

Motion Fraktion BDP/CVP (Henri-Charles Beuchat, CVP/Kurt Hirsbrunner, BDP): Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gesellschaften mit städtischer Kapitalbeteiligung, der ausgelagerten Betriebe oder der verselbstständigten Einheiten

Der Gemeinderat wird beauftragt folgende Massnahmen zu ergreifen:

1. Dem Stadtrat wird ein Wahlrecht für alle Vertretungen der Gesellschaften mit städtischer Kapitalbeteiligung, der ausgelagerten Betriebe oder der verselbstständigten Einheiten und Anstalten erteilt. Die Bestimmungen sind dahingehend abzuändern.
2. Der Gemeinderat soll mit Vertreterinnen und Vertretern nur noch in den Verwaltungsrat oder in verselbstständigten Einheiten und Anstalten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungsrates dies nahelegt.

Ziel

Die Kontrolle des Stadtrates soll hinsichtlich der Vertretungen in Gesellschaften mit städtischer Kapitalbeteiligung, (VR-Mandate) ausgelagerten Betrieben oder verselbstständigten Einheiten und Anstalten verstärkt werden.

Derzeit basiert die Kontrolle über die Vertretung in Gesellschaften mit städtischer Kapitalbeteiligung, ausgelagerten Betrieben oder verselbstständigten Einheiten und Anstalten auf uneinheitlichen und zum Teil ungenügenden Grundlagen. (ewb wird vom Stadtrat gewählt, BernMobil vom Gemeinderat usw.) Stellt der Stadtrat bei der Kontrolle Fehlentwicklungen fest, muss er mit dem Wahlrecht griffige Massnahmen treffen können.

Vertreter der Stadt Bern nehmen nur noch dort Einsitz, wo die Interessen der Stadt nicht anderweitig wahrgenommen werden können. Die Kapitalbeteiligungen sind auf ein Minimum zu beschränken.

Begründung

Die Verwaltung und verselbstständigten Anstalten der Stadt Bern erfüllen eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Aufgaben. Dazu gehören nicht nur klassische Staatsaufgaben in den Bereichen Wohlfahrt, Sicherheit und Sicherung der finanziellen Basis des Staates für seine Aufgabenerfüllung, sondern auch Aufgaben wie die Bereitstellung von Dienstleistungen oder die Sicherstellung einer Grundversorgung mit Infrastrukturdienstleistungen. Einige dieser Aufgaben bedürfen einer engen politischen Begleitung.

Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gesellschaften mit städtischer Kapitalbeteiligung, der ausgelagerten Betriebe oder der verselbstständigten Einheiten und Anstalten überwacht das Parlament den Gemeinderat bei der Wahrnehmung der Interessen der Stadt Bern. Durch die vorgeschlagene Optimierung und die Massnahmen erfährt das Parlament eine Stärkung.

Bern, 18. März 2010

Motion Fraktion BDP/CVP (Henri-Charles Beuchat, CVP/Kurt Hirsbrunner, BDP), Edith Leibundgut, Claudia Meier, Vinzenz Bartlome, Thomas M. Bürki, Thomas Begert, Beat Gubser, Erich J. Hess, Peter Wasserfallen

Antwort des Gemeinderats

Die Budget- und Aufsichtskommission (BAK) des Stadtrats hat beim Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern eine Studie zur Auslagerung öffentlicher Aufgaben in Auftrag gegeben. Diese Studie, die im Jahr 2007 vorgelegt worden ist, befasst sich insbesondere mit der Kompetenzverteilung zwischen Stadtrat, Gemeinderat und (externen) Verwaltungsträgern.

