Aufgaben Externen und entschädigt sie dafür mit einem Staatsbeitrag (Beitragswesen[1]), hat sie die Aufgabenerfüllung zu überwachen und muss sicherstellen, dass sie die Aufgabe auch wieder selbst erfüllen kann oder einem anderen Leistungserbringenden übertragen könnte (§ 45 GG). Die Übertragung der Erfüllung muss in einer Leistungsvereinbarung geregelt werden, die zwingend folgenden Regelungsinhalt umfassen muss (§ 30 FHGG):
  – die zu erfüllenden Aufgaben,
  – die Qualität und das Ausmass der Aufgabenerfüllung,
  – die Abgeltung unter dem Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Budgetkredits durch die Stimmberechtigen oder das Parlament,
  – die Berichterstattung.

Die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben an die Privatwirtschaft fällt in der Regel unter das Beschaffungsrecht, wenn es mehrere geeignete Anbieterinnen gibt.

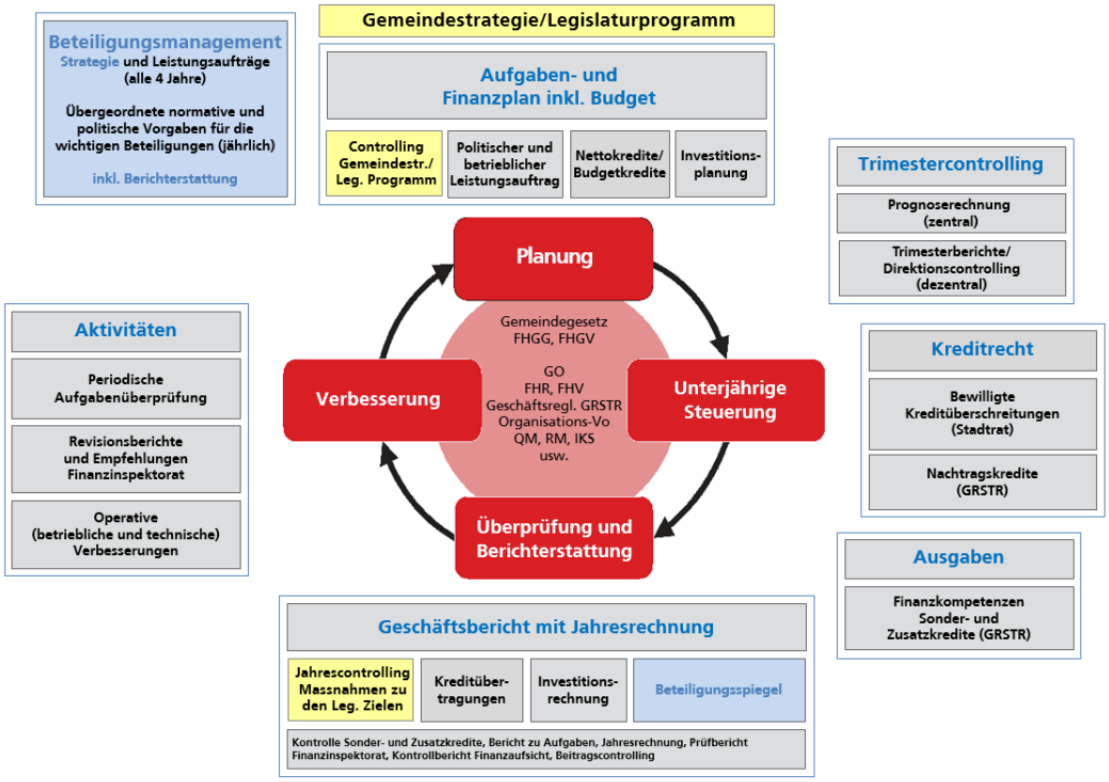

Abb. 2: Planungs- und Steuerungskreislauf in der Stadt Luzern

[1] Die Grundsätze des Beitragswesens sind im Reglement über das Beitragsmanagement vom 29. Februar 2024 geregelt (sRSL 0.5.1.1.4). Im Beitragswesen wird differenziert zwischen Abgeltungen (Entschädigung für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe durch Private) und Finanzhilfen (finanzielle Unterstützung von privatem Engagement, an dessen Erbringung ein öffentliches Interesse besteht).

