

Interfraktionelle Motion FDP/JF, SVP (Bernhard Eicher, FDP/Alexander Feuz, SVP): Klare Definition der Geschäftsfelder von ausgelagerten Betrieben

Die Stadt Bern verfügt über zwei wichtige ausgelagerte Betriebe. Es sind dies Energie Wasser Bern (ewb) und die Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (Bernmobil). Beide sind als öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert und verfügen je über ein entsprechendes, vom Stadtparlament erlassenes Reglement. Darin ist u.a. der Kernauftrag der beiden ausgelagerten Betriebe wie folgt definiert:

- ewb: «...gewährleistet im Rahmen der übergeordneten Gesetzesbestimmungen jederzeit für das Gebiet der Stadt Bern die Wasserversorgung und die thermische Kehrrichtverwertung sowie die Versorgung der Kundinnen und Kunden aller Abnehmerkategorien mit Energie (Elektrizität, Gas und Fernwärme)». Weiter ist ewb berechtigt, vorgenannte Leistungen auch ausserhalb des Stadtgebiets zu erbringen und Fernmeldedienste anzubieten. Schliesslich wird festgehalten: «ewb ist berechtigt, möglichst zu gewinnbringenden, mindestens aber kostendeckenden Preisen im Rahmen ihres Leistungsauftrages gewerbliche Leistungen anzubieten».¹
- Bernmobil: «...erbringt ihr Leistungsangebot des öffentlichen Verkehrs – neben anderen Transportunternehmen – in der Stadt Bern sowie in allen anderen Gebieten ausserhalb des Hoheitsgebiets der Stadt Bern, für die sie einen Leistungsauftrag angenommen haben». Der Leistungsauftrag erfolgt vom Kanton Bern, weiter besteht die Möglichkeit, Zusatzbestellungen mindestens unter Verrechnung der ungedeckten Zusatzkosten abzuwickeln. Schliesslich ist auch Bernmobil berechtigt «...im In- und Ausland – zu möglichst gewinnbringenden, mindestens aber zu kostendeckenden Preisen – gewerbliche Leistungen anzubieten, welche ihre angestammte Tätigkeit als Transportunternehmung in geeigneter Weise ergänzen oder die Anziehungskraft ihres Angebots als Transportunternehmung des öffentlichen Verkehrs steigern».²

Mit Blick auf die erlaubten gewerblichen Leistungen stellt sich die Frage, inwieweit dadurch klassische Tätigkeitsgebiete lokaler Gewerbebetriebe konkurrenziert werden. Die Konkurrenzierung Privater ist gemäss Gemeindeordnung (GO)³ grundsätzlich untersagt (Subsidiaritätsprinzip). Konkret ist in Art. 22 GO unter dem Titel «Schranke des städtischen Handelns» festgehalten: «Die Stadt handelt, wo Private eine Aufgabe nicht selber bewältigen können und das öffentliche Interesse es erfordert». Der Schutz des lokalen Gewerbes vor Konkurrenzierung durch ausgelagerte Betriebe ist somit klarer Wille der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Bern.

Entsprechend ist die Politik gefordert, dieser Willensäusserung der Stimmberechtigten nachzukommen und den ausgelagerten Betrieben klare Grenzen ihres Tätigkeitsgebiets zu setzen. Erscheint dies bei Bernmobil dank der Verknüpfung von gewerblicher Leistung und der Anforderung, solche Leistungen müssten die angestammte Tätigkeit des Unternehmens in geeigneter Weise ergänzen, einigermassen gelungen, ist die Formulierung im ewb-Reglement doch sehr offen.

Der Gemeinderat wird deshalb aufgefordert, die beiden genannten Reglemente – insbesondere jenes zu ewb – dahingehend zu überarbeiten, dass dem in GO Art. 22 festgehaltenen Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen wird. Die Reglements-Revisionen sind dann dem Stadtparlament und nötigenfalls den Stimmberechtigten vorzulegen.

