

Andreas Lienhard
Michael Cemerin

Auslagerung öffentlicher Aufgaben

**Kompetenzverteilung zwischen
Stadtrat, Gemeinderat und
Verwaltungsträgern (BERNMOBIL,
Energie Wasser Bern, Stadtbauten
Bern)**

Studie im Auftrag der Budget- und
Aufsichtskommission (BAK) des
Stadtrats von Bern

KPM-Schriftenreihe Nr. 17

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Dr. Adrian Ritz
Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Andreas Lienhard
Michael Cemerin

Auslagerung öffentlicher Aufgaben

**Kompetenzverteilung zwischen Stadtrat,
Gemeinderat und Verwaltungsträgern
(BERNMOBIL, Energie Wasser Bern,
Stadtbauten Bern)**

Studie im Auftrag der Budget- und
Aufsichtskommission (BAK) des Stadtrats von Bern

KPM-Verlag
Bern

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard ist Extraordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Dr. phil. Michael Cemerin war bis Ende 2006 Projektleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Auslagerung öffentlicher Aufgaben

Andreas Lienhard ; Michael Cemerin
Bern 2007
ISBN 978-3-906798-16-5

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2007 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	1
1 Ausgangslage und Vorgehen	3
2 Problemstellung	5
3 Ist-Analyse	7
3.1 Einleitung	7
3.2 Die Unternehmungen im Überblick	7
3.2.1 Vorbemerkung	7
3.2.2 Bernmobil	8
3.2.3 Energie Wasser Bern	9
3.2.4 Stadtbauten Bern	9
3.3 Kompetenzen, Instrumente, Prozesse	10
3.3.1 Vorbemerkung	10
3.3.2 Bernmobil	11
3.3.3 Energie Wasser Bern	14
3.3.4 Stadtbauten Bern	18
3.3.5 Rechte und Pflichten der Budget- und Aufsichtskommission	21
3.3.6 Unternehmensübergreifender Vergleich von Kompetenzen, Instrumenten und Prozessen	23
3.3.7 Die Hauptunterschiede im Überblick	29
3.4 Position der Akteure	31
3.4.1 Vorbemerkungen	31
3.4.2 Problemlage bei der BERNMOBIL	32
3.4.2.1 Sicht Stadtrat	32
3.4.2.2 Sicht Gemeinderat	33
3.4.2.3 Sicht BERNMOBIL	34
3.4.3 Problemlage bei der Energie Wasser Bern	35
3.4.3.1 Sicht Stadtrat	35
3.4.3.2 Sicht Gemeinderat	35
3.4.3.3 Sicht ewb	36
3.4.4 Problemlage bei den Stadtbauten Bern	37
3.4.4.1 Sicht Stadtrat	37
3.4.4.2 Sicht Gemeinderat	39
3.4.4.3 Sicht StaBe	40
3.5 Würdigung der unternehmensübergreifenden Analyse	41
4 Grundlagen der Corporate Governance	43
4.1 Einleitung	43
4.2 Grundannahmen der Corporate Governance	44
4.3 Soll-Grössen der Corporate Governance	45

5	Folgerungen für die Auslagerungen in der Stadt Bern	53
5.1	Allgemeine Folgerungen für alle drei Unternehmen.....	53
5.1.1	Vorbemerkung	53
5.1.2	Strategische und operative Steuerung der Unternehmen	53
5.1.3	Rollenverteilung in der Stadt Bern	54
5.1.4	Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalt	57
5.1.5	Kooperationen, Beteiligungen und Nebengeschäfte	59
5.1.6	Beteiligungsmanagement.....	59
5.2	Spezifische Folgerungen nach Unternehmen	61
5.2.1	Bernmobil.....	61
5.2.2	Energie Wasser Bern	62
5.2.3	Stadtbauten Bern	63
5.3	Beantwortung der Leitlinienfragen	65
6	Zusammenfassende Übersicht über die Empfehlungen.....	67
	ANHANG I: Kompetenzenmatrix	71
	Stadtrat.....	71
	Gemeinderat.....	75
	Verwaltungsrat.....	80
	ANHANG II: Durchgeführte schriftliche Befragungen	85
	ANHANG III: Beispiel eines Interviewfragebogens	86
	ANHANG IV: Dokumente und Literatur	90
	ANHANG V: Glossar und Abkürzungsverzeichnis.....	94

Management Summary

Die Stadt Bern hat verschiedene Aufgaben, die ursprünglich in der Stadtverwaltung angesiedelt waren, auf verselbständigte Organisationseinheiten ausgelagert. Ein erheblicher Teil dieser ausgelagerten Aufgaben wird durch der Stadt gehörende öffentlich-rechtliche Anstalten erfüllt. Im Laufe der Zeit wurden jedoch bei der politischen Steuerung dieser städtischen Unternehmen gewisse Mängel deutlich. Dies führte zu Reibungsverlusten sowie Unzufriedenheit bei und Spannungen zwischen den beteiligten Akteuren.

In dieser Studie werden die Probleme mit der politischen Steuerung der öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt Bern analysiert und transparenter gemacht. Daraus folgen Verbesserungsvorschläge zur Optimierung der politischen Steuerung.

Im Mittelpunkt der Arbeit stehen drei grosse öffentlich-rechtliche Anstalten der Stadt Bern: die BERNMOBIL, die Energie Wasser Bern (ewb) und die Stadtbauten Bern (StaBe). In einem ersten Schritt wurden die rechtlichen oder formalen Rahmenbedingungen, denen die drei öffentlichen Unternehmen gegenüberstehen, analysiert, verglichen und in einer Kompetenzmatrix zusammengefasst¹. In der folgenden Ist-Analyse wurden Akteure des Stadtrats, des Gemeinderats und der Unternehmen schriftlich zu verschiedenen Aspekten der politischen Steuerung der Anstalten befragt. Ziel war es, die subjektive Sicht dieser an den Auslagerungen beteiligten Akteure zu erfassen. Auf der Grundlage des Corporate-Governance-Ansatzes für den öffentlichen Sektor wurden anschliessend Soll-Grössen für die Stadt Bern entwickelt und Empfehlungen hergeleitet.

Durch diese Vorgehensweise konnte ein differenziertes Bild der Auslagerungsproblematik gezeichnet werden, aus dem sich grob vereinfacht die drei folgenden Hauptkenntnisse ergeben:

- 1) Das Rollenverständnis zwischen Stadtrat, Gemeinderat und öffentlich-rechtlicher Anstalt ist noch nicht ausreichend in die Steuerungskultur eingeflossen. Mit den Auslagerungen hat sich die Stadt Bern institutionelle Spielregeln gegeben. Diese gilt es einzuhalten und zu verinnerlichen. Obwohl dies in weiten Teilen schon geschehen ist und sich die Akteure überwiegend an ihre Rolle halten, gibt es bei bestimmten Themen immer wieder Differenzen. So sollte sich der Stadtrat z.B. in

¹ Diese befindet sich im Anhang I.

erster Linie auf seine Oberaufsichtsfunktionen beschränken und seine Informationsrechte nutzen. In Bezug auf den Gemeinderat erscheint dessen personelle Verwobenheit mit dem Verwaltungsrat der öffentlich-rechtlichen Anstalten überdenkenswert.

- 2) Die Steuerung der öffentlich-rechtlichen Anstalten ist zum Teil uneinheitlich. Entsprechend den unterschiedlichen Umfeldern, denen sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten ausgesetzt sehen, ist dies an sich sinnvoll. Es gibt jedoch auch viele institutionelle Regelungen, die eher pfadabhängig sind und im Sinne eines Vereinheitlichungspostulats zur besseren Übersicht und Komplexitätsreduzierung aneinander angepasst werden sollten. So z.B. die Wahl des Verwaltungsrats. Es ist nicht einsichtig, warum der Verwaltungsrat der StaBe vom Gemeinderat gewählt wird und der Verwaltungsrat von BERNMOBIL und ewb vom Stadtrat. Zwingend notwendig erscheint ferner, dass auch die Jahresrechnung und der Geschäftsbericht von BERNMOBIL durch den Gemeinderat genehmigt werden. Eine Vereinheitlichung bzw. Präzisierung des Instrumentariums würde die politische Steuerung erleichtern und verbessern. Generell gilt: differenzieren wo nötig, vereinheitlichen wo möglich.
- 3) Um die öffentlich-rechtlichen Anstalten zukünftig gesamthaft besser steuern zu können, wird vorgeschlagen, die Steuerung zu zentralisieren und ein Beteiligungsmanagement einzurichten; das heisst ein zentraler Steuerungsdienst auf Stufe Gemeinderat sowie eine entsprechende Funktion im Ratssekretariat. Dies würde unter anderem Kompetenzen bündeln, eine einheitliche Steuerung und eine effiziente Begleitung der öffentlich-rechtlichen Unternehmen ermöglichen. Konkrete Probleme – z.B. im Zusammenhang mit der Erstellung von Bauten – könnten in einem gewaltenübergreifenden Mediationsausschuss angegangen werden.

1 Ausgangslage und Vorgehen

In der Stadt Bern werden verschiedene bedeutende Aufgaben von Verwaltungsträgern ausserhalb der Zentralverwaltung wahrgenommen (insb. Stadtbauten Bern², Energie Wasser Bern³ und BERNMOBIL), die auf besonderen Rechtsgrundlagen⁴ basieren.

Der Stadtrat hat diesen Auslagerungen zwar zugestimmt, er hat aber im Zuge der Umsetzung, namentlich im Bereich der „politischen Steuerung“, gewisse Mängel geortet. Die Budget- und Aufsichtskommission (BAK) des Stadtrats will diese Mängel analysieren, das heisst präzise erfassen, konkretisieren und wo nötig eingrenzen. Gestützt auf diese Analyse sollen Empfehlungen hergeleitet werden, welche die politische Steuerung durch den Stadtrat optimal gewährleisten. Der hierfür zu erarbeitende Bericht soll dem Stadtrat – als dem für Änderungen der Auslagerungsreglemente zuständigen Entscheidungsorgan – vorgelegt werden.

Die Budget- und Aufsichtskommission (BAK) und das Ratssekretariat sind deshalb an das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern gelangt. Dieses soll im Rahmen einer Studie analysieren, welche offenen Fragen sich im Zusammenhang mit den Kompetenzen des Stadtrats von Bern bei ausgelagerten Verwaltungsträgern konkret stellen und was für Optimierungen angezeigt sind.

In der vorliegenden Studie wird in vier Schritten vorgegangen: Als Ausgangspunkt der Studie wird zunächst eine Problemanalyse durchgeführt. Sie liefert die grundsätzliche Fragestellung der Arbeit. In der Ist-Analyse wird das Hauptaugenmerk zuerst auf die in den rechtlichen Grundlagen umschriebenen Kompetenzabgrenzungen zwischen Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltungsrat gelegt, und anschliessend werden die daraus resultierenden Probleme identifiziert. In einem weiteren Schritt werden Erfahrungen und Einstellungen zum Thema „Auslagerungen“ von Stadtrat, Gemeinderat und Unternehmung erhoben. Damit fliesst nicht nur die formale Seite in die Ist-Analyse ein, sondern auch die Meinungen und Einstellungen der relevanten Akteure. Den Erkenntnissen aus der Ist-Analyse werden anschliessend Soll-Vorstellungen aus der Corporate-

² StaBe.

³ ewb.

⁴ Das Reglement vom 30. Januar 2003 für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsaufträgen (Übertragungsreglement, UeR, SR 152.03) und die Verordnung vom 7. Mai 2003 für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf *Dritte* und den Abschluss von Leistungsaufträgen (Übertragungsreglement, UeR, SR 152.03) gelten nicht für die Auslagerung von Aufgaben auf städtische *öffentlich-rechtliche Anstalten*.

Governance-Theorie des öffentlichen Sektors gegenübergestellt. Dieser Vergleich mündet in Vorschläge zu Verbesserungen bei der Kompetenzverteilung und politischen Steuerung der ausgelagerten Betriebe der Stadt Bern.

Im Rahmen der Problem- und der Ist-Analyse wurde zuerst eine detaillierte Dokumentenanalyse von Stadtrats- und Kommissionssitzungsprotokollen sowie Reglementen, Eignerstrategien oder Rahmenverträgen durchgeführt. Im Anschluss wurde auf der Grundlage dieser Dokumentenanalyse ein Fragebogen entwickelt, mit dem die Meinungen und Einstellungen von Vertretern des Stadtrats, des Gemeinderats und der Unternehmen erfasst wurden. Die Darstellung der empirischen Erkenntnisse und zwangsläufig kontroversen Einschätzungen, die man aus diesem Vorgehen gewinnen konnte, muss zwangsläufig in einer vereinfachten Form geschehen. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, alle Informationen und Äusserungen in ihrer Differenziertheit wiederzugeben. Daher versuchen wir im Folgenden, die Komplexität der untersuchten Problematik zu reduzieren und die groben Denk- und Argumentationszweige wiederzugeben. Auf eine personelle Zuordnung der Aussagen haben wir verzichtet, da den Befragten Vertraulichkeit zugesichert wurde⁵.

An dieser Stelle möchten wir uns bei den Personen bedanken, die ihre Zeit geopfert haben, um an der Befragung teilzunehmen und zum Berichtsentwurf kritisch Stellung zu nehmen⁶. Besonderer Dank gilt zudem Herrn Jürg Stampfli, Ratssekretär, der uns mit Informationen sowie Rat und Tat zur Seite stand. Besonders danken möchten wir ferner Herrn Dr. Jürg Wichtermann, Rechtskonsulent, für seine Auskunftsbereitschaft.

Wenn in diesem Bericht bloss die weibliche oder männliche Ausdrucksform gewählt wird, ist die jeweils andere darin eingeschlossen, soweit sich nicht etwas anderes ergibt.

⁵ Die ausgefüllten Fragebogen und weiteren Stellungnahmen werden nach den für die Universität Bern geltenden Vorschriften aufbewahrt.

⁶ Anhang II.

2 Problemstellung

Die Problemstellung wurde als erster Schritt der Analyse auf der Basis der Stadtratssitzungsprotokolle, Anträge und Stellungnahmen von Mitgliedern des Stadtrats sowie Parteien und Fraktionen identifiziert. Die politischen Steuerungsmöglichkeiten des Stadtrats zeigten sich dabei als dasjenige Thema, das vom Stadtrat als am problematischsten gesehen wird. Auf der operativen Ebene manifestiert sich dieser vom Stadtrat identifizierte Mangel in den Eingriffs- bzw. Beteiligungsmöglichkeiten, die bei vielen Stadtratsmitgliedern Unmut aufkommen lassen. Ein empirisches Beispiel hierfür ist der Konflikt im Zusammenhang mit dem Neubau der Abdankungshalle Bümpliz, wo der Stadtrat zwar eine Halle bestellte, ihm aber nach seiner Ansicht in zu vielen operativen oder finanziellen Aspekten die notwendigen Mitspracherechte fehlen⁷. Weitere Beispiele, welche eine Unzufriedenheit bei der Mitbestimmung deutlich machen, sind eine Motion zur Kontrolle der BERNMOBIL⁸ und ein dringliches Postulat der SP/JUSO Fraktion, das die Frage aufwirft, ob der Stadtrat effektiv etwas gegen Fahrpreiserhöhungen bei den Verkehrsbetrieben tun kann⁹. Bei solchen für ihn wichtigen politischen Entscheidungen empfindet der Stadtrat eine gewisse Machtlosigkeit. In den Sitzungen des Stadtrats wurden daher Fragen zu direkten Eingriffsmöglichkeiten auf der operativen Ebene debattiert, so die Möglichkeiten des Stadtrats, mittels Gemeinderat Einfluss auf die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu nehmen, und die Frage, was generell getan werden muss, um von Seiten des Stadtrats mehr Einfluss auszuüben.

Der Einfluss des Stadtrats auf die strategische und operative Ebene zieht Fragen zur Aufsichtskompetenz nach sich, beispielsweise in Bezug auf die Diskussion des Jahresberichtes oder die Transparenz der Arbeit der ausgelagerten Betriebe. Als weiteres Problemthema wurde die Komplexität von Kompetenzverteilung und Steuerungsstruktur genannt. So wünschten sich Stadtratsmitglieder einen Vergleich der Reglemente, Klarheit über strategische Vorgaben sowie über Verantwortlichkeit und Steuerungsinstrumente.