Die Studie hat dargelegt, dass gegenüber den ausgegliederten städtischen Unternehmen eine klare Rollentrennung zwischen Exekutive und Legislative besteht: Der Gemeinderat nimmt die Aufsicht wahr, während dem Stadtrat die Funktion der Oberaufsichtsbehörde zukommt: „Die Rolle des Parlaments definiert sich durch seine Oberaufsichtsfunktion: Das Parlament hat die Aufgabe, die Regierung bei der Wahrnehmung der Eignerinteressen zu beaufsichtigen. [...] Das Parlament beaufsichtigt die öffentlich-rechtlichen Anstalten im Rahmen seiner Oberaufsicht und übt grundsätzlich keine direkte Kontrolle über die öffentlich-rechtlichen Anstalten aus.“ (Studie, S. 51 f.). Die von der BAK des Stadtrats in Auftrag gegebene Studie erinnert den Stadtrat im Hinblick auf seine Rolle an Folgendes: „Der Stadtrat muss sich im Klaren darüber werden, dass verringerte Einflussmöglichkeiten notwendige Konsequenz von Auslagerung sind und gewissermassen den Preis für die beabsichtigte höhere Effizienz der städtischen Leistungen darstellen.“ (Studie, S. 56).

Zu Punkt 1:

Die Motion verlangt, dass der Stadtrat alle städtischen Vertretungen der Gesellschaften mit städtischer Kapitalbeteiligung, der ausgelagerten Betriebe oder der verselbstständigten Einheiten und Anstalten wählen soll. Diese Auffassung steht im Gegensatz zu der von der BAK des Stadtrats in Auftrag gegebenen Studie des Kompetenzzentrums für Public Management. Diese Studie macht in Bezug auf die Wahl von Verwaltungsräten ausgegliederter städtischer Unternehmen folgende „Kernaussage für die Corporate Governance“: „Die Regierung ernennt den Verwaltungsrat.“ Nach Auffassung der Experten für die Corporate Governance öffentlicher Unternehmen ist es also - aufgrund des entsprechenden, durch den Grundsatz der Corporate Governance geleiteten Rollenverständnisses von Parlament und Regierung - die Exekutive, welche die städtischen Vertretungen in den Leitungsorganen städtischer Unternehmen wählt. Dies ist sachlich begründet: Der Gemeinderat nimmt die Aufsichtsfunktion gegenüber diesen Organisationen ein und hat für die Um- und Durchsetzung der Eignerinteressen zu sorgen. Dem Gemeinderat steht auch ein entsprechendes Weisungsrecht zu. Ein Instrument der exekutiven Aufsicht ist das Recht, die Leitungsorgane einzusetzen und gegebenenfalls auch abzusetzen. Diese Führungsfunktionen sollen nicht im Rahmen der Oberaufsichtsfunktion, welche dem Parlament zukommt, eingesetzt werden. Das Parlament hat das Recht und die Pflicht, die Regierung zu kontrollieren, ob diese die Aufsicht gegenüber den städtischen Unternehmen sachgerecht wahrnimmt.

Der Gemeinderat teilt diese sachlich begründete und der Praxis anderer Gemeinwesen (und der Privatwirtschaft) weitgehend entsprechende Auffassung des Kompetenzzentrums für Public Management. Er beantragt dem Stadtrat deshalb, die Motion in diesem Punkt abzulehnen.