Bern, 17. September 2020

¹ Art 4 und Art 13 Reglement Energie Wasser Bern (ewb-Reglement, ewr) vom 15. März 2001, SSSB 741.1.

² Art 6 und Art. 7 Anstaltsreglement der Städtischen Verkehrsbetriebe (SVB) vom 28. September 1997, SSSB 764.11.

³ Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) vom 3. Dezember 1998, SSSB 101.1.

Erstunterzeichnende: Bernhard Eicher, Alexander Feuz

Mitunterzeichnende: Hans Ulrich Gränicher, Vivianne Esseiva, Oliver Berger, Tom Berger, Kurt Rügsegger, Ueli Jaisli, Barbara Freiburghaus, Fuat Köçer, Thomas Glauser, Ursula Stöckli

Antwort des Gemeinderats

Ausgangslage

BERNMOBIL

Mit Inkrafttreten des Anstaltsreglements der Städtischen Verkehrsbetriebe (SVB-Reglement, SSSR 764.11) am 28. September 1997 wurden die damaligen Verkehrsbetriebe aus der Stadtverwaltung ausgegliedert und treten seit Anfang 2000 unter der Geschäftsbezeichnung BERNMOBIL auf. Im reglementarischen Leistungsauftrag ist im SVB-Reglement unter Artikel 7 festgehalten, dass die SVB berechtigt sind, gewerbliche Leistungen anzubieten, «welche ihre angestammte Tätigkeit als Transportunternehmen in geeigneter Weise ergänzen oder die Anziehungskraft ihres Angebots als Transportunternehmung des öffentlichen Verkehrs zu steigern».

Energie Wasser Bern (ewb)

Im Jahr 2001 wurde Energie Wasser Bern (ewb) aus der Stadtverwaltung ausgegliedert. Das dazu notwendige Reglement Energie Wasser Bern vom 15. März 2005 (ewb-Reglement; ewr; SSSB 741.1) wurde durch die Stimmberechtigten der Stadt Bern mit 72,41 % Ja-Stimmen angenommen.

Seit der ersten Fassung des ewr ist der in der vorliegenden Motion in Frage gestellte Artikel 13 Bestandteil des Reglements. Mit den in Artikel 13 enthaltenen Bestimmungen sollte dem Unternehmen nach der Ausgliederung bewusst ermöglicht werden, ergänzend zum Kerngeschäft eines Energieversorgungsunternehmens (EVU) eine breite Palette von weiteren (gewerblichen) Dienstleistungen anzubieten.

Die Umschreibung der gewerblichen Tätigkeit wurde bewusst offen formuliert, um ewb den angestrebten unternehmerischen Spielraum zu sichern. Das Unternehmen sollte damit in die Lage versetzt werden, auf beschränkt vorhersehbare Marktentwicklungen reagieren und die Betriebsstrukturen entsprechend anpassen zu können, insbesondere auch im Hinblick auf die Erreichung der ambitionierten Ziele der Energie- und Klimastrategie 2025 der Stadt Bern. Diese Zielerreichung wird unterstützt durch den Beitrag von ewb als Gesamtenergiespezialist, welcher als Mittler zwischen den Zielen der Energie- und Klimastrategie und der Bevölkerung agiert.

BERNMOBIL

Gewerbliche Leistungen von BERNMOBIL:

BERNMOBIL ist im Gebiet der gewerblichen Leistungen zurückhaltend tätig. Umfang und Umsatz dieser Tätigkeiten sind im Verhältnis zum Gesamtumsatz gering und weisen einen engen Bezug zum Leistungsauftrag auf, wie es das Anstaltsreglement vorsieht. BERNMOBIL bietet Dritten nur Leistungen an, die BERNMOBIL auch intern erbringt. Als gewerbliche Leistungen erbringt das Unternehmen im Wesentlichen Tätigkeiten in den Bereichen berufliche Aus- und Weiterbildung, Fahrplanerstellung, Leitstellen- und Fahrgastinformations-Dienstleistungen, Fahrzeug-Instandhaltung für andere konzessionierte Transportunternehmen, Extrafahrten und Fahrten im Auftrag Dritter, Geschäftsführung Moonliner und Libero-Tarifverbund, Unterhalt von Ticketautomaten anderer Transportunternehmen, Vermietung nicht benötigter Liegenschaften. Der Umsatz der gewerblichen Leistungen betrug im Jahr 2020 rund 3,1 Mio. Franken bei einem Gesamtumsatz von 155.8 Mio. Franken (2 Prozent).