⁷ Gemeinderat von Bern (2004). Interpellation Peter Bernasconi/Hans Ulrich Gränicher (SVP): Kompetenzabgrenzung Stadtrat/Gemeinderat/Stadtbauten.

⁸ Gemeinderat von Bern (2006). Postulat Catherine Weber/Michael Jordi (GB) vom 13. Mai 2004: BERNMOBIL, Combino & Cie: Im verflixten siebten Jahr der Auslagerung ist es Zeit für mehr Kontrolle durch das Parlament; Fristverlängerung.

⁹ Stadtrat von Bern (2005). "Dringliches Postulat Fraktion SP/JUSO (Andreas Krummen, SP): Bernmobil: Preisaufschlag auf der Mehrfahrtenkarte für Kinder: 73 %".

Zusammengefasst sind es somit drei Grundthemen, die im Vordergrund der Studie stehen:

- 1) Die politische Steuerung verselbständigter Verwaltungsträger und die unmittelbaren Einflussmöglichkeiten des Stadtrats.
- 2) Die Aufsicht über die verselbständigten Verwaltungsträger.
- 3) Die Klarheit der Kompetenzen und Steuerungsstrukturen.

3 Ist-Analyse

3.1 Einleitung

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht der Ist-Zustand der politischen Steuerung und der Kompetenzverteilung bei den StaBe, der ewb und der BERNMOBIL. Zur Einführung wird die Entwicklung der drei untersuchten öffentlich-rechtlichen Anstalten von einem Teil der Stadtverwaltung Bern hin zu einer städtischen öffentlich-rechtlichen Anstalt beschrieben. Ebenfalls thematisiert werden die Umstände, die zu dieser Auslagerung führten, sowie Basisdaten der öffentlich-rechtlichen Anstalten dargelegt und das wirtschaftliche Umfeld, in dem sich die StaBe, ewb und Bernmobil bewegen, beschrieben. In einem zweiten Schritt steht die detaillierte Analyse von Kompetenzen und deren Abgrenzungen bei wichtigen Instrumenten und Prozessen im Vordergrund. In einem dritten Schritt werden auf der Grundlage von Kompetenzabgrenzungen strukturelle Ungeheimheiten oder Lücken identifiziert, die entweder zu Problemen mit der Auslagerung geführt haben oder potentielle Problemquellen darstellen. Eine Auswertung von Dokumenten sowie die Befragung von Stadträten, Gemeinderäten und Vertretern der öffentlich-rechtlichen Anstalten vervollständigen die Analyse. Der Bewertung unterschiedlicher Aspekte der Auslagerungen durch die wichtigsten Akteure wird dabei besondere Beachtung geschenkt.

3.2 Die Unternehmungen im Überblick

3.2.1 Vorbemerkung

Die StaBe, die ewb und die BERNMOBIL sind städtische öffentlich-rechtliche Anstalten, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten aus der Stadtverwaltung ausgegliedert wurden und die sich in ihrer Geschäftstätigkeit, ihrem Marktumfeld und den Beteiligungsverhältnissen unterscheiden. Die Auslagerungen müssen jedoch trotzdem im Zusammenhang gesehen werden: Erstens begannen sie zu einer Zeit, in der sich in der öffentlichen Verwaltung aufgrund von Defiziten und dem abnehmenden finanziellen Spielraum der Gemeinden die Notwendigkeit für Verwaltungs- und Organisationsreformen durchsetzte. Auslagerungen sind somit ein Element eines breit angelegten Prozesses der Verwaltungsreform. Zweitens sind die Auslagerungen immer auch ein Produkt der Erfahrungen, die man mit den vorhergehenden Auslagerungen gesammelt hatte. Und drittens können bei Auslagerungen auch ganz bestimmte Gründe (z.B. finanzielle) eine besondere Rolle spielen. Man kann demnach in der

Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Anstalten von einer gewissen Pfadabhängigkeit ausgehen.

3.2.2 Bernmobil

Die BERNMOBIL sind die Verkehrsbetriebe der Stadt Bern und erbringen entsprechend ihrem Leistungsauftrag – neben anderen Transportunternehmungen – ein Leistungsangebot des öffentlichen, nicht touristischen Verkehrs¹⁰.

Der öffentliche Verkehr in der Stadt Bern hat eine lange Tradition. Von der ersten Pferdebus-Linie vom Bärengarten bis zur Linde (1871) hat sich dieser ursprüngliche Teil der Stadtverwaltung zu einem Unternehmen entwickelt, das im Jahre 2005 84,4 Millionen Fahrgäste beförderte, 719 Menschen beschäftigte und einen Ertrag von 120'417'000 Franken erwirtschaftete¹¹. Die Berner kennen, schätzen und nutzen das Tram- und Busangebot, das seit 1998 unter dem Namen BERNMOBIL bekannt ist, und sind, wie Kundenumfragen zeigen¹², insgesamt sehr zufrieden damit. BERNMOBIL ist demnach nicht nur ein Dienstleistungsunternehmen, sondern auch ein wichtiger Sympathieträger der Stadt Bern.

Mit der von den Stimmberechtigten genehmigten und am 1. Januar 1998 in Kraft tretenden Änderung des Anstaltsreglements der Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (SVB) und der damit einhergehenden Anpassung der Gemeindeordnung¹³ entschloss sich die Stadt Bern als Reaktion auf das neue kantonale Gesetz über den öffentlichen Verkehr die Organisation ihres öffentlichen Verkehrs zu reformieren und die BERNMOBIL als selbständige und autonome öffentlich-rechtliche Anstalt ins Leben zu rufen. Die BERNMOBIL war die erste der drei in dieser Studie untersuchten öffentlich-rechtlichen Anstalten und nahm daher eine Art Vorreiterrolle für die ewb und die StaBe ein. Anders als bei den StaBe und der ewb besitzt die Stadt Bern jedoch nicht die alleinige Entscheidungsmacht über die BERNMOBIL. Die konkrete Leistungserstellung und Finanzierung wird zum grossen Teil durch den Kanton bewerkstelligt, gestützt auf das kantonale Gesetz über den öffentlichen Verkehr (GöV). Diese Besonderheiten bringen der Stadt Bern zwar finanzielle Entlastung, aber vermindern auch deren Einfluss.

¹⁰ Art. 4 Abs. 2 ARSVB.

¹¹ Stadtrat von Bern (1997). "Stadtratsprotokoll Nr. 24."; BERNMOBIL (2006). Jahresbericht 2005.

¹² BERNMOBIL (2006). Die Fahrgäste geben BERNMOBIL gute Noten.

¹³ Stadtrat von Bern (1997). "Stadtratsprotokoll Nr. 24."

Die BERNMOBIL ist über die Berner Stadtgrenzen aktiv und erhöhte ihr regionales Engagement durch den 2004 erfolgten Beitritt der Stadt zum Tarifverbund Bern-Solothurn (Libero). Die Rolle der Regionalen Verkehrskonferenz (RVK) ist durch Libero zwar erheblich, aber die Stadt Bern ist weiterhin Eignerin der BERNMOBIL und entsendet zwei Gemeinderäte in den siebenköpfigen BERNMOBIL-Verwaltungsrat.

3.2.3 Energie Wasser Bern

Die ewb ist aus der Auslagerung des Elektrizitätswerks (EWB) und der Gas-, Wasser- und Fernwärmeversorgung (GWB) entstanden. Die Geschäftstätigkeit der ewb findet in einem Umfeld statt, das sich durch die zunehmende Liberalisierung der Energiemärkte und starken Wettbewerbsdruck auszeichnet. Befürworter der Liberalisierung argumentierten, dass die Elektrizitäts- sowie die Gas-, Wasser- und Fernwärmeversorgung der Stadt Bern für die zukünftigen Herausforderungen ausreichend Flexibilität benötigen und des Weiteren die Möglichkeiten haben müssen, Kooperationen mit anderen Firmen einzugehen. Die Auslagerungsfrage wurde daher dem Stimmvolk vorgelegt, das am 23. September 2001 der Botschaft des Stadtrats folgte und der Ausgliederung des Elektrizitätswerks und der Gas-, Wasser- und Fernwärmeversorgung zur selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit über 72 % deutlich zustimmte.

Die ewb konnte seitdem weiterhin finanzielle Erfolge verbuchen und erwirtschaftete 2005 einen Nettoerlös von 354'974'085 Franken und einen Gewinn von 41'105'700 Franken¹⁴. Auch nach der Auslagerung bleibt die ewb zu 100 % im Besitz der Stadt. Anders als bei BERNMOBIL haben andere Gemeinden oder der Kanton keinen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der ewb. Damit ist der Einfluss der Stadt Bern auf die ewb grösser als bei der BERNMOBIL. Mit der Entsendung *eines* Gemeinderats in den Verwaltungsrat ist die Stadt Bern jedoch weniger stark im Verwaltungsrat vertreten, und anders als bei BERNMOBIL wird die Verwaltungsratspräsidentin bzw. der Verwaltungsratspräsident auch nicht vom Gemeinderat gestellt.

3.2.4 Stadtbauten Bern

Die wichtigste Aufgabe der StaBe ist es, die von der Stadtverwaltung benötigten Grundstücke, Gebäude und Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen sowie diese zu unterhalten und zu bewirtschaften. Im Rahmen

¹⁴ ewb (2006) Erfolgsrechnung Energie Wasser Bern.

des Leistungsauftrages ist sie allerdings auch berechtigt, ihre Dienstleistungen Dritten zur Verfügung zu stellen.

Die Stadtbauten Bern wurden als letzte der drei öffentlich-rechtlichen Anstalten ausgelagert. Als ein komplementärer Prozess kann die verwaltungsinterne Zentralisierung der bisher dezentral organisierten Liegenschaften der Stadt Bern, die unter dem Dach der Verwaltungsabteilung „Stadtbauten“ zusammengefasst wurden, gesehen werden. Am 24. November 2002 entschieden die Stimmberechtigten mit 70,13 % der Stimmen die Ausgliederung der Stadtbauten in das Gemeindeunternehmen StaBe und die Übertragung von Liegenschaften aus dem Verwaltungsvermögen auf das neue Unternehmen. Anders als die ewb sind die StaBe kaum dem freien Markt ausgesetzt. Der mit Abstand wichtigste Kunde ist die Stadtverwaltung Bern, die grundsätzlich verpflichtet ist, den von ihr benötigten Raum bei den StaBe zu mieten sowie die notwendigen Zusatzleistungen wie Hauswartsdienste oder Reinigungsdienstleistungen von den StaBe zu beziehen.

Mit den StaBe sollte eine Reihe von Verbesserungen erreicht werden. Zum einen eine Optimierung der Gebäudebewirtschaftung, verkürzte Entscheidungswege, mehr Handlungsspielraum, die Sicherung des Wertes der städtischen Liegenschaften und der Erhalt sozialer Sicherheit des Personals. Ein Hauptgrund für die Auslagerung war aber die Möglichkeit, aufgrund von niedrigeren Abschreibungsansätzen bis zu 20 Mio. Franken pro Jahr zu sparen und damit sowohl den Haushalt zu entlasten als auch eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Immobilienbereitstellung zu ermöglichen¹⁵.

3.3 Kompetenzen, Instrumente, Prozesse

3.3.1 Vorbemerkung

Nachdem im vorangehenden Abschnitt die untersuchten öffentlich-rechtlichen Anstalten kurz dargestellt und deren Entstehung, Marktsituation und Beteiligungsverhältnisse geschildert wurden, steht im folgenden Abschnitt für jede öffentlich-rechtliche Anstalt der Ist-Zustand der Kompetenzverteilung bei ausgewählten Instrumenten und Prozessen im Mittelpunkt.

¹⁵ Botschaft des Stadtrats an die Stimmberechtigten vom 24. November 2002.

Dabei stehen die Kompetenzen der Hauptakteure Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltungsrat im Vordergrund, geordnet nach den wichtigsten Dimensionen oder Themen einer Auslagerung. Zusätzlich werden die Rechte und Pflichten der Budget- und Aufsichtskommission dargestellt. Am Ende der Analyse werden die öffentlich-rechtlichen Anstalten verglichen und Besonderheiten sowie erste Verbesserungspotentiale herausgearbeitet.

3.3.2 Bernmobil

Die BERNMOBIL nimmt eine Sonderstellung zwischen den öffentlich-rechtlichen Anstalten ein. Insbesondere die Rolle des Kantons und zum Teil auch des Bundes unterscheidet die BERNMOBIL von den anderen beiden öffentlich-rechtlichen Anstalten. Während die Stadt Bern Eigentümerin der BERNMOBIL ist, tritt der Kanton als Auftraggeber auf. Er bestellt und finanziert das Angebot des öffentlichen Verkehrs mit.

Die Vorgaben von Bund und Kanton müssen von der BERNMOBIL eingehalten werden und beeinflussen auch die Beziehung zwischen Stadt und BERNMOBIL. In dieser Studie stehen jedoch die Stadt Bern und deren Akteure im Mittelpunkt. Die Rolle des Kantons und des Bundes bleiben daher weitgehend unbesprochen. Eine Analyse der – der BERNMOBIL zugrunde liegenden – rechtlichen Vorschriften zeigt die folgende Kompetenzstruktur zwischen Stadtrat, Gemeinderat und Unternehmung auf:

Reglement:

Die Verabschiedung und Änderung des grössten Teils des Reglements¹⁶ unterliegt dem fakultativen Referendum – die Änderung bestimmter Vorschriften untersteht allerdings dem obligatorischen Referendum¹⁷.

Periodischer Leistungsauftrag:

Ein periodischer Leistungsauftrag wie z.B. ein Rahmenvertrag von Seiten der Stadt besteht nicht.

Eignerstrategie:

Eine Eignerstrategie für die BERNMOBIL existiert nicht, ist aber in Arbeit und wird voraussichtlich Ende Jahr verabschiedet.

¹⁶ Für die BERNMOBIL gilt das „Anstaltsreglement der SVB“.

¹⁷ Art. 26 ARSVB.

Unternehmensstrategie:

Der Verwaltungsrat ist zuständig für die Verabschiedung einer Unternehmensstrategie¹⁸.

Weisungskompetenz:

Der Verwaltungsrat kann im durch das Reglement vorgegebenen Rahmen und gemäss übergeordnetem Recht Ausführungsvorschriften und Weisungen erlassen¹⁹. Ebenso kann der Gemeinderat Weisungen bei Überschreitung oder Nichterfüllung des Leistungsauftrages erteilen²⁰. Der Stadtrat hat keine Kompetenzen, welche direkte Weisungen an die BERNMOBIL erlauben.

Wahl des Verwaltungsrats:

Der Verwaltungsrat wird durch den Stadtrat gewählt²¹.

Vertretung im Verwaltungsrat:

Die oder der Ressortverantwortliche des Gemeinderats der Stadt Bern ist zugleich Präsidentin/Präsident des Verwaltungsrats²². Zudem können noch andere Mitglieder des Gemeinderats in den Verwaltungsrat gewählt werden.

Einberufung des Verwaltungsrats:

Der Verwaltungsrat wird durch die Präsidentin/den Präsidenten, mindestens zwei Mitglieder, die Revisionsstelle, die Direktorin/den Direktor oder den Gemeinderat einberufen²³.

Gehälter für den Verwaltungsrat und die leitenden Angestellten:

Die Sitzungsgelder für den Verwaltungsrat und die Löhne für die leitenden Angestellten werden vom Verwaltungsrat festgelegt²⁴.

Transparenz der Gehälter und Beteiligungen des Verwaltungsrats und der leitenden Angestellten:

Im Rahmen des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung werden dem Stadtrat und dem Gemeinderat von der BERNMOBIL Angaben zu

¹⁸ Art. 3 Abs. 3.5.3. Organisationsreglement BERNMOBIL.

¹⁹ Art. 12 Abs. 3 ARSVB.

²⁰ Art. 15 ARSVB.

²¹ Art. 11 Abs. 1 ARSVB.

²² Art. 11 Abs. 2 ARSVB.

²³ Art. 11 ARSVB.

²⁴ Art. 3 Abs. 3.5.5. Abs. 12 Organisationsreglement BERNMOBIL.

Vergütungen und Beteiligungen von Verwaltungsrats- und Geschäftsführungsmitgliedern zur Kenntnis gebracht²⁵.