Zu 1.:
Welche allgemein gültigen, schriftlich fixierten Vorgaben (z. B. Richtlinien, Reglemente, interne Weisungen) gelten derzeit für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit externen Partnern, die Dienstleistungen für die Stadt Luzern erbringen? Falls solche allgemeingültigen Vorgaben nicht existieren: Gibt es je nach Sektor geltende Vorgaben (welche und für welchen Geltungsbereich)?

Jedes staatliche Handeln bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Damit dies auch bei einer Auslagerung sichergestellt bleibt, hat der Grosse Stadtrat mit B+A 46 vom 13. Dezember 2023: «Beitragsmanagement. Erlass Reglement über das Beitragsmanagement» das Reglement über das Beitragsmanagement vom 29. Februar 2024 (sRSL 0.5.1.1.4) erlassen. Darin sind im Abschnitt II. Abgeltungen (Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte) die allgemeingültigen Vorgaben für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen enthalten. In der Verordnung zum Reglement über das Beitragsmanagement vom 12. Juni 2024 (Beitragsverordnung; sRSL 0.5.1.1.5) sind insbesondere Details zur Berichterstattung geregelt (Art. 3). Zur Gewährleistung der sozialen Nachhaltigkeit haben diejenigen Leistungserbringenden, die Beiträge über Fr. 250’000.– pro Jahr erhalten, einen Nachweis zur Einhaltung der Lohngleichheit zu erbringen (z. B. Logib-Nachweis).

Die Beiträge der Stadt Luzern sind im Geschäftsbericht transparent in jeder Aufgabe als Transferaufwand ausgewiesen (vgl. dazu auch Kap. 3.3 von B+A 46/2023). Neben diesen allgemeingültigen Vorgaben zur Vergabe von Beiträgen gibt es mehrere spezialrechtliche Reglemente, die weitere Vorgaben enthalten (vgl. dazu Kap. 2.2 von B+A 46/2023).

Soweit auf dem Markt mehrere geeignete Anbietende für die Erbringung der Leistung bestehen und das Beschaffungsrecht zur Anwendung gelangt, ist zudem die Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung der Stadt Luzern zu beachten. Beim Einkauf von Dienstleistungen ist die Relevanz für Umwelt und Gesellschaft allerdings eher klein (vgl. dazu die Relevanzmatrix des Bundesamtes für Umwelt). Die relevantesten Umwelteinflüsse im Bereich Dienstleistungen ergeben sich durch den Energieverbrauch. Deshalb sollen Firmen mit einer effektiven Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt werden, die energieeffiziente Geräte einsetzen. Die Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung der Stadt Luzern konzentriert sich auf diejenigen Bereiche (Produktkategorien), die eine hohe Relevanz aufweisen. Aus diesem Grund gibt es keine allgemeingültigen Nachhaltigkeitskriterien der Stadt Luzern bei der Vergabe von Dienstleistungen.

Zu 2.:
Falls Kriterien (allgemeine oder spezifische Bereiche) vorhanden sind: Auf welcher rechtlichen oder politischen Grundlage basieren diese Kriterien und werden alle Kriterien verbindlich angewendet, oder besteht Spielraum für Abweichungen? Falls ja: Wer entscheidet über Ausnahmen, und nach welchen Kriterien? Wie werden die Kriterien im Einzelfall gewichtet oder priorisiert?

Alle öffentlichen Aufgaben stützen sich auf eine gesetzliche Grundlage, die auch bei einer Auslagerung der Aufgabenerfüllung zu beachten ist und in der Leistungsvereinbarung konkretisiert wird. Allgemeingültige Vorgaben gibt es wie erwähnt im Beitragsmanagement (insb. Einhaltung der Lohngleichheit) und in der Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung.