Energie Wasser Bern

Gewerbliche Leistungen von ewb:

Die in der titelerwähnten Motion thematisierte Konkurrenzierung des lokalen Gewerbes durch ausgelagerte Betriebe wurde bereits in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen vorgebracht. Der Stadtrat hat die Forderung der Beschränkung der gewerblichen Tätigkeit von ewb unter entsprechender Anpassung des ewr bisher stets abgelehnt.

Eine gegenüber dem vorliegenden Vorstoss praktisch identische Forderung der Anpassung des ewr und der Beschränkung der gewerblichen Leistungen von ewb stellte die am 11. Mai 2006 von der FDP eingereichte dringliche Motion «Beteiligungsstrategie ewb». In seiner Stellungnahme kam der Gemeinderat nach Vorliegen eines juristischen Kurzgutachtens zum Schluss, dass die gewerblichen Leistungen von ewb mit dem Leistungsauftrag vereinbar sind und kein Handlungsbedarf für eine Anpassung des ewr vorliegt. Die Forderung nach der Anpassung des Reglements und der Eingrenzung der gewerblichen Tätigkeiten von ewb wurde schliesslich auch vom Stadtrat deutlich abgelehnt.

Subsidiaritätsprinzip

Die im vorliegenden Vorstoss geforderte Überarbeitung des ewr wird begründet mit Artikel 22 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1), wonach unter dem Titel «Schranke des städtischen Handelns» festgehalten ist: «Die Stadt handelt, wo Private eine Aufgabe nicht selber bewältigen können und das öffentliche Interesse es erfordert». Gemäss den Motionärinnen und Motionären ist der Schutz des lokalen Gewerbes vor Konkurrenzierung durch ausgelagerte Betriebe klarer Wille der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Bern. Die Politik wird aufgefordert, dieser Willensäusserung der Stimmberechtigten nachzukommen und den ausgelagerten Betrieben klare Grenzen in Bezug auf ihr Tätigkeitsgebiet zu setzen unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.

Gemäss dem Bundesgerichtsurteil «Glarnersach» vom 3. Juli 2012 stellt jedoch eine staatliche Konkurrenz keinen Eingriff in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit dar. Tritt ein staatliches Unternehmen wie ein privater Mitbewerber auf, spricht mit den gleichen Rechten und Pflichten, so entsteht den Privaten lediglich ein weiterer Konkurrent. ewb hat im Rahmen ihrer gewerblichen Tätigkeiten die regulatorischen Vorgaben stets beachtet und sich korrekt verhalten. Die Wettbewerbskommission (WEKO) kam nach umfangreichen Abklärungen zum Schluss, dass sich aus den gewerblichen Tätigkeiten von ewb keine missbräuchliche Behinderung von anderen Unternehmen ergeben.

Weiter lässt sich festhalten, dass ewb ihre Bilanz erstellt und Rechnung ablegt nach den für Aktiengesellschaften geltenden Vorschriften (Art. 40 ewr). Sie unterzieht sich hierbei freiwillig dem Rechnungslegungsstandard von Swiss GAAP FER, der Gewähr bietet für Transparenz, das heisst, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (True and Fair View). Dies gilt auch für die von ewb kontrollierten Tochtergesellschaften; diese werden nach Swiss GAAP FER vollkonsolidiert.

Die gegenüber den Mitbewerbern zu Recht geforderten «gleich langen Spiesse» zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sind bei den Tochtergesellschaften von ewb dadurch gewährleistet, dass sich die Anstellungsbedingungen für deren Personal nach den Branchenvorgaben (Branchen-GAV) richten. Ferner kommen im Verhältnis zwischen ewb und ihren Tochtergesellschaften die beschaffungsrechtlichen Vorgaben zur Anwendung, womit auch unter diesem Aspekt eine Bevorzugung ausgeschlossen ist.