Personalsvorsorge:

Der Gemeinderat muss bei einem Wechsel zu einer anderen Personalsvorsorgeeinrichtung zustimmen²⁶.

Personalkompetenz:

Der Verwaltungsrat ist verantwortlich für die Ernennung und Abberufung der Geschäftsleitung²⁷. Jene ist für die weitere Personalpolitik zuständig.

Preise und Gebühren:

Soweit die Fahrpreise nicht durch übergeordnete Instanzen festgelegt werden, setzt der Verwaltungsrat die Fahrpreise fest. Die daraus entstehenden Einnahmen müssen jedoch die nicht durch Subventionen abgegoltenen Aufwendungen für das Leistungsangebot des durch den Kanton mitfinanzierten öffentlichen, nicht touristischen Verkehrs abdecken.

Ausgaben:

Der Verwaltungsrat beschliesst die zur Erfüllung des Leistungsauftrages erforderlichen Ausgaben²⁸.

Erwerb und Veräusserung von Beteiligung bzw. Unternehmensteilen:

Liegen in der Kompetenz des Verwaltungsrats²⁹.

Budget, Geschäftsbericht, Jahresrechnung:

Bei Weisung des Gemeinderats aufgrund einer Überschreitung oder schlechter Erfüllung des Leistungsauftrages wird der Stadtrat über bevorstehende Massnahmen orientiert³⁰.

Die BERNMOBIL bringt der zuständigen stadträtlichen Kommission den Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und Gewinnverwendung, das Budget des folgenden Jahres sowie eine detaillierte Investitions- und Finanzplanung der nächsten vier Jahre zur Kenntnis³¹. Eine Kurzberichterstattung sowie eine konsolidierte Rechnung erfolgen im Rahmen des Jahresberichtes des Gemeinderats.

²⁵ Art. 10a Abs. 2 (neu) ARSVB Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006.

²⁶ Art. 17 Abs. 2 ARSVB.

²⁷ Art. 3 Abs. 3.5.4. Abs. 4 Organisationsreglement BERNMOBIL.

²⁸ Art. 12 Abs. 1 ARSVB.

²⁹ Art. 12 ARSVB.

³⁰ Art. 15 ARSVB.

³¹ Art. 10a (neu) ARSVB Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006.

Die BERNMOBIL bringt dem Gemeinderat den Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und Gewinnverwendung, das Budget des folgenden Jahres sowie eine detaillierte Investitions- und Finanzplanung der nächsten vier Jahre zur Kenntnis³².

Der Stadtrat erhält eine Kurzberichterstattung und konsolidierte Rechnung im Rahmen des Jahresberichtes des Gemeinderats.

Gewinnverwendung:

Die BERNMOBIL ist berechtigt, mit Gewinnen aus gewerblichen Leistungen weitere Spezialfinanzierungen zu äufnen, soweit dies betriebswirtschaftlich gerechtfertigt ist. Die BERNMOBIL bestimmt die jährlichen Einlagen und Entnahmen aufgrund betriebswirtschaftlicher Bedürfnisse und begründet diese zu Händen der Rechnungsprüfung schriftlich. Die Höhe dieser Spezialfinanzierung darf insgesamt nicht mehr als die Hälfte des jährlichen Gesamtumsatzes der seitens der BERNMOBIL erbrachten gewerblichen Leistungen ausmachen.³³ Gewinne aus gewerblichen Leistungen stehen gemäss den reglementarischen Grundlagen – vorbehältlich der Äufnung weiterer Spezialfinanzierungen – der Stadt Bern zur freien Verfügung^{34/35}.

Allgemeine Oberaufsichts- und Aufsichtskompetenz:

Der Stadtrat hat die Oberaufsicht³⁶ über die BERNMOBIL und kontrolliert die Verwaltung durch die Budget- und Aufsichtskommission³⁷. Der Gemeinderat beaufsichtigt die Verwaltung³⁸.

3.3.3 Energie Wasser Bern

Die Kompetenzverteilung, die Instrumente und die Prozesse bei der ewb sind wie folgt geregelt:

Reglement:

Die Kompetenzen der Verabschiedung und Änderung des Reglements liegen beim Stadtrat bzw. unterliegen dem fakultativen Referendum³⁹.

³² Art. 10a (neu) ARSVB Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006.

³³ Art. 24 Abs. 1 ARSVB.

³⁴ Art. 24 Abs. 2 ARSVB.

³⁵ Bisher hat BERNMOBIL jedoch noch keine solchen Gewinne verzeichnet.

³⁶ Insb. Art. 56 GO, Art. 67 GO und Art. 71a GO.

³⁷ Art. 72a Abs. 1 und 2 GO.

³⁸ Art. 97 Abs. 3 GO und Art. 15 ARSVB.

³⁹ Art. 66 GG.

Periodischer Leistungsauftrag:

Ein periodischer Leistungsauftrag wie z.B. ein Rahmenvertrag von Seiten der Stadt besteht nicht.

Eignerstrategie:

Eine Eignerstrategie für die ewb wurde vom Gemeinderat am 30.06.2004 erlassen.

Weisungskompetenz:

Der Verwaltungsrat kann im durch das Reglement vorgegebenen Rahmen und gemäss übergeordnetem Recht Ausführungsvorschriften und Weisungen erlassen⁴⁰. Ebenso kann der Gemeinderat Weisungen bei Überschreitung oder Nichterfüllung des Leistungsauftrages erteilen⁴¹.

Wahl des Verwaltungsrats:

Der Verwaltungsrat wird durch den Stadtrat gewählt⁴².

Vertretung im Verwaltungsrat:

Mindestens ein Mitglied des Verwaltungsrats muss auch dem Gemeinderat angehören⁴³.

Entlastung des Verwaltungsrats:

Mit der Genehmigung der Jahresrechnung befreit der Gemeinderat die Mitglieder des Verwaltungsrats, soweit dies gemeinderechtlich zulässig ist, für die jeweilige Rechnungsperiode von ihrer Verantwortung als Organ der Gemeindeunternehmung⁴⁴.

Einberufung des Verwaltungsrats:

Der Verwaltungsrat wird durch die Präsidentin/den Präsidenten auf eigenes Verlangen oder das Verlangen zweier Mitglieder, der Revisionsstelle oder des Gemeinderats einberufen⁴⁵.

Gehälter für den Verwaltungsrat und die leitenden Angestellten:

Der Gemeinderat regelt die Abgeltungen der Mitglieder des Verwaltungsrats und genehmigt die Kaderlöhne. Er erstattet zudem der jeweiligen Stadtratskommission jährlich Bericht⁴⁶.

⁴⁰ Art. 17 Abs. 3 ewr.

⁴¹ Art. 25 Abs. 1 ewr.

⁴² Art. 15 Abs. 1 ewr.

⁴³ Art. 14 Abs. 1 ewr.

⁴⁴ Art. 25 Abs. 4 ewr.

⁴⁵ Art. 16 ewr.

Transparenz der Gehälter und Beteiligungen des Verwaltungsrats und der leitenden Angestellten:

Der Gemeinderat erstattet der zuständigen Stadtratskommission jährlich Bericht über die Abgeltungen der Mitglieder des Verwaltungsrats und der Kaderlöhne⁴⁷. Im Rahmen des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung werden dem Stadtrat von der ewb Angaben zu Vergütungen und Beteiligungen von Verwaltungsrats- und Geschäftsführungsmitgliedern zur Kenntnis gebracht⁴⁸.

Personalvorsorge:

Der Gemeinderat muss einem Wechsel zu einer anderen Personalvorsorgeeinrichtung zustimmen⁴⁹.

Personalkompetenz:

Der Verwaltungsrat wählt die Geschäftsleitung⁵⁰. Die Geschäftsleitung ist autonom für die weitere Personalpolitik zuständig⁵¹.

Preise und Gebühren:

Der Verwaltungsrat beschliesst unter Zustimmung des Gemeinderats die Höhe der Gebühren in separaten Tarifen. Geltende Tarife können zudem nur mit Zustimmung des Gemeinderats aufgehoben werden⁵². Zudem ist der Gemeinderat berechtigt, auf Antrag des Verwaltungsrats Tarife aufzuheben und einen Preisrahmen zu genehmigen⁵³.

Ausgaben:

Der Verwaltungsrat beschliesst die zur Erfüllung des Leistungsauftrages erforderlichen Ausgaben unter Vorbehalt der Genehmigung des konsolidierten Budgets durch den Gemeinderat⁵⁴. Der Stadtrat, insofern er nach Gemeindeordnung das kompetente Organ ist, muss zudem über Ausgaben und Beteiligungen an Grosskraftwerken beschliessen⁵⁵.

⁴⁶ Art. 25 Abs. 3 ewr.

⁴⁷ Art. 25 Abs. 3 ewr.

⁴⁸ Art. 25 Abs. 8 (neu) ewr Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006

⁴⁹ Art. 20 Abs. 2 ewr.

⁵⁰ Art. 20 Abs. 1 ewr.

⁵¹ Art. 21 Abs. 2 und Art. 29 ewr.

⁵² Art. 34 ewr.

⁵³ Art. 37 ewr.

⁵⁴ Art. 18 ewr und Art. 19 ewr.

⁵⁵ Art. 28 ewr.

Veräusserung von Beteiligungen und Unternehmensteilen:

Der Stadtrat muss Veräusserungen von eigenen Unternehmensteilen oder von Beteiligungen über 7 Mio. Franken genehmigen⁵⁶. Der Stadtrat – bzw. im Rahmen der Finanzkompetenzen gemäss Gemeindeordnung der Gemeinderat oder das Stimmvolk – beschliesst über Ausgaben und Beteiligungen an sog. Grosskraftwerken⁵⁷.

Erwerb von Beteiligungen:

Der Gemeinderat hat ein Einspruchsrecht bei Beteiligungen an anderen Unternehmen von mehr als 20 Mio. Franken⁵⁸.

Budget, Geschäftsbericht und Jahresrechnung:

Der Gemeinderat orientiert die zuständige stadträtliche Kommission über den Jahresabschluss und über die zu erwartende künftige Geschäftsentwicklung⁵⁹.

Die zuständige stadträtliche Kommission prüft die ihr vorgelegten Unterlagen. Sie kann zusätzliche Unterlagen anfordern sowie Sachverständige oder Mitglieder des Verwaltungsrats anhören⁶⁰.

Der Gemeinderat bringt der zuständigen stadträtlichen Kommission den Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und Gewinnverwendung, das Budget des folgenden Jahres sowie eine detaillierte Investitions- und Finanzplanung der nächsten vier Jahre zur Kenntnis⁶¹.

Der Stadtrat erhält eine Kurzberichterstattung und eine konsolidierte Rechnung im Rahmen des Jahresberichtes des Gemeinderats.

Der Gemeinderat beschliesst auf Antrag des Verwaltungsrats über die Gewinnverwendung. 10% der Gewinnausschüttung an die Stadt geht zurück in die Unternehmung und wird zu Gunsten erneuerbarer Energien eingesetzt⁶².

Der Verwaltungsrat hat dem Gemeinderat ein nach Bereichen gegliedertes und konsolidiertes Budget, einen Geschäftsbericht, die Bereichs-

⁵⁶ Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2 ewr.

⁵⁷ Art. 28 ewr.

⁵⁸ Art. 25 Abs. 6 ewr.

⁵⁹ Art. 27 Abs. 1 ewr.

⁶⁰ Art. 27 Abs. 2 ewr.

⁶¹ Art. 25 Abs. 7 (neu) ewr Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006.

⁶² Art. 25 Abs. 5 ewr.

rechnungen sowie eine konsolidierte Rechnung zusammen mit seinem Antrag über die Gewinnverwendung vorzulegen⁶³.

Der Gemeinderat genehmigt oben genannte Dokumente sowie die Jahresrechnung⁶⁴.

Der Verwaltungsrat hat ein Antragsrecht über die Gewinnverteilung⁶⁵.

Allgemeine Oberaufsichts- und Aufsichtskompetenz:

Der Stadtrat hat die Oberaufsicht⁶⁶ über die ewb und kontrolliert die Verwaltung durch die Budget- und Aufsichtskommission⁶⁷ bzw. durch eine andere zuständige Kommission⁶⁸. Der Gemeinderat beaufsichtigt die Verwaltung⁶⁹ und ist spezifisch berechtigt, im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnis Auskünfte zu verlangen, in alle erforderlichen Unterlagen Einsicht zu nehmen, aussenstehende Sachverständige hinzuzuziehen und das städtische Finanzinspektorat mit Kontrollaufgaben zu betrauen⁷⁰.

3.3.4 Stadtbauten Bern

Die Kompetenzverteilung, die Instrumente und die Prozesse bei den StaBe sind wie folgt geregelt:

Reglement:

Die Kompetenzen der Verabschiedung und Änderung des Reglements liegen beim Stadtrat bzw. unterliegen dem fakultativen Referendum⁷¹.

Periodischer Leistungsauftrag:

Der Gemeinderat regelt die Einzelheiten der Erfüllung des Leistungsauftrages sowie die Grundsätze für die Ermittlung der Mietzinse und Entgelte in einem Rahmenvertrag. Der Gemeinderat orientiert zudem die städtische Kommission⁷².

⁶³ Art. 19 ewr.

⁶⁴ Art. 25 Abs. 4 ewr.

⁶⁵ Art. 25 Abs. 5 ewr.

⁶⁶ Insb. Art. 56 GO, Art. 67 GO und Art. 71a GO.

⁶⁷ Art. 72a Abs. 1 und 2 GO.

⁶⁸ Art. 27 Abs. 2 ewr.

⁶⁹ Art. 97 GO Abs. 3 und Art. 15 ARSVB.

⁷⁰ Art. 25 Abs 2 ewr.

⁷¹ Art. 66 GG.

⁷² Art. 5 StaBeR.

Eignerstrategie:

Eine Eignerstrategie für die StaBe wurde vom Gemeinderat am 28.01.2004 erlassen.

Weisungskompetenz:

Der Gemeinderat kann bei unzureichender Erfüllung des Leistungsauftrages Weisung erteilen⁷³.

Wahl des Verwaltungsrats:

Der Verwaltungsrat wird durch den Gemeinderat gewählt und kann von ihm jederzeit abberufen werden. Der Gemeinderat bestimmt die Präsidentin/den Präsidenten⁷⁴.

Vertretung im Verwaltungsrat:

Das Reglement sagt nichts über eine zwingende gemeinderätliche Vertretung im Verwaltungsrat aus. Der Gemeinderat kann aber durch seine Kompetenz zur Wahl des Verwaltungsrats selbstverständlich auch Gemeinderäte in den Verwaltungsrat entsenden.

Entlastung des Verwaltungsrats:

Mit der Genehmigung der Jahresrechnung befreit der Gemeinderat die Mitglieder des Verwaltungsrats, soweit dies gemeinderechtlich zulässig ist, für die jeweilige Rechnungsperiode von ihrer Verantwortung als Organ der Gemeindeunternehmung⁷⁵.

Einberufung des Verwaltungsrats:

Der Verwaltungsrat wird durch die Präsidentin/den Präsidenten auf eigenes Verlangen oder das Verlangen zweier Mitglieder, der Revisionsstelle oder des Gemeinderats einberufen⁷⁶.

Gehälter für den Verwaltungsrat und die leitenden Angestellten:

Der Gemeinderat regelt die Abgeltungen der Mitglieder des Verwaltungsrats und genehmigt die Kaderlöhne⁷⁷.

⁷³ Art. 20 Abs. 1 StaBeR.

⁷⁴ Art. 10 Abs. 1 StaBeR.

⁷⁵ Art. 20 Abs. 6 StaBeR.

⁷⁶ Art. 11 Abs. 2 StaBeR.

⁷⁷ Art. 20 Abs. 5 StaBeR.

Transparenz der Gehälter und Beteiligungen des Verwaltungsrats und der leitenden Angestellten:

Im Rahmen des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung werden dem Stadtrat von den StaBe Angaben zu Vergütungen und Beteiligungen von Verwaltungsrats- und Geschäftsführungsmitgliedern zur Kenntnis gebracht⁷⁸.

Personalsvorsorge:

Der Gemeinderat muss einem Wechsel zu einer anderen Personalsvorsorgeeinrichtung zustimmen⁷⁹.

Personalkompetenz:

Der Verwaltungsrat wählt die Geschäftsleitung und bestimmt den Vorsitz⁸⁰. Die Geschäftsleitung ist für die weitere Personalpolitik zuständig⁸¹.