Zu beachten ist auch, dass der Motionstext das Wahlrecht sehr weitreichend dem Stadtrat zuweisen will: So sollen nicht nur die Verwaltungsräte der städtischen öffentlichrechtlichen Unternehmen, sondern sämtliche Vertretungen in Organisationen „mit städtischer Kapitalbeteiligung, ausgelagerten Betriebe oder der verselbständigten Einheiten und Anstalten“ durch den Stadtrat gewählt werden. Zunächst müsste präzisiert werden, welche Organisationen mit diesem Katalog tatsächlich gemeint sind. Die Stadt ist an einer Vielzahl von Organisationen kapitalmässig beteiligt, teilweise auch als Minderheits-Kapitalgeberin. Die meisten städtischen Vertretungen werden nicht vom Gemeinderat wahrgenommen, sondern von geeigneten Fachpersonen der Verwaltung oder von externen Fachpersonen. Nach dem Wortlaut der Motion müssten auch diese vom Stadtrat gewählt werden. Weiter ist es so, dass in verschiedenen Organisationen, an denen die Stadt beteiligt ist, ihr selbst gar kein Wahlrecht zusteht, sondern nur ein Vorschlagsrecht (z.B. in Aktiengesellschaften), während die Wahl durch das zuständige Organ der jeweiligen Organisation vorgenommen wird. Insofern würde der Motionstext Forderungen stellen, die rechtlich gar nicht erfüllbar sind. Schliesslich ist es so, dass im Rahmen von Auslagerungen (welche von Ausgliederungen zu unterscheiden sind) Aufgaben an externe, unabhängige Aufgabenträger übertragen werden, welche eine Aufgabe im Auftrag eines Gemeinwesens wahrnehmen, institutionell jedoch mit diesem nicht verbunden sind. Auch hier ist eine Wahl der Leitungsgorgane durch die Stadt nicht möglich.

Zu Punkt 2:

Der Vorstoss verlangt weiter, dass Mitglieder des Gemeinderats selbst nur dann in Verwaltungsräten oder in verselbständigten Einheiten von Anstalten Einsitz nehmen soll, wenn die Interessenwahrnehmung ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass möglich ist oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungsrats dies nahe legt.

Der Gemeinderat verfolgt seit einiger Zeit den Grundsatz, die städtischen Vertretungen in Drittinstitutionen nicht mehr durch politische Mandatsträgerinnen und -träger zu besetzen, soweit nicht besondere Umstände vorliegen. So hat er sich etwa bereits vor einigen Jahren aus sämtlichen Leitungsgremien der grossen Kulturinstitutionen zurückgezogen (z.B. Kunstmuseum, Historisches Museum, Stadttheater etc.). Der Gemeinderat nimmt nur noch in ganz ausgewählten Fällen durch seine Mitglieder in Verwaltungsräten Einsitz, nämlich nur dort, wo vitale Infrastrukturen oder Leistungen der Kernverwaltung oder der Daseinsvorsorge betroffen sind bzw. wo eine besonders hohe politische Sensibilität im Leitungsgremium vertreten sein muss. Hier ist eine direkte, unvermittelte Information und Einflussnahmemöglichkeit des Gemeinderats, der letztlich als Aufsichtsbehörde auch eine wesentliche Mitverantwortung trägt, oft von grösster Bedeutung, da Leistungen in Frage stehen, die für die Bevölkerung unverzichtbar und in der Regel nicht substituierbar sind (z.B. Wasser, Energie, öffentlicher Verkehr). Die vom Stadtrat (BAK) in Auftrag gegebene Studie stellt denn auch fest: „Nicht nur aufgrund der Stufenlogik, sondern auch aufgrund des Problems der gegensätzlichen Interessen sollte die Stadt daher möglichst keine politischen aus Gemeinderat und Stadtrat in den Verwaltungsrat entsenden. Ausnahmen sind dann sinnvoll, wenn es im Verwaltungsrat einen Bedarf nach Wissen gibt, den nur ein Gemeinderat befriedigen kann oder wenn das Gemeinwesen keine Möglichkeit hat, seine Interessen im erforderlichen Masse über anderweitige Instrumentarien wie Gesetze oder die Formulierung von strategischen Zielen sicherzustellen.“ (Studie, S. 49). Dies entspricht im Wesentlichen auch der Haltung des Gemeinderats: Politische Vertretungen sollen grundsätzlich nicht in Verwaltungsräte entsandt werden, von diesem Grundsatz müssen jedoch in begründeten Fällen Ausnahmen gemacht werden können. Diese Auffassung deckt sich mit der Forderung von Punkt 2 des Vorstosses. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat deshalb, diesen Punkt als Richtlinie erheblich zu erklären.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, Punkt 1 abzulehnen und Punkt 2 als Richtlinie erheblich zu erklären.

Bern, 18. August 2010

Der Gemeinderat