Zukünftige Entwicklungen

Seit Erlass des ewr wurde der Strommarkt bereits zu einem wesentlichen Teil geöffnet. Von dem von ewb verkauften Stromvolumen ist bereits über 60 Prozent dem freien Wettbewerb ausgesetzt. Der Bundesrat hat am 11. November 2020 entschieden, an der vollständigen Strommarktöffnung festzuhalten. Mit Verfügung der WEKO vom 25. Mai 2020 in Sachen Netzzugang EGZ und ewl wurde auch der Gasmarkt auf der Grundlage des Kartellrechts faktisch geöffnet, also noch vor Erlass der hierfür vorgesehenen gesetzlichen Grundlage (Gasmarktgesetz).

Gemäss Eignerstrategie ist ewb eine Hauptakteurin bei der Umsetzung des Richtplans Energie und der Energie- und Klimastrategie der Stadt Bern. ewb trägt die Ziele dieser Planungsinstrumente mit. Mit dem im Jahr 2021 geplanten Erlass des Klimareglements der Stadt Bern, welches die Ziele des Klimaübereinkommens von Paris auf Stadtgebiet umsetzt, nehmen auch die Anforderungen an ewb hinsichtlich der Erneuerbarkeit der Energieversorgung nochmals zu. Umso mehr ist es unabdingbar, dass ewb rasch, agil und flexibel auf Anpassungen des regulatorischen Umfelds, auf Marktentwicklungen und auf Änderungen des Kundenverhaltens beziehungsweise auf neue Kundenbedürfnisse reagieren kann. Dies sowohl in Bezug auf die Organisation und Strukturen, als auch hinsichtlich der Anpassung der Prozesse und – vor allem – der Ausgestaltung seines Produktportfolios und seiner Dienstleistungen.

Beim Kerngeschäft eines EVU handelt es sich um grundsätzlich austauschbare Standardprodukte (so genannte «Commodities»). Um sich aber gegenüber den Mitbewerbenden abheben zu können, muss ewb deshalb die Möglichkeit haben, zum Kerngeschäft ergänzende gewerbliche Leistungen anbieten zu können. Die Differenzierung am Markt erfolgt durch Produktinnovationen oder durch die «Veredelung» von Standardprodukten beziehungsweise das Anbieten von neuen Dienstleistungen. Den gewerblich tätigen Tochtergesellschaften kommt hierbei namentlich folgende Rolle zu: Sie planen, realisieren und betreiben energieeffiziente und nachhaltige Lösungen für erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Dabei fungieren sie als Absatzmittlerinnen für die Produkte und Dienstleistungen von ewb und festigen die Glaubwürdigkeit des Unternehmens als Gesamtenergiespezialist.

Fazit

Die in der vorliegenden Motion geforderte Anpassung von Artikel 13 ewr stünde der Absicht, die der Gesetzgeber 2001 mit dem Erlass des ewr verfolgte, diametral entgegen und würde Sinn, Zweck und Erfolg der Auslagerung grundsätzlich in Frage stellen. Ein situatives und punktuelles Abändern des Reglements stellt zudem die zielgerichtete und auf Kontinuität ausgerichtete Führung und damit ein erfolgreiches Auftreten von ewb am Markt in Frage. Mit der Beschränkung zur Erbringung von gewerblichen Leistungen würde ewb einem zentralen Instrument beraubt, um langfristig erfolgreich am Markt bestehen zu können und die Erreichung der Ziele der Energie- und Klimastrategie 2025 zu unterstützen. Hierfür besteht gemäss den vorstehenden Ausführungen weder Anlass, noch entspricht eine derartige Selbstbeschränkung dem (ursprünglichen) Wille des Gesetzgebers bei der Ausgliederung von ewb aus der Stadtverwaltung Bern.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Keine.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 17. März 2021

Der Gemeinderat