Mieten:

Grundsätze für die Ermittlung der Mietzinse und Entgelte werden im Rahmenvertrag zwischen dem Gemeinderat und den StaBe geregelt⁸². Zuständig für den Abschluss der Mietverträge zwischen der Stadt und den StaBe ist der Gemeinderat⁸³.

Finanzkompetenzen und Veräusserungen von Beteiligungen und Unternehmensteilen:

Der Stadtrat ist für alle Geschäfte über 7 Mio. Franken zuständig (unter Vorbehalt des freiwilligen Referendums)⁸⁴. Der Gemeinderat genehmigt den Kauf und Verkauf von Liegenschaften sowie den Erwerb und die Veräusserung von Beteiligungen an anderen Unternehmen bis zu einer Höhe von 7 Mio. Franken. Er genehmigt alle Ausgaben zwischen 2 und 7 Mio. Franken⁸⁵.

Budget, Geschäftsbericht und Jahresrechnung:

Der Gemeinderat orientiert die zuständige stadträtliche Kommission über die zu erwartende zukünftige Geschäftsentwicklung⁸⁶. Der Stadtrat erhält

⁷⁸ Art. 20 Abs. 8 (neu) StaBeR, Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006.

⁷⁹ Art. 23 Abs. 2 StaBeR.

⁸⁰ Art. 15 Abs. 1 StaBeR.

⁸¹ Art. 16 und Art. 22 StaBeR.

⁸² Art. 5 StaBeR.

⁸³ Art. 25 Abs. 3 StaBeR.

⁸⁴ Art. 21 Abs. 1 StaBeR.

⁸⁵ Art. 20 Abs. 2 StaBeR.

⁸⁶ Art. 20 Abs. 4 StaBeR.

Kenntnis vom Geschäftsbericht mit Jahresrechnung sowie von einer detaillierten Investitions- und Finanzplanung der nächsten vier Jahre⁸⁷.

Die zuständige stadträtliche Kommission prüft die ihr vorgelegten Unterlagen. Sie kann zusätzliche Unterlagen anfordern sowie Sachverständige oder Mitglieder des Verwaltungsrats anhören⁸⁸.

Der Stadtrat erhält eine Kurzberichterstattung und konsolidierte Rechnung im Rahmen des Jahresberichtes des Gemeinderats.

Der Gemeinderat beschliesst auf Antrag des Verwaltungsrats über die Gewinnverwendung⁸⁹, ein Jahresbudget, einen Investitionsplan, einen Finanzplan (bis 1. Juni des vorangehenden Jahres), einen Geschäftsbericht mit Jahresrechnung, einen Antrag über die Gewinnverwendung (bis 1. Februar des Folgejahres) und einen Revisionsbericht (bis 31. März des Folgejahres)⁹⁰.

Der Gemeinderat genehmigt das Jahresbudget⁹¹ sowie den Geschäftsbericht mit Jahresrechnung⁹².

Allgemeine Oberaufsichts- und Aufsichtskompetenz:

Der Stadtrat hat die Oberaufsicht⁹³ über die StaBe und kontrolliert die Verwaltung durch die Budget- und Aufsichtskommission⁹⁴. Der Gemeinderat beaufsichtigt die Verwaltung⁹⁵ und ist spezifisch berechtigt, im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnis Auskünfte zu verlangen, in alle erforderlichen Unterlagen Einsicht zu nehmen sowie aussenstehende Sachverständige beizuziehen⁹⁶.

3.3.5 Rechte und Pflichten der Budget- und Aufsichtskommission

Ein wichtiger Teil der stadträtlichen Oberaufsicht – eine detaillierte Übersicht und vergleichende Analyse der Kompetenzen findet sich in der Kompetenzmatrix in Anhang I – wird durch die Budget- und Aufsichtskommission (BAK) wahrgenommen⁹⁷. Die BAK behandelt sämtliche Geschäfte, die nicht einer anderen vorberatenden Kommission oder einer

⁸⁷ Art. 20 Abs. 7 StaBeR.

⁸⁸ Art. 21 Abs. 2 StaBeR.

⁸⁹ Art. 20 Abs. 2 und 3 StaBeR und Art. 31 Abs. 2 StaBeR.

⁹⁰ Art. 14 Abs. 1 StaBeR.

⁹¹ Art. 20 Abs. 3 StaBeR.

⁹² Art. 20 Abs. 6 StaBeR.

⁹³ Insb. Art. 56 GO, Art. 67 GO und Art. 71a GO.

⁹⁴ Art. 72a Abs. 1 und 2 GO.

⁹⁵ Art. 97 GO Abs. 3.

⁹⁶ Art. 25 Abs 2 ewr.

⁹⁷ Art. 56 Abs. 2 Bst. d GO.

Spezialkommission zugewiesen wurden⁹⁸. Falls sie Beanstandungen hat, bringt sie diese dem Gemeinderat zur Kenntnis, bei einer gewissen Bedeutung orientiert sie zudem den Stadtrat⁹⁹.

Die BAK oder die von ihr eingesetzten Ausschüsse kann/können vom Gemeinderat bzw. dessen Mitgliedern Berichte und Unterlagen verlangen sowie Akten einsehen, die mit den jeweiligen von der BAK zu bearbeitenden Geschäften zu tun haben. Des Weiteren kann die BAK mit Zustimmung des Gemeinderats Sachbearbeitende der Stadtverwaltung befragen, Besichtigungen vornehmen und externe Experten anhören¹⁰⁰. Die BAK übt die Verwaltungskontrolle aus, ohne dass sie die Verfügungen und Anordnungen der Verwaltung ändern kann. Sie ist befugt, parlamentarische Vorstösse einzureichen¹⁰¹.

Wenn Unterlagen dem Amtsgeheimnis unterstehen, kann der Gemeinderat, wenn dies zur Wahrung des Amtsgeheimnisses unerlässlich ist, an Stelle der Herausgabe der Akten einen besonderen Bericht erstatten¹⁰². Die BAK kann aber auch, wenn es im Rahmen der Verwaltungskontrolle notwendig ist, nach einem Bericht des Gemeinderats Einsicht in die geheimen Akten nehmen. Mitglieder des Gemeinderats und Personen aus der Stadtverwaltung können für Befragungen durch die Kommissionen und ihre Ausschüsse nur durch den Gemeinderat von dem für sie geltenden Amtsgeheimnis entbunden werden¹⁰³. Erhalten Kommissionsmitglieder Informationen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, sind auch sie daran gebunden¹⁰⁴.

Im Zusammenhang mit den *öffentlich-rechtlichen Anstalten* überwacht die BAK die Geschäftsführung in Bezug auf Ordnungs- und Rechtmässigkeit¹⁰⁵. Die direkten Überwachungsrechte wie Inspektionen, Besichtigungen oder die Anhörung durch einen Kommissionsausschuss gelten jedoch lediglich für die Zentralverwaltung und nicht für die städtischen Anstalten¹⁰⁶. Bei den StaBe und der ewb kann die zuständige stadträtliche Kommission gemäss ausdrücklicher Regelung immerhin Sachverständige oder Mitglieder des Verwaltungsrats anhören¹⁰⁷. Bei BERNMO-

⁹⁸ Art. 72 Abs. 2 GO.

⁹⁹ Art. 21 Abs. 4 GRSR.

¹⁰⁰ Art. 71a GO.

¹⁰¹ Art. 72 Abs. 4 GO.

¹⁰² Art. 71b Abs. 3 GO.

¹⁰³ Art. 71b Abs. 2 GO.

¹⁰⁴ Art. 71b Abs. 4 GO.

¹⁰⁵ Art. 72a Abs. 1 GO.

¹⁰⁶ Siehe Art. 72a Abs. 1 und Abs. 2 (e contrario) GO.

¹⁰⁷ Art. 21 Abs. 2 StaBeR und Art. 27 Abs. 2 ewr.

BIL haben sämtliche Rechnungsprüfungsorgane jederzeit Einsichtsrecht in Buchhaltung, Protokolle und andere Unterlagen¹⁰⁸.

3.3.6 Unternehmensübergreifender Vergleich von Kompetenzen, Instrumenten und Prozessen

Ein unternehmensübergreifender Vergleich zeigt, dass die Kompetenzverteilung, die Instrumente und die Prozesse der BERNMOBIL, der ewb und der StaBe zum Teil grosse Unterschiede aufweisen. Ein in diesem Abschnitt vorgenommener Vergleich soll dazu dienen, Inkonsistenzen und Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren. Dementsprechend werden vor allem die Unterschiede zwischen den öffentlich-rechtlichen Anstalten betont. Die zweifelsohne häufig vorkommenden Parallelen werden hingegen nicht weiter besprochen.

Steuerungsinstrumente

Ein erster Unterschied zwischen den untersuchten öffentlich-rechtlichen Anstalten wird bei der Betrachtung der strategischen Steuerungsinstrumente deutlich. Die Kompetenz für Erlass und Abänderung von Reglementen öffentlich-rechtlicher Anstalten ist üblicherweise beim Stadtrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums angesiedelt. Dies trifft auch auf die StaBe und die ewb zu. Für die BERNMOBIL gilt diese Regel jedoch nur zum Teil. Änderungen oder Ergänzungen des im BERNMOBIL-Reglement umschriebenen Leistungsauftrages oder die Änderung der Befugnisse des Verwaltungsrats bedürfen eines obligatorischen Referendums.

Die Ausgestaltung und der Nutzen des Instruments der Leistungsaufträge variieren zwischen den öffentlich-rechtlichen Anstalten. Leistungsaufträge lassen sich in zwei Gruppen aufteilen: Einerseits in die gesetzlichen (statischen) Leistungsaufträge, die relativ allgemein gehalten sind und damit einen erheblichen Interpretationsspielraum belassen und Flexibilität ermöglichen, sowie andererseits in die periodischen (dynamischen) Leistungsaufträge, die konkreter sind und nur für einen bestimmten Zeitraum gelten und somit nach Ablauf der vorgesehenen Zeitspanne gegebenenfalls neu verhandelt werden. Die gesetzlichen Leistungsaufträge ergeben sich bei der BERNMOBIL, ewb und den StaBe aus ihren jeweiligen Reglementen. Periodische Leistungsaufträge zur Steuerung der öffentlich-rechtlichen Anstalten werden jedoch weniger angewandt¹⁰⁹. Am

¹⁰⁸ Art. 14 Abs. 5 ARSVB.

¹⁰⁹ Sie kommen vor allem bei Privaten oder Vereinen, die öffentliche Dienstleistungen erfüllen, zum Einsatz.

ehesten kann der Rahmenvertrag der StaBe mit dem Gemeinderat bzw. der Stadt Bern als periodischer Leistungsauftrag für eine öffentlich-rechtliche Anstalt betrachtet werden. Der StaBe-Rahmenvertrag konkretisiert die Eignerstrategie des Gemeinderats und enthält detaillierte Abmachungen über die in einem bestimmten Zeitraum zu erbringenden Leistungen.

Während der Gemeinderat lediglich mit den StaBe einen Rahmenvertrag abgeschlossen hat, existieren sowohl eine StaBe- als auch eine ewb-Eignerstrategie. Für die BERNMOBIL hingegen besteht noch keine Eignerstrategie, allerdings ist sie in Arbeit und soll gegen Ende des Jahres fertig gestellt sein.

Eine logische Weiterentwicklung von Eignerstrategien sind die Unternehmensstrategien. Hier ist die Situation bei den ausgelagerten Betrieben unübersichtlich. Zwar ist anzunehmen, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten über Unternehmensstrategien verfügen – ihre Entwicklung ist jedoch ausser im Organisationsreglement von BERNMOBIL in den Reglementen oder Eignerstrategien nicht vorgeschrieben.

Hauptaussagen zu den Steuerungsinstrumenten:

- Üblicherweise werden Reglemente vom Stadtrat verabschiedet. Jedoch ist die stadträtliche Kompetenz über das Reglement bei BERNMOBIL insofern schwächer ausgeprägt als bei ewb und StaBe, als es für die Änderung gewisser Bestimmungen des BERNMOBIL-Reglements des obligatorischen Referendums bedarf.
- Die Steuerung über Reglemente, Leistungsaufträge, Eignerstrategien und Unternehmensstrategien ist nicht durchgehend. Alle Unternehmungen haben in ihren Reglementen zwar einen allgemeinen gesetzlichen Leistungsauftrag, aber – mit Ausnahme der StaBe – wird dieser Leistungsauftrag nicht weiter konkretisiert. Eine Eignerstrategie besteht gegenwärtig bei den ewb und den StaBe, hingegen noch nicht bei der BERNMOBIL. Nur bei der BERNMOBIL wird die Erstellung einer Unternehmensstrategie verlangt.

Weisungsbefugnis

Während es sich bei den oben genannten Instrumenten um eine Steuerung auf strategischer Ebene handelt, ist die Weisungskompetenz auf einer operativen Ebene angelegt. Bei allen drei unterschiedlichen öffentlich-rechtlichen Anstalten ist die Weisungsbefugnis gleich geregelt: Der Stadtrat als Oberaufsichtsorgan hat keine direkten Weisungsbefugnisse gegenüber der Unternehmung. Der Gemeinderat kann jedoch Weisung

erteilen, wenn der Leistungsauftrag nicht ausreichend erfüllt ist. Wann dieser Fall eintritt, ist jedoch rechtlich nicht spezifiziert und daher eine Frage der Auslegung dieser reglementarischen Vorschrift. Beim Vergleich der Reglemente von ewb, StaBe und BERNMOBIL kommt hinzu, dass die Artikel, in denen die Weisungsbefugnis bei Nichterfüllung behandelt wird, unterschiedliche Formulierungen aufweisen. Bei den StaBe aktualisiert sich das Weisungsrecht bei einer unzureichenden Erfüllung des Leistungsauftrages, bei den ewb und der BERNMOBIL bei Überschreitung oder Nichterfüllung des Leistungsauftrages. Ob und gegebenenfalls inwiefern dies der Fall ist, kann durch eine hinreichende Berichterstattung im Rahmen des Beteiligungscontrollings überprüft werden.

Des Weiteren wurden Kompetenzen des Verwaltungsrats hinsichtlich der Festlegung von Ausführungsvorschriften und der Erteilung von Weisungen im ewb- und BERNMOBIL-Reglement festgeschrieben. Im StaBe-Reglement hat man auf solch eine Präzisierung verzichtet und damit Raum für Interpretationen geschaffen. In der Praxis, so zeigt sich, werden Weisungen von Seiten des Gemeinderats beachtet. In der Regel folgen die öffentlich-rechtlichen Anstalten den Weisungen des Gemeinderats, wenn diese entsprechend nachdrücklich kommuniziert werden, auch unabhängig davon, ob der Gemeinderat Bezug auf das Reglement nimmt oder nicht. Die konkrete Frage, ob eine Nichterfüllung des Leistungsauftrages vorliegt, spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Die Interpretationsmacht, wann der Leistungsauftrag erfüllt ist und wann nicht, liegt somit beim Gemeinderat. Im Hinblick auf eine klare, transparente und partnerschaftliche Führung der öffentlich-rechtlichen Anstalten sollte man jedoch das Weisungsrecht des Gemeinderats spezifizieren. Die Präzisierung erfolgt im Reglement und kann in der Eignerstrategie weiter konkretisiert werden.

Hauptaussage zur Weisungsbefugnis:

- Entsprechend den üblichen Gewaltenteilungsprinzipien, die dem Stadtrat eine Oberaufsichtsfunktion und dem Gemeinderat eine Aufsichtsfunktion zuordnen, hat der Stadtrat keinerlei direkte Weisungsbefugnis. Der Gemeinderat hat eine eingeschränkte Befugnis bei Mängeln im Zusammenhang mit der Erfüllung des gesetzlichen Leistungsauftrages.