Die Pflicht zur Gewährleistung der Lohngleichheit stützt sich auf Art. 8 Abs. 3 BV, auf das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1) sowie auf Art. 12 (Einhaltung der Lohngleichheit durch externe Leistungserbringende) der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB; SRL Nr. 733b).

Die Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung stützt sich auf das Reglement für eine nachhaltige städtische Energie-, Luftreinhalte- und Klimapolitik vom 9. Juni 2011 (Energiereglement; sRSL 7.3.1.1.1) und auf die IVöB. Die Richtlinie enthält Muss- und Kann-Kriterien. Ersteres ist als Spezifikation des Beschaffungsgegenstandes aufzunehmen, Letzteres ist so weit wie möglich beim Kauf zu berücksichtigen. Die Verantwortung liegt bei den einkaufenden Stellen (vgl. dazu auch Antwort auf Frage 4).

Zu 3.:
Falls keine Kriterien vorhanden sind: Wie wird aktuell sichergestellt, dass Leistungsvereinbarungen öffentlichen Interessen (z. B. Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit, Transparenz) entsprechen?

Die verfassungsmässigen Prinzipien wie Legalitätsprinzip, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit (vgl. dazu Art. 5 BV) sind bei allen Verwaltungstätigkeiten zu beachten, so auch bei der Auslagerung der Aufgabenerfüllung und bei Dritten, die ausgelagerte öffentliche Aufgaben erfüllen. Mit dem Erlass des Reglements über das Beitragsmanagement wurden nicht nur allgemeingültige Vorgaben für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen eingeführt, sondern auch einheitliche Controllinginstrumente (vgl. Kap. 3 Controllinginstrumente, B+A 46/2023). Die Einhaltung und Umsetzung der Leistungsvereinbarungen ist von der zuständigen Dienstabteilung zu überwachen (Art. 1 der Beitragsverordnung). Falls die Leistungsvereinbarung nicht oder mangelhaft erfüllt wird, kann die Stadt Luzern entsprechende Sanktionen anordnen (Beiträge verweigern, kürzen oder zurückfordern). Die Erkenntnisse aus dem Controlling fliessen bei der Verlängerung von Leistungsvereinbarungen ein (Art. 12 Abs. 3 Reglement über das Beitragsmanagement). Mit diesem Steuerungs- und Controllingkreislauf wird sichergestellt, dass die Beiträge vertragsgemäss verwendet werden und dass das öffentliche Interesse gewahrt ist.

Zu 4.:
Inwieweit gelten die Kriterien der öffentlichen Beschaffung auch für Leistungsvereinbarungen, und werden alle Kriterien verbindlich angewendet oder besteht Spielraum für Abweichungen? Falls ja: Wer entscheidet über Ausnahmen, und nach welchen Kriterien?

Grundsätzlich untersteht die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe dem Beschaffungsrecht (Art. 9 IVöB). Das setzt voraus, dass der Inhalt der Leistungsvereinbarung die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe ist. Wo keine Leistung eingekauft wird, sondern eine Institution im öffentlichen Interesse unterstützt wird, handelt es sich um die Gewährung von Finanzhilfen (Subventionsvereinbarung); bei Finanzhilfen ist das Beschaffungsrecht nicht anwendbar.

Die Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung der Stadt Luzern gilt für alle Beschaffungen, d. h. für alle Verträge, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen (vgl. Art. 1 i. V. m. Art. 8 IVöB). Zwingende Produktvorgaben sind verbindlich. Die Verantwortung liegt bei den Leadeinkäuferinnen und -einkäufern und den zuständigen Dienstabteilungen. Die Einhaltung und Umsetzung der Richtlinie durch die Leadeinkaufenden wird von der Dienstabteilung Umweltschutz in Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle Beschaffungswesen (Rechtsdienst Finanzdirektion) kontrolliert. Die Controllingberichte werden dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht, und die Erkenntnisse fliessen in die Weiterentwicklung der Richtlinie sowie in die Gestaltung des Prozesses ein.