Verhältnis zum Verwaltungsrat

Die Funktion des Stadtrats und des Gemeinderats bei der Wahl des Verwaltungsrats sind im Vergleich der StaBe, der BERNMOBIL und der ewb uneinheitlich. Während bei ewb und BERNMOBIL der Stadtrat für die Wahl des Verwaltungsrats verantwortlich zeichnet, wurde bei den

letzten Auslagerungen, aus der die StaBe entstanden, diese Kompetenz dem Gemeinderat zugeordnet. Dieser bestimmt zudem den StaBe-Präsidenten. Die Reglemente von ewb und BERNMOBIL sichern den gemeinderätlichen Einfluss dadurch, dass mindestens ein Sitz im Verwaltungsrat mit einem Gemeinderat besetzt werden muss. Bei BERNMOBIL ist zudem der oder die ressortverantwortliche Gemeinderat oder Gemeinderätin gleichzeitig Verwaltungsratspräsident bzw. Verwaltungsratspräsidentin der BERNMOBIL. Während somit bei ewb und BERNMOBIL sowohl Stadtrat wie auch Gemeinderat einen Einfluss auf die Besetzung des Verwaltungsrats haben, ist bei den StaBe der Gemeinderat deutlich einflussreicher.

Für die Wahl und Entlastung des Verwaltungsrats und die Festlegung der Entschädigungen sowie der Gehälter der leitenden Angestellten ist üblicherweise der Gemeinderat das zuständige Organ. Der Stadtrat hat bei keinem dieser Themen einen direkten Einfluss. Eine Einschränkung liegt jedoch bei der BERNMOBIL vor. Dort ist, anders als bei ewb und StaBe, der Verwaltungsrat von BERNMOBIL für die Löhne und Aufwandsentschädigung verantwortlich. Zudem geht aus dem Reglement nicht eindeutig hervor, wer den Verwaltungsrat entlastet.

Hauptaussagen in Bezug auf das Verhältnis zum Verwaltungsrat:

- Die Wahl des Verwaltungsrats ist nicht einheitlich geregelt. Bei ewb und BERNMOBIL bestimmt der Stadtrat den Verwaltungsrat, bei den StaBe der Gemeinderat.
- Während im Verwaltungsrat von ewb und BERNMOBIL für den Gemeinderat jeweils mindestens ein Sitz vorgesehen ist, ist dies bei StaBe nicht der Fall. Der Gemeinderat kann aber durch seine Kompetenz, den Verwaltungsrat zu bestimmen, ebenfalls einen oder mehrere Gemeinderäte in das Gremium entsenden.
- Die Entlastung des Verwaltungsrats geht aus dem BERNMOBIL-Reglement nicht eindeutig hervor. Bei ewb und bei StaBe entlastet der Gemeinderat den Verwaltungsrat.
- Bei ewb und StaBe legt der Gemeinderat die Aufwendungen für den Verwaltungsrat und die leitenden Angestellten fest, bei der BERNMOBIL der Verwaltungsrat.

Finanzkompetenzen

Dass BERNMOBIL, ewb und StaBe sehr unterschiedlichen Herausforderungen und Chancen gegenüberstehen, wird bei der Ausgestaltung der Finanzkompetenzen deutlich. Unter den Oberbegriff der Finanzkompetenzen fallen die in den Reglementen festgelegten Ausgabenbefugnisse und Kompetenzen für den Kauf und die Veräusserungen von Beteiligungen oder sonstigem Vermögen wie Liegenschaften. Die Verkaufsbestimmungen der StaBe zielen in erster Linie auf Liegenschaften ab, jene der ewb eher auf Unternehmensteile oder Beteiligungen. Generell lässt sich festhalten, dass die BERNMOBIL am autonomsten handeln darf. BERNMOBIL kann Ausgaben unabhängig von der Höhe beschliessen, solange diese zur Erfüllung des Leistungsauftrages notwendig sind. Die ewb ist etwas stärker eingeschränkt, kann der Verwaltungsrat doch Ausgaben in jeder Höhe tätigen, soweit sie im Rahmen des vom Gemeinderat genehmigten konsolidierten Budgets liegen. Die StaBe hingegen unterliegen klar definierten finanziellen Grenzen. Der Stadtrat ist für Geschäfte über 7 Mio. Franken zuständig, der Gemeinderat für Geschäfte von 2 bis 7 Mio. Franken sowie für den Verkauf von Liegenschaften bis 7 Mio. Franken und der Verwaltungsrat für alle Geschäfte bis 2 Mio. Franken. Bei der ewb finden sich Beschränkungen der Art nur bei Veräusserungen von über 7 Mio. Franken, bei denen der Stadtrat zustimmen muss, und bei Veräusserungen bis 7 Mio. Franken, bei denen der Gemeinderat ein Zustimmungsrecht hat. Zudem hat der Gemeinderat ein Zustimmungsrecht beim Erwerb von Unternehmen mit einer Finanzierung von mehr als 20 Mio. Franken. Eine zusätzliche Kompetenz besteht beim Neubau, der Erweiterung und der Erneuerung von Atomkraftwerken oder anderen Kraftwerken von mindestens nationaler Bedeutung. Hier beschliesst das finanzkompetente Organ auf Antrag des Verwaltungsrats über finanzielle Beteiligungen und Ausgaben von ewb oder von Unternehmen, an denen die ewb beteiligt ist. Die Finanzkompetenz wird dabei von den Vorschriften der Gemeindeordnung geregelt.

Hauptaussagen zur Finanzkompetenz:

- Die Regelung der Finanzkompetenzen der analysierten öffentlich-rechtlichen Anstalten ist – deren Eigenheiten entsprechend – teilweise unterschiedlich.
- Der BERNMOBIL-Verwaltungsrat hat eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit. Er kann im Rahmen seines Leistungsauftrages autonom handeln. Dies gilt, ausser bei Veräusserungen und Erwerb von Beteiligungen und Unternehmensteilen, ebenfalls für die ewb. Die Finanzkompetenz der StaBe ist am stärksten eingeschränkt.

- Der Stadtrat ist bei den StaBe bei allen Geschäften von einer bestimmten Summe an zuständig. Bei der ewb gilt dies bei Veräusserungen und Beteiligungen. Zudem beschliesst das finanzkompetente Organ über finanzielle Beteiligungen und Ausgaben bei Atomkraftwerken oder Kraftwerken von nationaler Bedeutung.

Die Behandlung des Budgets, des Geschäftsberichtes, der Jahresrechnung und der Gewinnverwendung ist bei ewb und StaBe ähnlich geregelt. Der Stadtrat hat in erster Linie Informationsrechte, die sich aus der in der Gemeindeordnung festgelegten Oberaufsicht und der Verwaltungskontrolle durch die Budget- und Aufsichtskommission ergeben¹¹⁰. Dazu müssen ihm die Legislaturrichtlinien und der Finanzplan sowie der Jahresbericht vorgelegt werden.

Der Gemeinderat genehmigt die Gewinnverwendung, das Jahresbudget, den Geschäftsbericht sowie die Jahresrechnung. Der Stadtrat kann bei dieser Konstellation lediglich durch die Ablehnung des Gesamtjahresberichtes der Verwaltung Einfluss nehmen bzw. eine seiner Meinung nach ungenügende Erfüllung sanktionieren. Die BERNMOBIL unterscheidet sich dabei von ewb und StaBe durch ihre grössere Autonomie. Die BERNMOBIL ist verpflichtet, dem Gemeinderat den Geschäftsbericht, die Gewinnverwendung, das Budget des folgenden Jahres sowie eine detaillierte Investitions- und Finanzplanung zur Kenntnis zukommen zu lassen, es besteht jedoch keine Genehmigungskompetenz durch den Gemeinderat. Auch wenn die Jahresrechnungen von konzessionierten Transportunternehmungen einer subventionsspezifischen Prüfung durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) unterliegen¹¹¹, müsste diese Kompetenz ebenfalls vom Gemeinderat in seiner Eignerrolle wahrgenommen werden können.

Auch hinsichtlich des Informationsrechts des Stadtrats zeigen sich Inkonsistenzen. Der Gemeinderat bringt dem Stadtrat den StaBe-Geschäftsbericht mit Jahresrechnung sowie einer detaillierten Investitions- und Finanzplanung zur Kenntnis. Die StaBe orientieren die zuständige stadträtliche Kommission über die zu erwartende zukünftige Geschäftsentwicklung. Bei der ewb gilt für den Jahresabschluss und die zu erwartende Geschäftsentwicklung dasselbe. Des Weiteren bringt der Gemeinderat der zuständigen stadträtlichen Kommission den Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und Gewinnverwendung, das Budget

¹¹⁰ Art. 56 und Art. 72 Abs. 1 und 2 GO.

¹¹¹ Art. 70 des Eisenbahngesetzes (EBG) vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101) und Art. 4 der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen (REVO) der konzessionierten Transportunternehmen vom 18. Dezember 1995 (SR 742.221).

des folgenden Jahres sowie eine detaillierte Investitions- und Finanzplanung der nächsten vier Jahre zur Kenntnis. Im Gegensatz dazu tritt die BERNMOBIL direkt an den Stadtrat heran. Dieser – und nicht der Gemeinderat – bringt der zuständigen stadträtlichen Kommission sowie dem Gemeinderat den Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und Gewinnverwendung, das Budget des folgenden Jahres sowie eine detaillierte Investitions- und Finanzplanung der nächsten vier Jahre zur Kenntnis.

Hauptaussage zur Budgetierung/Rechnungslegung:

- Der Stadtrat kann seine Oberaufsichtspflicht nur soweit ausüben, als dass er die Unternehmenszahlen zur Kenntnis nimmt. Seine Informationsrechte wurden jedoch zumindest gegenüber der ewb und der BERNMOBIL durch eine Reglementsänderung 2006 gestärkt¹¹². Sanktionieren kann er allerdings weiterhin lediglich, indem er den gesamten städtischen Jahresbericht ablehnt.
- Der Gemeinderat ist bei ewb und StaBe das zustimmungspflichtige Organ. Dazu werden ihm das Jahresbudget, der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung sowie die Gewinnverwendung zur Genehmigung vorgelegt. Die BERNMOBIL spielt hier eine aussergewöhnliche Rolle, da diese Angaben dem Gemeinderat lediglich zur Kenntnis gebracht werden – also keine Genehmigungspflicht besteht.
- Bei StaBe und ewb hat der Stadtrat gegenüber dem Gemeinderat Informationsrechte. Bei der BERNMOBIL ist es das Unternehmen selber, das direkt an den Stadtrat herantritt. Hier zeigt sich somit wiederum eine Inkonsistenz zwischen den Regelungen für die einzelnen Unternehmen.

3.3.7 Die Hauptunterschiede im Überblick

	Hauptunterschiede bezüglich der Steuerung von StaBe, ewb und BERNMOBIL¹¹³
Reglement/Gesetzlicher Leistungsauftrag	Kompetenz liegt beim Stadtrat mit Ausnahme der BERNMOBIL. Dort unterliegen einige Bestimmungen dem obligatorischen Referendum.
Periodischer Leistungsauftrag	Mit dem Rahmenvertrag verfügen die StaBe über einen periodischen Leistungsauftrag. ewb und BERNMOBIL haben keinen periodischen Leistungsauftrag.

¹¹² Art. 8 Abs. 8 (neu) StaBeR, Art. 25 Abs. 7 (neu) ewr und Art. 10a ARSVB.

¹¹³ Eine vollständige Übersicht der Kompetenzverteilung findet sich im Anhang I.

Eignerstrategie	StaBe und ewb haben eine Eignerstrategie, die BERNMOBIL-Eignerstrategie ist in Arbeit.
Unternehmensstrategie	Lediglich bei der BERNMOBIL ist eine Unternehmensstrategie festgeschrieben.
Einsetzung des Verwaltungsrats	Bei den StaBe wählt der Gemeinderat den Verwaltungsrat, bei der ewb und bei der BERNMOBIL hat der Stadtrat diese Kompetenz inne.
Vertretung im Verwaltungsrat	Bei der ewb hat der Gemeinderat mindestens einen Sitz im Verwaltungsrat. Bei der BERNMOBIL ist die oder der Ressortverantwortliche des Gemeinderats der Stadt Bern Präsidentin/Präsident des Verwaltungsrats.
Festlegung der Gehälter für den Verwaltungsrat und die leitenden Angestellten	Bei den StaBe und der ewb setzt der Gemeinderat die Gehälter für den Verwaltungsrat und die leitenden Angestellten fest. Bei der BERNMOBIL hat der Verwaltungsrat diese Kompetenz inne.
Offenlegung der Gehälter und Beteiligungen des Verwaltungsrats und der leitenden Angestellten	Bei StaBe und ewb bringt der Gemeinderat dem Stadtrat sämtliche Angaben analog zu Artikel 663b und 663c Obligationenrecht (SR 220; OR) über die Vergütungen und Beteiligungen von Verwaltungsrats- und Geschäftsführungsmitgliedern zur Kenntnis. Bei der BERNMOBIL kommt diese Rolle der BERNMOBIL selber zu.
Besondere Geschäftskompetenzen, Finanzkompetenz, Veräusserungen von Beteiligungen und Unternehmensteilen	Die Kompetenzen bei allgemeinen Ausgaben und Geschäften sowie bei Erwerb und Verkauf von Liegenschaften, Beteiligungen oder Unternehmensteilen sind sehr unterschiedlich. Generell hat die BERNMOBIL im Rahmen des Leistungsauftrages die höchste Autonomie. Der Gemeinderat hat bei ewb-Beteiligungen von mehr als 20 Mio. Franken ein Einspruchsrecht. Bei den StaBe muss er den Verkauf von Liegenschaften, Veräusserungen und Erwerb bis 7 Mio. Franken genehmigen. Dasselbe gilt für ewb-Ausgaben von 2-7 Mio. Franken. Der Stadtrat hat bei StaBe-Geschäften über 7 Mio. Franken ein Einspruchsrecht und muss, wenn er denn laut Gemeindeordnung das finanzkompetente Organ ist, bei der ewb im Zusammenhang mit Ausgaben und Beteiligungen bei Grosskraftwerken sowie generell bezüglich der Veräusserung von Unternehmensteilen oder Beteiligungen über 7 Mio. Franken zustimmen.
Budget, Geschäftsbericht, Jahresrechnung und Gewinnverwendung	Budget, Geschäftsbericht, Jahresrechnung und Gewinnverwendung werden dem Stadtrat bei den StaBe und der ewb vom Gemeinderat vorgelegt. Bei der BERNMOBIL von der BERNMOBIL direkt und nicht vom Gemeinderat. Budget, Geschäftsbericht, Jahresrechnung und Gewinnverwendung werden bei den StaBe und der ewb vom Gemeinderat genehmigt (Entlastung des Verwaltungsrats). Die BERNMOBIL legt diese lediglich informell vor.

3.4 Position der Akteure

3.4.1 Vorbemerkungen

Im folgenden Abschnitt werden die Einstellungen und Positionen von Mitgliedern des Stadtrats, des Gemeinderats und der Unternehmungen zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten diskutiert. Dokumente wie z.B. Stadtratsprotokolle, Stellungnahmen oder Abstimmungsbotschaften sowie die anonymisierten Expertenbefragungen bilden die Basis der Analyse. In die schriftliche Befragung flossen die Erkenntnisse der im vorherigen Abschnitt diskutierten formalen Ist-Analyse ein. Dementsprechend standen die Kompetenzabgrenzungen bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie deren politische Steuerung im Mittelpunkt des Fragebogens.

Methodisch wurde die Umfrage als „offene Befragung“ konzipiert, das heisst dem oder der Befragten wurden keine standardisierten Antwortmöglichkeiten zur Auswahl vorgelegt. Diese Methode stellt sicher, dass möglichst viele Aspekte eines Problems sichtbar werden, zum Teil auch solche, die auf den ersten Blick nicht offensichtlich sind. Der Nachteil dieses Vorgehens ist jedoch, dass es schwierig ist, die erhaltenen sehr individuellen Antworten in Kategorien zusammenzufassen. Aufgrund der geringen Zahl von 16 Befragten ist es aber ohnehin nicht möglich, allgemeingültige Aussagen zu machen. Die Ergebnisse der Befragung wurden daher mit Erkenntnissen aus der Dokumentenanalyse ergänzt, um ein möglichst realitätsnahes Bild der Positionen der befragten Stadträte, Gemeinderäte und Vertreter der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu zeichnen.

Wie im vorherigen Abschnitt dargelegt, wurde zwischen den drei untersuchten öffentlich-rechtlichen Anstalten unterschieden. Die Befragten wurden nur zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten befragt, mit denen sie berufliche Erfahrungen oder Erfahrungen im Rahmen ihres politischen Engagements gemacht hatten. Manche Personen wurden daher zu allen drei öffentlich-rechtlichen Anstalten, andere zu zwei und wieder andere zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt befragt. Da die Hauptakteure der Stadtrat, der Gemeinderat und die öffentlich-rechtlichen Anstalten sind, befragten wir die Vorsitzenden der zuständigen Kommissionen des Stadtrats, alle Gemeinderatsmitglieder und die CEO's bzw. Direktoren der Unternehmungen. Als Ergänzung wurden zwei weitere Personen mit entsprechendem Erfahrungshintergrund in die Befragungsgruppe aufge-

nommen¹¹⁴. Die durch die Befragung erhaltenen Aussagen sind zwangsläufig subjektiv und erheben nicht den Anspruch, die Meinung aller Mitglieder des Stadtrats, des Gemeinderats oder der öffentlich-rechtlichen Anstalten abzudecken oder die Meinung des jeweiligen Kollektivorgans aufzuzeigen. Vielmehr stellen sie Positionen aus der Mitte dieser drei Hauptakteure dar und sollen eine Momentaufnahme über die Problematiken, den Diskussionsbedarf und die Lösungsansätze der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Anstalt wiedergeben. In diesem Teil der Analyse geht es also nicht um eine objektive Erklärung des Problems, sondern um die subjektive Wahrnehmung verschiedener Aspekte der Kompetenzabgrenzung und der Steuerungsinstrumente. Im Laufe der Analyse wurde zudem deutlich, dass sowohl innerhalb des Stadtrats und des Gemeinderates wie auch zwischen Mitgliedern des Stadtrats und Mitgliedern des Gemeinderats häufig wesensgemäss divergierende Ansichten bestehen.

3.4.2 Problemlage bei der BERNMOBIL

3.4.2.1 Sicht Stadtrat

Befragte des Stadtrats befürworten eine grössere Autonomie der BERNMOBIL. Der Einfluss des Stadtrats und des Gemeinderats auf BERNMOBIL wird als gering eingeschätzt. Trotzdem stehen Befragte des Stadtrats einem eigenen Weisungsrecht kritisch gegenüber. Ein Weisungsrecht für den Gemeinderat wird von manchen Befragten des Stadtrats bei bestimmten Themen wie z.B. der Integration unterschiedlicher ÖV-Anbieter unterstützt.

Die Erteilung von Weisungen wegen ungenügender Erfüllung des Leistungsauftrages und einer Einflussnahme in Bezug auf die Modifizierung des Reglements sehen Befragte des Stadtrats als nicht wünschenswert oder unrealistisch an. Ein Hauptgrund für diese Position ist die Rolle, die der Kanton Bern bei der Verkehrspolitik innehat. Der Kanton macht wesentliche Vorgaben und schränkt damit die politischen Mitwirkungs-, Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Stadt wesensgemäss ein. Die Steuerungsfähigkeit des BERNMOBIL-Reglements wird aber generell positiv beurteilt. Als Ergänzung befürworten Befragte des Stadtrats die Schaffung einer Eignerstrategie, lehnen aber eine weitere Detaillierung dieser durch einen Rahmenvertrag ab.

¹¹⁴ Anhang II.

Die Wahl des BERNMOBIL-Verwaltungsrats durch den Stadtrat ist zwischen den Befragten des Stadtrats umstritten, und es werden keine wesentlichen Vorteile für den Stadtrat geltend gemacht. Der Besetzungsprozess an sich wird als problematisch betrachtet, da die Kandidatenvorschläge des Gemeinderats als häufig intransparent wahrgenommen werden und die spezifischen Anforderungen für die Stellen nicht bekannt sind. Des Weiteren bemängeln Befragte des Stadtrats, dass der Stadtrat über wichtige personelle Entscheidungen auf Verwaltungsratsebene nicht immer informiert wird.

Die unternehmerische Kompetenz eines Verwaltungsrats wird von Befragten des Stadtrats als entscheidend angesehen und eine Vertretung des Gemeinderats im BERNMOBIL-Verwaltungsrat aus politischer Sicht als nicht unbedingt notwendig erachtet.

3.4.2.2 Sicht Gemeinderat

Befragte des Gemeinderats betrachten die der BERNMOBIL eingeräumte Autonomie für eine erfolgreiche Geschäftstätigkeit als ausreichend, auch wenn manche der Befragten des Gemeinderats den eigenen Einfluss gerne beschneiden möchten und langfristig über eine weitergehende Autonomie nachdenken. Entsprechend dieser Grundhaltung stellen sich Befragte des Gemeinderats gegen ein Weisungsrecht von Seiten des Stadtrats. Gemeinderätliche Weisungsrechte bei Tagesgeschäften sind ebenfalls abzulehnen, und bei Weisungen aufgrund einer Nichterfüllung von Leistungsbestellungen sind natürliche Grenzen gesetzt, da die Stadt Bern nur dann aktiv wird, wenn die Leistungsbestellung nicht durch den Kanton erfolgt, bzw. wenn Eigentumsrechte der Stadt Bern tangiert sind.

Der Einfluss des Stadtrats auf die Unternehmung ist in erster Linie durch die Aufsichtspflicht und die Kompetenzen beim Reglement möglich. Bei der Frage, ob der Stadtrat weitergehende Kompetenzen haben sollte, das Reglement zu bestimmen (ohne obligatorisches Referendum), sind die Befragten des Gemeinderats jedoch uneinig.

Das Interventionsrecht des Gemeinderats ist beschränkt, da Weisungen auf Grundlage nicht erfüllter Leistungsaufträge vom Kanton Bern als Hauptbesteller ausgehen müssen. Die Stadt Bern selber bestellt nur wenige Dienstleistungen bei der BERNMOBIL. Das nach den Befragten des Gemeinderats adäquate Steuerungsinstrument stellt somit die Eignerstrategie dar, die momentan in Arbeit, aber noch nicht erstellt ist. Insgesamt beurteilen Befragte des Gemeinderats die Effektivität der Steue-

rungsinstrumente als gut und die Erfüllung der Bedürfnisse der Stadt Bern als gegeben.

Da die Absetzung des Verwaltungsrats eine schwerwiegende Massnahme ist, erachten Befragte des Gemeinderats dieses Mittel als nicht wirklich relevant für seine Durchsetzungsfähigkeit. Dass Gemeinderatsmitglieder einen Sitz im Verwaltungsrat einnehmen sollen, ist bei den Befragten des Gemeinderats selbst umstritten. Eine Seite hält diese Massnahme für unabdingbar, die andere Seite möchte sie abschaffen. Die Transparenz des Auswahlverfahrens wird insgesamt als gut beurteilt, ebenso die Informationsbereitstellung für die Erfüllung der Aufsichtspflicht und die Transparenz von Zielen, Entscheidungen und Geschäftstätigkeiten der BERNMOBIL.

3.4.2.3 Sicht BERNMOBIL

Aus Sicht des Befragten der BERNMOBIL ist die der BERNMOBIL eingeräumte Autonomie, auch die finanzpolitische Autonomie, ausreichend, um erfolgreich wirtschaften zu können. Dementsprechend wird der Einfluss der Stadt auf BERNMOBIL – abgesehen von Eignerfragen – als eher gering betrachtet, und die Stadt kann im Grunde nur Einfluss geltend machen, wenn es im Einklang mit dem Kanton geschieht. Dies ist unter anderem auch auf eine fehlende Eignerstrategie zurückzuführen, deren Schaffung der Befragte der BERNMOBIL befürwortet.

Das Besetzungsverfahren des Verwaltungsrats sieht der Befragte der BERNMOBIL als nicht optimal gelöst. So gab es bei vergangenen Besetzungsrunden geeignete Kandidaten, die sich keiner Prüfung durch ein politisches Gremium stellen wollten. Dies ist auch problematisch, da es oft schwierig genug ist, kompetente Kandidaten zu finden. Ebenso wird die Entsendung von Gemeinderäten aufgrund der politischen Einflussnahme auf Entscheidungen eher kritisch gesehen.

Für den Befragten der BERNMOBIL hat die Auslagerung zur Einschränkung der politischen Mitwirkungs-, Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Stadt und ihrer Entscheidungsorgane geführt. Gleichzeitig wurde der Einflussverlust mit einer finanziellen Entlastung kompensiert. Die Steuerungsfähigkeit durch die Reglemente und die reglementarischen Leistungsaufträge werden positiv bewertet und die Detailliertheit als ausgewogen betrachtet.

3.4.3 Problemlage bei der Energie Wasser Bern

3.4.3.1 Sicht Stadtrat

Befragte des Stadtrats gestehen der ewb ein hohes Mass an Autonomie zu, und die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft sowie der Verkauf werden als letztendliches Ziel der Auslagerung der Energie-, Wasser- und Gasversorgung gesehen. Auf der anderen Seite gibt es immer wieder Themen, bei denen der Stadtrat gerne mehr Einfluss hätte, wie etwa die Debatte um den Kauf der Bärenheizungs AG und Bären-Sanitär AG in Wabern durch die ewb zeigt¹¹⁵.

Die vom Gemeinderat erlassene Eignerstrategie ist für Befragte des Stadtrats ein geeignetes Mittel zur Steuerung der ewb. Im Zuge der Autonomie sehen Befragte des Stadtrats eine Wahl des Verwaltungsrats durch den Gemeinderat als hilfreich an. Sie versprechen sich dabei, dass fachliche Qualifikationen und weniger politische Gründe die Hauptkriterien für die Besetzung des Verwaltungsrats sind. Jedoch wird das Auswahlverfahren des Verwaltungsrats bzw. die Auswahl der Kandidaten, die dem Stadtrat vorgeschlagen werden, von Befragten des Stadtrats als wenig transparent beurteilt. In dieses Bild passt auch die Wahrnehmung von Befragten des Stadtrats, dass der Stadtrat generell zu wenige Informationen über die Aktivitäten der ewb erhält und damit diese schwer nachvollziehen und bewerten kann. Mängel in der Kundenfreundlichkeit schmälern zudem die Zufriedenheit mit der Auslagerung.

3.4.3.2 Sicht Gemeinderat

Für Befragte des Gemeinderats ist die ewb ein Unternehmen, das in der schwierigen Lage ist, öffentliche Aufgaben erfüllen zu müssen und gleichzeitig dem Wettbewerb des freien Marktes ausgesetzt ist. Um diesen Rahmenbedingungen zu entsprechen, wurde die ewb mit einem bestimmten Mass an Flexibilität ausgestattet, was natürlicherweise die Einschränkung von politischen Mitwirkungs-, Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Stadt nach sich zog. Für die Zukunft wünschen sich Befragte des Gemeinderats jedoch für die ewb eine noch grössere Autonomie.

Befragte des Gemeinderats beurteilen ihren Einfluss auf die ewb als ausreichend und zuweilen sogar als etwas zu weit führend. Die Befugnis, einen Gemeinderat in den Verwaltungsrat zu entsenden, sollte nach Be-

¹¹⁵ Der Bund (2006) „Streit um EWB-Millionen“, 13. Juni 2006.

fragten des Gemeinderats beibehalten werden. Zusätzliche gemeinderätliche Kompetenzen, die in die Autonomie der ewb eingreifen, sind jedoch kein Thema. Befragte des Gemeinderats lehnen folglich ein direktes Weisungsrecht des Gemeinderats und des Stadtrats ab. Eine Ausnahme bilden die reglementarisch vorgeschriebenen Möglichkeiten und die Weisung bei Nichterfüllen des Leistungsauftrages, wobei dieser Fall von Befragten des Gemeinderats als das allerletzte Mittel betrachtet wird. Die Möglichkeiten des Stadtrats, über den Gemeinderat Einfluss auf den Verwaltungsrat zu nehmen, werden von Befragten des Gemeinderats als in der Realität unbedeutend eingeschätzt.

Die Eignerstrategie ist für Befragte des Gemeinderats ein sehr wichtiges Instrument und Einflussmittel. Eine weitere Differenzierung der Vorgaben durch einen periodischen Leistungsauftrag, vergleichbar mit dem StaBe-Rahmenvertrag, wird jedoch von Befragten des Gemeinderats abgelehnt. Für den Stadtrat ist nach Ansicht von Befragten des Gemeinderats die Kompetenz über das Reglement das wichtigste Instrument zur Wahrnehmung von politischem Einfluss. Die Effektivität des Reglements wird jedoch hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit als verbesserungsfähig bewertet. Dies ist insbesondere auf den politischen Prozess zurückzuführen, in dessen Rahmen das Reglement erarbeitet wurde und der entsprechend zu viele Kompromisse notwendig machte. Für die Steuerungsinstrumente insgesamt wird zudem eine zu starke Detaillierung angemahnt, die zu einer Überreglementierung führt.

Seine Aufsichtspflichten kann nach Befragten des Gemeinderats der Gemeinderat mit den Informationen, die er über die Aktivität der ewb hat, erfüllen. Befragte des Gemeinderats sind mit der Transparenz von Zielen, Entscheidungen und Geschäftstätigkeit der ewb zufrieden.

In der Beziehung zum Verwaltungsrat sind sich Befragte des Gemeinderats uneinig darüber, ob es besser wäre, die Kompetenz für die Wahl des Verwaltungsrats beim Gemeinderat zu verankern oder beim Stadtrat. Bei der Entsendung von Gemeinderatsmitgliedern in den Verwaltungsrat sehen Befragte des Gemeinderats zu gleichen Teilen Vor- und Nachteile und plädieren in dieser Frage für ein zurückhaltendes Vorgehen.

3.4.3.3 Sicht ewb

Aus Sicht des Befragten der ewb wurden zwar die politischen Mitwirkungs-, Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Stadt notwendigerweise eingeschränkt, und die finanzpolitische Autonomie ist ausreichend, aber hinsichtlich der allgemeinen Autonomie sind Verbesserungen, wie z.B. die Bildung einer selbständigen Aktiengesellschaft

oder eine Bereinigung der heutigen Schwachstellen im Reglement notwendig. Voraussetzung für eine positive Wirkung ist aber ein echter Wille zur Einhaltung der Regeln. Insbesondere beim Handeln des Stadtrats wünscht sich die ewb generell eine längerfristige Perspektive und dass der Stadtrat, wie vorgesehen, durch parlamentarische Vorstösse und Abänderungen des ewb-Reglements Einfluss ausübt.

Für das Unternehmen ist die Eignerstrategie das zentrale Steuerungsinstrument. Sie ermöglicht die Umsetzung von Zielen und ist damit auch für die Ausübung der Aufsicht von grosser Bedeutung. Des Weiteren sieht das Unternehmen das Weisungsrecht des Gemeinderats bei unzureichender Erfüllung des reglementarischen Leistungsauftrages als Kompetenz an, die man uneingeschränkt zugestehen muss.

Nach Ansicht des Befragten der ewb hat die ewb die von der Stadt gemachten Vorgaben umgesetzt und damit die Bedürfnisse der Stadt erfüllt. Um die Langfristigkeit der Unternehmenspolitik zu gewährleisten, plädiert der Befragte der ewb dafür, dass das Reglement nicht vom Stadtrat abgeändert werden soll, sondern nur vom Stimmvolk (obligatorisches Referendum). Dies verhindert den Einfluss von politischen Interessen auf die Ausgestaltung des Reglements, die sich negativ auf die ewb und ihre Geschäftspolitik auswirken könnten.

Der Befragte der ewb ist mit der jetzigen Zusammensetzung des Verwaltungsrats zufrieden. Um die politische Einflussnahme zu vermindern, ist er aber grundsätzlich dafür, die Kompetenz für die Wahl des Verwaltungsrats dem Gemeinderat zuzusprechen. Bei der Entsendung von Gemeinderatsmitgliedern in den Verwaltungsrat sieht der Befragte der ewb Vor- und Nachteile. Bei einer klar formulierten Eignerstrategie gibt es jedoch nach Ansicht des Befragten der ewb keine Notwendigkeit für eine gemeinderätliche Vertretung im Verwaltungsrat.

3.4.4 Problemlage bei den Stadtbauten Bern

3.4.4.1 Sicht Stadtrat

Befragte des Stadtrats sind mit dem Ausmass und der Art der Autonomie der StaBe unzufrieden. Für sie hatte bei der Entscheidung, die StaBe auszulagern, weniger der betriebswirtschaftliche, sondern eher der finanzpolitische Aspekt (also insbesondere die abschreibungstechnischen Vorteile) Gewicht. Verstärkung erfährt diese Haltung durch die wirtschaftliche Schicksalsgemeinschaft der StaBe und der Stadt Bern. Aufgrund der Abnahmepflicht der Stadt entfällt für die StaBe der Wettbewerbsdruck, dem die ewb sehr viel stärker ausgesetzt ist. Nach Meinung der

Befragten des Stadtrats ist diese Konstellation für die Stadt Bern langfristig problematisch. Eine weitere Autonomie der StaBe steht daher nicht zur Debatte, zum Teil wird sogar eine geringere Autonomie befürwortet.

Die Einstellung zur Autonomie ist konsistent mit der Einschätzung des eigenen Einflusses auf die StaBe. Befragte des Stadtrats sehen für sich wenige Möglichkeiten, die Geschäftspolitik der StaBe wirksam zu beeinflussen. Gleichzeitig wird der Einfluss des Gemeinderats als relativ hoch bewertet, wobei die Befragten des Stadtrats nur wenige Möglichkeiten sehen, diesen Einfluss des Gemeinderats zu nutzen und gezielt über die Exekutive Politik zu betreiben.

Aus dieser Wahrnehmung heraus ist die Forderung nach einem für bestimmte Bereiche notwendigen direkten Weisungsrecht des Stadtrats gegenüber den StaBe zu verstehen. Konkret bezieht sich dies insbesondere auf Neubauprojekte, deren Ausgestaltung und deren Kosten, aber auch auf Themen wie Mieten oder Investitionen. Dem Gemeinderat sollte nach Meinung von Befragten des Stadtrats ein noch weiter gehendes Weisungsrecht eingeräumt werden. Die schon bestehende Weisungsmöglichkeit bei unzureichender Erfüllung des reglementarischen Leistungsauftrages kann von den meisten aufgrund ungenügender Erfahrungswerte nicht beurteilt werden. Falls der reglementarische Leistungsauftrag nicht erfüllt wird, ist die Rückführung der StaBe in die Stadtverwaltung jedoch ein realistischer Lösungsansatz.

Obwohl die generellen Erfahrungen sowie die Erfahrungen mit der Umsetzung des Rahmenvertrages und der Eignerstrategie für Befragte des Stadtrats eine abschliessende Beurteilung noch nicht zulassen, schätzen Befragte des Stadtrats die Eignerstrategie und den Rahmenvertrag bei den StaBe als wichtige Instrumente der politischen Steuerung ein. Dasselbe gilt für die Kompetenz bezüglich der allfälligen Änderung des Reglements.

Mehr Transparenz und einen stärkeren stadträtlichen Einfluss befürworten Befragte des Stadtrats bei der Einsetzung des Verwaltungsrats. Der gemeinderätliche Einfluss sollte unter anderem durch eine Vertretung im Verwaltungsrat der StaBe gewährleistet sein.

Die Informationslage über Ziele, Entscheidungen und Geschäftstätigkeit der StaBe wird von Befragten des Stadtrats überwiegend kritisch betrachtet. Insbesondere gab es Unklarheiten bezüglich des Mietzinses, des Unterhalts, der Strategie und somit der Architektur und Qualitätssicherung.

Die politischen Mitwirkungs-, Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten bei den StaBe werden von Befragten des Stadtrats als zu gering bewertet. Ähnlich verhält es sich in Bezug auf die Informationen, die zur Ausübung der Aufsichtskompetenz notwendig sind. Befragte des Stadtrats sehen diese Informationen als ungenügend an oder bemerken, dass diejenigen der Stadtverwaltung qualitativ besser seien. Auf der anderen Seite sehen Befragte aber die politischen Interessen der Stadt Bern durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten gewahrt.

3.4.4.2 Sicht Gemeinderat

Die Stadt Bern ist für die StaBe die mit grossem Abstand wichtigste Kundin, die StaBe sind zu 100% Besitz der Stadt und kaum dem Wettbewerb auf dem Immobilienmarkt ausgesetzt. Aufgrund dieses wirtschaftlichen Umfeldes bewerten Befragte des Gemeinderats die den StaBe eingeräumte Autonomie als ausreichend bis grosszügig. Von Teilen des Gemeinderats wird der politische Einfluss des Stadtrats als zu gering angesehen. Teilweise wird aber auch mehr Zurückhaltung des Stadtrats gefordert. Diese Heterogenität der Meinungen wird auch in der Frage eines stadträtlichen oder gemeinderätlichen Weisungsrechts deutlich. Sowohl ein Weisungsrecht des Stadtrats wie auch des Gemeinderats wird unter bestimmten Umständen und bei bestimmten Themen befürwortet, gleichzeitig sind Befragte des Gemeinderats generell gegen ein Weisungsrecht – oder wenn, dann nur in absoluten Ausnahmesituationen. Dasselbe gilt für die Möglichkeit des Gemeinderats, bei unzureichender Erfüllung des reglementarischen Leistungsauftrages Weisung zu erlassen. Dem wird in der Praxis wenig Relevanz zugesprochen.

Als unwesentlich beurteilen Befragte des Gemeinderats die Möglichkeiten des Stadtrats, über den Umweg der Exekutive Einfluss auf die StaBe zu nehmen. Die geeignetsten Instrumente zur optimalen Steuerung der öffentlich-rechtlichen Anstalten sehen Befragte des Gemeinderats in der Eignerstrategie und dem Rahmenvertrag. Über die Steuerungsfähigkeit des Reglements sind Befragte des Gemeinderats jedoch uneinig.

Die Wahlkompetenz für den Verwaltungsrat sehen Befragte des Gemeinderats idealerweise bei sich angesiedelt. Der Einfluss, den der Gemeinderat durch diese Kompetenz erhält, wird unterschiedlich eingeschätzt; hervorgehoben wird immerhin auch die Möglichkeit einer Absetzung des Verwaltungsrats. Der Entsendung von Gemeinderatsmitgliedern in den Verwaltungsrat stehen Befragte des Gemeinderats teilweise selbst skeptisch gegenüber.

Eine klare Einschränkung, ohne dies allerdings negativ zu bewerten, sehen Befragte des Gemeinderats in den politischen Mitwirkungs-, Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Stadt: Politische Interessen bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten sollte man nach Ansicht Befragter des Gemeinderats eher zurückstellen. Die durch die Steuerungsinstrumente wie die Eignerstrategie definierten Vorgaben sind jedoch umgesetzt und die Bedürfnisse der Stadt Bern erfüllt worden. Die Detailliertheit der Steuerungsinstrumente wird von Befragten des Gemeinderats teilweise kritisch gesehen und als Überreglementierung wahrgenommen. Sie beinhalten auch zu komplizierte Regelungsvorgaben, die einen problematischen Einfluss auf die Konsistenz von Reglement, Eignerstrategien und Rahmenvertrag verursachen.

3.4.4.3 Sicht StaBe

Aus Sicht der StaBe-Führung wurden zwar die politischen Mitwirkungs-, Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Stadt eingeschränkt, die Autonomie der Unternehmung ist aber trotzdem nicht ausreichend und geringer als zu Anfang geplant. Dies ist auch im operativen Geschäft spürbar, wo der Verwaltungsrat für das Kerngeschäft zu wenige Kompetenzen besitzt. Dementsprechend werden die Regulierungsmassnahmen und Steuerungseinflüsse generell als zu gross und störend für die Geschäftstätigkeit der StaBe beurteilt, und der Einfluss von Stadtrat und Gemeinderat wird als zu hoch wahrgenommen. Typische Beispiele aus der bisherigen Praxis hierfür sind die Abdankungshalle Bümpliz und der Bau des Feuerwehrstützpunkts der Berufsfeuerwehr Bern.

Politische Interessen sind nach der Wahrnehmung des Befragten der StaBe überall spürbar. Bei der Erfüllung der reglementarischen Leistungsaufträge moniert der Befragte der StaBe insbesondere, dass manchmal nicht vereinbarte Leistungen verlangt werden. Inwieweit das weitere Instrumentarium wie Eignerstrategie und Rahmenvertrag den Vorgaben und Bedürfnissen der Stadt Bern genügt, kann noch nicht gesagt werden, da erst seit 1.1.2006 die Umsetzung des Rahmenvertrages erfolgt. Es gibt jedoch bereits erste positive Indizien, die auf einen Erfolg der StaBe hoffen lassen. Den Detaillierungsgrad von Eignerstrategie und Rahmenvertrag schätzen die StaBe als ausreichend ein, identifizieren im Rahmenvertrag aber Widersprüchlichkeiten und in der Praxis nicht handhabbare Vorgaben. Die Gesamtkonsistenz dieser drei Steuerungsinstrumente wird jedoch als gut beurteilt.

Im Verhältnis des Verwaltungsrats zum Stadtrat und zum Gemeinderat ist aus Sicht des Befragten des Gemeinderats die Wahl des Verwaltungsrats durch den Gemeinderat der richtige Ansatz. Eine andere Lö-

sung wäre zu politisch, zudem ist der Stadtrat zu weit weg vom Tagesgeschäft. Auch die Entsendung eines Gemeinderatsmitglieds in den Verwaltungsrat kann dabei positiv sein, allerdings nur, wenn die Vertretung das Rollenspiel zwischen Verwaltungsrat und Gemeinderat beherrscht.

3.5 Würdigung der unternehmensübergreifenden Analyse

Am Anfang dieser Studie standen die vom Stadtrat wahrgenommenen Mängel im Bereich der politischen Steuerung. Die Dokumentenanalyse – insbesondere die Analyse von Protokollen der Stadtratssitzungen – machte deutlich, dass der Stadtrat darunter insbesondere Mängel hinsichtlich des eigenen Einflusses auf die Geschäftspolitik der ausgelagerten Betriebe versteht.

Für diese Studie lassen sich damit zwei Grundproblematiken der politischen Steuerung ableiten: Inwieweit entspricht die Kompetenzverteilung den Vorstellungen der befragten Personen, und inwieweit sind diese Strukturen dazu in der Lage, eine effiziente und effektive politische Steuerung zu leisten.

Die Kompetenzverteilung und die Einstellung von Mitgliedern des Stadtrats, des Gemeinderats und der öffentlich-rechtlichen Anstalten wurden in diesem Kapitel erhoben und analysiert. Dabei wird deutlich, dass die Kompetenzverteilung bzw. die Kompetenzabgrenzung im Vergleich zwischen den untersuchten öffentlich-rechtlichen Anstalten teilweise unübersichtlich und uneinheitlich ist. In der Ist-Analyse wurden grosse Meinungs- und Einstellungsunterschiede der beteiligten Akteure sichtbar. Auffällig ist, dass die Konfliktlinien häufig zwischen den Funktionsgruppen, also zwischen Mitgliedern des Stadtrats, des Gemeinderats und der Unternehmung oder zwischen dem Stadtrat auf der einen Seite und dem Gemeinderat und dem Verwaltungsrat auf der anderen Seite, verliefen. Die Nähe von Mitgliedern des Gemeinderats und Mitgliedern des Verwaltungsrats erstaunt nicht weiter, da die beiden Akteure durch Funktionsüberschneidungen viel ähnlichere Interessen haben als die Legislative.

Die grundlegende Frage des Einflusses auf das Handeln der drei untersuchten Unternehmen – oder anders gesagt: die Machtfrage – wurde in der Analyse auf eine tiefere Ebene heruntergebrochen. Dabei wurden Einflussfaktoren wie die Autonomie des Unternehmens, direkte und indirekte Einflussmöglichkeiten wie z.B. Motionen an den Gemeinderat oder direkte Weisungen des Stadtrats, die Bedeutung von Steuerungsinstrumenten wie Reglement und Eignerstrategie, die Wahl und Entlastung

des Verwaltungsrats, aber auch die Steuerungsfähigkeit der Instrumente oder die Transparenz der Ziele erfasst, analysiert und bewertet.

Unternehmensübergreifend wurde deutlich, dass Befragte des Stadtrats beim Einfluss auf die Geschäftspolitik von BERNMOBIL, StaBe und ewb gelegentlich deutlich stärkere Interventionsinstrumente wünschen als Befragte des Gemeinderats oder Befragte der Unternehmung. Dies lässt sich insbesondere durch die Einstellungen zu den Autonomieerfordernissen der Unternehmungen und den direkten Weisungsbefugnissen feststellen. Generell lässt sich beobachten, dass Befragte des Gemeinderats und die Unternehmensführung eine deutlich wirtschaftsliberalere Einstellung vertreten als Befragte des Stadtrats. Der Konflikt über das Wahlrecht der Verwaltungsratsposten verstärkt diesen Eindruck. Häufig reklamieren beide Gruppen diese Kompetenz für sich, jeweils mit mehr oder weniger überzeugenden Argumenten. Zudem setzen sich selbst dann, wenn man theoretisch die Beschneidung des eigenen Einflusses als wünschenswertes Ziel vorgibt, die unmittelbaren Machtinteressen durch, wie die Besetzung der StaBe mit zwei Gemeinderatsmitgliedern zeigt.

Diese unterschiedlichen Einstellungen gegenüber der Steuerung von öffentlich-rechtlichen Anstalten, die durch die Dokumentenanalyse und die Befragungen zum Vorschein kamen, zeigen, dass es an einem einheitlichen Rollenverständnis in der Führung der öffentlich-rechtlichen Anstalten mangelt. Dieses teilweise noch fehlende klare Rollenverständnis erscheint vor dem Hintergrund der Neuartigkeit und Komplexität der untersuchten Auslagerungen verständlich. Es widerspiegelt zugleich die wesensgemässen Grenzen eines Milizparlamentes und wirft die Frage nach instrumentellen und strukturellen Optimierungsmöglichkeiten in Bezug auf eine wirksame Oberaufsicht über ausgelagerte Verwaltungsträger auf.

4 Grundlagen der Corporate Governance

4.1 Einleitung

In diesem Kapitel werden der bisherigen Analyse folgend die *problem-spezifischen* Grundlagen der Corporate Governance im öffentlichen Sektor überblicksartig dargestellt, um anschliessend Empfehlungen zu entwickeln, wie die Stadt Bern ihre politische Steuerung optimieren bzw. die identifizierten Mängel beheben kann. Als Leitlinien dienen dabei die folgenden Fragen, die alle relevanten Problemfelder aus der vorhergehenden Diskussion abdecken (Leitlinienfragen):

- 1) Wer soll für die jeweilige Unternehmung das Reglement verabschieden und ändern dürfen?
- 2) Wie durchgängig und detailliert sollte die politische Steuerung sein? Braucht es neben den Reglementen periodische Leistungsaufträge und Eigenerstrategien?
- 3) Wie geht man mit der Weisungsbefugnis aufgrund Nichterfüllung des Leistungsauftrages um?
- 4) Wie sieht das Gleichgewicht zwischen Stadtrat und Gemeinderat bei Bestimmung und Vertretung im Verwaltungsrat der jeweiligen Unternehmung aus und wie transparent muss das Verfahren sein?
- 5) Wie gross ist die Autonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalten bei substantiell wichtigen Geschäftstätigkeiten wie Kauf und Verkauf von Immobilien sowie Kauf und Verkauf von Beteiligungen?
- 6) Wie transparent ist die öffentlich-rechtliche Anstalt in Bezug auf die Geschäftstätigkeit und die Ziele?
- 7) Wie ermöglicht man dem Stadtrat, im existierenden Milizsystem seine Oberaufsichtspflichten optimal zu erfüllen?
- 8) Was für ein Rollenverständnis muss man von Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltungsrat erwarten?

4.2 Grundannahmen der Corporate Governance

Ein vergleichender Blick in die Privatwirtschaft zeigt, dass in den meisten grossen Unternehmen Besitz und Unternehmensleitung getrennt sind. Manager haben jedoch nicht immer dieselben Interessen wie die Besitzer. Beispielsweise kann der Besitzer an einer langfristig positiven Entwicklung der Unternehmung interessiert sein, während die Unternehmensleitung eher kurzfristige Ziele im Auge hat. Das Grundproblem besteht darin, das Management einer Unternehmung zu einer Unternehmenspolitik zu bewegen, die im Interesse der Eigner liegt. In der Praxis erweist sich dies als äusserst schwierig, da die Unternehmensleitung näher am Geschäftsgeschehen ist und die Besitzer aufgrund der Informationsasymmetrie das Management nur mit hohen Kosten kontrollieren können.

Der Corporate-Governance-Ansatz hat zum Ziel, dieses Steuerungsproblem mit allgemein gültigen Leitlinien¹¹⁶ zu mildern. Diese Leitlinien haben zwar normativen Charakter, ohne aber rechtlich bindend zu sein. Sie basieren auf Best-Practice-Erfahrungen – das heisst, sie spiegeln Verfahren oder Lösungen wieder, die in der Praxis erfolgreich erprobt und von Unternehmen oder Organisationen angewendet werden.

Grundzüge des Corporate-Governance-Ansatzes sind eine hohe Transparenz der Unternehmung und deren Geschäftsführung, Effizienz und eine klare Trennung von Verantwortlichkeiten und Interessen. Die Corporate-Governance-Tradition existiert schon seit Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts und ist heute Teil der wissenschaftlichen Debatte der neuen Institutionenökonomie. Die Wirtschaftsskandale der letzten Jahre wie Worldcom, Swissair oder Parmalat hatten den Effekt, dass von Seiten der Politik und der Wirtschaft die Debatte um eine gute Corporate Governance verstärkt geführt wurde. Als eines der Ergebnisse dieser Diskussion wurden Richtlinien zu Corporate Governance erarbeitet. International am bekanntesten sind die OECD Principles of Corporate Governance (OECD 2004 – Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris), die 1999 herausgegeben wurden und sich als wichtiger Massstab für Politiker, Investoren und Unternehmen etablierten. In der Schweiz wurde mit dem „Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance“ der *economiesuisse* (*economiesuisse* 2002) ein Corporate-Governance-Leitfaden entwickelt. Zudem bestehen SWX-Richtlinien betreffend Informationen zur Corporate Governance.

¹¹⁶ In der Fachsprache wird dieses Phänomen als Principle-Agent-Problem beschrieben.

Sowohl diese OECD Principles of Corporate Governance als auch die SWX-Richtlinien fokussierten in erster Linie auf die Privatwirtschaft. Da *öffentliche Unternehmungen* aber wichtige Wirtschaftsakteure sind, lassen sich Corporate-Governance-Prinzipien zum Teil auch auf im öffentlichen Besitz befindliche Unternehmen anwenden. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich öffentliche Unternehmen insbesondere in den folgenden Punkten von Privatunternehmen grundlegend unterscheiden:

- Die öffentliche Hand stellt Güter bereit, die durch den Markt nicht ausreichend bereitgestellt werden. Im Vordergrund steht dabei die Erfüllung des öffentlichen Auftrags (Gemeinwohlorientierung). Private Unternehmen treten lediglich marktorientiert auf (Gewinnorientierung).
- Öffentliche Unternehmen bewegen sich im Spannungsfeld zwischen Markt und Politik. Im Vergleich zu privaten Unternehmen müssen öffentliche Unternehmen ein viel breiteres Spektrum an Anforderungen erfüllen. Sie müssen nicht nur wettbewerbsfähig und eigenwirtschaftlich sein, sondern gleichzeitig bestimmte politische Vorgaben umsetzen, wie z.B. eine flächendeckende Erbringung von Dienstleistungen oder ein vorbildliches Verhalten als Arbeitgeber. Dass diese politischen Vorgaben mit den wirtschaftlichen Erfordernissen nicht immer Hand in Hand gehen und dies regelmässig zu Konflikten führt, lässt sich häufig beobachten. Entsprechend kommt einer klaren Auftragsformulierung, welche das Bindeglied zwischen Stadt und öffentlicher Unternehmung darstellt, eine sehr wichtige Rolle zu.
- Öffentliche Unternehmen bestehen häufig auch in öffentlich-rechtlichen Rechtsformen (öffentlich-rechtliche Anstalten). Für am Markt tätige öffentliche Unternehmen steht die Aktiengesellschaft im Vordergrund.
- Bei öffentlichen Unternehmen sind in der Regel mehrere Akteure beteiligt, die Principal-Agent-Kette wird länger und die Gefahr von Intransparenzen sowie von Verantwortlichkeitsüberschneidungen wird erhöht.

4.3 Soll-Grössen der Corporate Governance

Im folgenden Abschnitt wird auf der Grundlage bestehender Corporate-Governance-Empfehlungen – z.B. der OECD-Leitlinien für die Corporate Governance (OECD Principles of Corporate Governance) und der darauf aufbauenden und komplementären OECD-Leitlinien für die Corporate Governance von Unternehmen in staatlichem Besitz (OECD Guidelines

on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) sowie der gerade neu herausgegebenen Corporate-Governance-Leitlinien des Bundes (Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben, Corporate-Governance-Bericht)¹¹⁷ – aufgezeigt, wie öffentlich-rechtliche Anstalten idealerweise gesteuert und Kompetenzen am besten aufgeteilt werden. Des Weiteren stützen wir uns zusätzlich auf Erkenntnisse und Erfahrungen, die wir in anderen Projekten gesammelt haben¹¹⁸. Aus diesen Erkenntnissen werden anschliessend Handlungsempfehlungen für die Stadt Bern abgeleitet.

Grundsätzlich beschränkt sich die Stadt als Eignerin darauf, den öffentlich-rechtlichen Anstalten strategische Ziele zu setzen. Die Umsetzung dieser Ziele bleibt Sache der Organe der Unternehmung und damit wird der Unternehmung ein grosser Handlungsspielraum eingeräumt.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Stadt passiv bleibt und nur auf die finanziellen Ziele achtet. Vielmehr geht es darum, den politischen Auftrag in strategische Steuerungsvorgaben umzuwandeln, die personell richtigen Entscheidungen zu treffen und einen effektiven Kontrollprozess zu installieren, der frühzeitig über die Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Anstalten informiert. Um diese Ziele zu erreichen, stehen der Stadt im Grundsatz drei Instrumente zur Verfügung:

1. Die Festlegung der strategischen Ziele
2. Die Wahl bzw. Abwahl des Verwaltungsrats
3. Die Instrumente der Oberaufsicht und Kontrolle

Strategische und operative Steuerung der Unternehmen

Ein Gemeinwesen, das sich gegenüber seinen öffentlich-rechtlichen Anstalten informiert und aktiv zeigt sowie das Unternehmen auf eine transparente, verantwortliche, professionelle und effektive Weise führt, stellt für die Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen den Idealtypus einer Eignerin dar. Das Gemeinwesen sollte mit klaren strategischen Vorgaben steuern und nach Prioritäten geordnete Ziele definieren. Damit werden Opportunitätskosten deutlich, die es für unterschiedliche Ziele zu leisten bereit ist. Um die für ein erfolgreiches Wirtschaften notwendige Konsistenz sicherzustellen sowie die Langfristigkeit zu un-

¹¹⁷ www.efv.admin.ch/d/news/index.php.

¹¹⁸ Beispielsweise im Rahmen einer interdisziplinären Grundlagenstudie zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern.

terstreichen, müssen Ziele in ihrer Grundausrichtung ein gewisses Mass an Stabilität aufweisen und dürfen folglich nicht zu häufig modifiziert werden.

Parlament und Regierung nutzen unterschiedliche Instrumente der politischen Steuerung, die sich im Detaillierungsgrad der Zielvorgaben unterscheiden. Das Parlament hat die Aufgabe und die Kompetenz, durch den Erlass und die Änderung des Reglements politisch-strategische Steuerungsvorgaben zu schaffen, in denen für die öffentlich-rechtlichen Anstalten Inhalt und Umfang ihrer Aufgaben festgelegt sind. Das Gesetz und die darin den ausgelagerten Betrieben erteilten Leistungsaufträge sind jedoch übergeordnete Vorgaben, langfristig angelegt und für eine vollständige und präzise Steuerung nicht detailliert genug. Aufbauend auf der parlamentarischen Steuerung trägt die Regierung als zweites Steuerungsorgan Verantwortung und Kompetenzen für mittelfristige strategische Ziele, wie z.B. in Eignerstrategien oder periodischen Leistungsaufträgen festgehalten. Dabei lassen sich unternehmensbezogene Ziele (wie z.B. die Steigerung des Unternehmenswertes oder Umsatzziele) und aufgabenseitige Ziele (wie z.B. die Versorgungssicherheit mit Wasser und Energie) unterscheiden. Bei öffentlichen Unternehmen, die dem freien Wettbewerb relativ stark ausgesetzt sind, überwiegen grundsätzlich die unternehmensbezogenen Ziele (Eignerstrategie). Für öffentlich-rechtliche Anstalten, die sich nicht oder wenig auf dem Markt behaupten müssen, deren Aufgaben in erheblichem Ausmass mit Steuermitteln finanziert werden und wenn ein erhebliches Risiko für das Gemeinwesen besteht, bietet sich eine aufgabenbezogene Steuerung an (Leistungsauftrag).

Die politisch-strategischen Zielvorgaben (also insbesondere die rechtlichen Grundlagen sowie Eignerstrategien bzw. Leistungsaufträge) sind für den Verwaltungsrat verbindlich. Innerhalb dieser politisch-strategischen Zielvorgaben ist die öffentlich-rechtliche Anstalt jedoch weitgehend autonom. Das heisst, die politische Steuerung durch Parlament und Regierung beinhaltet somit eine grundsätzliche Handlungsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Anstalt, die vor allem bei operativen Themen – in den Grenzen der strategischen Zielvorgaben – gewährt werden muss. Diese Rolleneinteilung ist zwingend einzuhalten. Nur so können die öffentlich-rechtliche Anstalt und ihre Organe ihre Verantwortlichkeit wahrnehmen. Vorbehalten bleiben immerhin die im jeweiligen Auslagerungsgesetz vorgesehenen besonderen Einflussrechte, wie beispielsweise die Genehmigung von Gebührentarifen oder vorbehaltene Ausgabenkompetenzen.

Daraus lassen sich folgende Kernaussagen für die Corporate Governance ableiten:

- Das Gemeinwesen steuert mit klaren politisch-strategischen Vorgaben.
- Dabei gibt es eine klare Kompetenz- und Aufgabentrennung zwischen Parlament und Regierung: Das Parlament gibt die übergeordneten politischen Ziele vor, die Regierung die mittelfristigen unternehmens- und aufgabenbezogenen Ziele.
- Im Auslagerungsgesetz können besondere Einflussmöglichkeiten wie beispielsweise Genehmigungsrechte vorbehalten werden.
- Die öffentlich-rechtliche Anstalt muss im Rahmen der politisch-strategischen Zielvorgaben über Autonomie verfügen. Den politischen Behörden kommen grundsätzlich keine Befugnisse hinsichtlich der betrieblichen Steuerung zu.

Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalt

Die ausgelagerten öffentlich-rechtlichen Anstalten sollten möglichst schlanke Strukturen aufweisen. Dazu gehört eine optimale Grösse des Verwaltungsrats und der Geschäftsführung. Wesentlich ist eine klare Abgrenzung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung. Verwaltungsratsmitglieder sollten nicht gleichzeitig Mitglied der Geschäftsleitung sein.

Die Exekutive ist für die Wahl des Verwaltungsrats zuständig und hat somit neben den klassischen Steuerungsinstrumenten eine weitere Möglichkeit, um Einfluss auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten auszuüben. Der Wahlprozess muss transparent, nachvollziehbar und strukturiert sein, und das Hauptkriterium ist die fachliche Qualifikation der Kandidaten. Zur Erfüllung dieser Corporate-Governance-Kriterien sollte ein klares und unternehmensspezifisches Anforderungsprofil für die Verwaltungsräte erarbeitet und verabschiedet werden.

Da die Exekutive den Verwaltungsrat wählt, kann sie grundsätzlich Vertreter aus ihren Reihen in den Verwaltungsrat entsenden. Diese können mit gezielt verbindlichen Instruktionen versehen werden. Die Instruierung von Gemeinderatsmitgliedern im Verwaltungsrat wirft jedoch auch das Problem auf, dass die Interessen der Stadt und die Interessen der öffentlich-rechtlichen Anstalt nicht immer deckungsgleich sein müssen, auch wenn die unternehmerischen Interessen sich lediglich im Rahmen der übergeordneten politischen Interessen bewegen können. Vertreter der

Regierung laufen Gefahr, sich mit einem so genannten doppelten Pflichtnexus konfrontiert zu sehen. Das heisst, die städtischen Interessen und die Interessen der öffentlich-rechtlichen Anstalt kollidieren, wobei der entsandte Gemeinderat bei einer Interessenskollision letztendlich im Interesse des Unternehmens handeln muss. Mit einer Weisungsbefugnis von Gemeinderatsmitgliedern, die in den Verwaltungsrat entsandt werden, stellt sich zudem die Frage nach der Haftung des Verwaltungsrats. Kann man z.B. einem in den Verwaltungsrat entsandten Gemeinderat die Entlastung verweigern, wenn er im Auftrag des Gemeinderats gehandelt hat, bzw. von ihm Instruktionen erhält? Des Weiteren ist unklar, welche Rolle ein Gemeinderat spielt, wenn er in den Verwaltungsrat eines Tochterunternehmens entsandt wird.

Nicht nur aufgrund der Stufenlogik, sondern auch aufgrund des Problems der gegensätzlichen Interessen sollte die Stadt daher möglichst keine politischen Vertreter 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. Die Gewährleistung des politischen Sensoriums kann bzw. muss aber durchaus auch Bestandteil des Anforderungsprofils für Verwaltungsratsmitglieder sein, die nicht Exekutivvertreter sind.

Ein weiteres Kriterium, das bei der Entsendung von politischen Vertretern in den Verwaltungsrat berücksichtigt werden sollte, ist die Marktnähe der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Je stärker ein Unternehmen dem Wettbewerb ausgesetzt ist, desto weniger sind politische Vertreter und ihre politischen Interessen in den Organen der öffentlich-rechtlichen Anstalt angebracht. Generell gilt, dass auch politische Verwaltungsräte gegenüber der öffentlich-rechtlichen Anstalt loyal sein müssen und vertrauliche Informationen nicht nach aussen tragen dürfen – worin die Problematik des doppelten Pflichtnexus wiederum zum Ausdruck kommt.

Die Regierung muss im Weiteren neben der Einsetzungs- auch über die Absetzungskompetenz verfügen. Dabei sollte die Abwahl eines Verwaltungsrats nicht nur bei ausserordentlichen Pflichtverletzungen möglich sein. Ein Verwaltungsratsmitglied kann aufgrund der Änderungen von Umständen, die bei seiner Wahl nicht vorhersehbar waren, für eine öffentlich-rechtliche Anstalt ungeeignet werden. In dem Falle muss die Regierung die Möglichkeit haben, ihre Wahl zu korrigieren und Verwaltungsräte auszutauschen.

Während die Regierung den Verwaltungsrat bestimmt, ist die Bestellung der Geschäftsführung stufenlogische Aufgabe des Verwaltungsrats. Dabei sollte es keine personelle Verflechtung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsführung geben. Eine mögliche Einschränkung der verwaltungsrätlichen Kompetenzen kann durch den Vorbehalt einer Genehmigung durch den Gemeinderat festgelegt werden.

Daraus lassen sich folgende Kernaussagen für die Corporate Governance ableiten:

- Die Regierung ernennt den Verwaltungsrat.
- Die Wahl des Verwaltungsrats muss transparent, nachvollziehbar und strukturiert sein.
- Hauptkriterium sollte die fachliche Qualifikation sein und möglichst aufgrund eines verabschiedeten unternehmensspezifischen Anforderungsprofils erfolgen.
- Politische Vertreter im Verwaltungsrat sollten grundsätzlich vermieden werden.

Kooperationen, Beteiligungen und Geschäftsfelderweiterungen

Inwieweit den öffentlich-rechtlichen Anstalten die Kooperation mit – und die Beteiligungen an – anderen Unternehmen ermöglicht sein sollte, hängt nach Corporate-Governance-Grundsätzen davon ab, wie stark das entsprechende Unternehmen dem freien Markt ausgesetzt ist. Öffentlich-rechtliche Anstalten mit wenig Marktkontakt sollten ihre Aufgaben grundsätzlich alleine erfüllen. Bei öffentlichen Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, ist die Möglichkeit, Kooperationen eingehen zu können und Beteiligungen zu erwerben, wichtig und notwendig. Beteiligungen sollen aber längerfristig angelegt sein und zur Sicherung und Steigerung des Unternehmenswerts beitragen.

Dieselben Prinzipien gelten auch für Geschäftsfelderweiterungen. Ob ein Unternehmen zusätzliche Leistungen erbringen kann und erbringen soll, hängt ebenfalls massgeblich vom Marktkontakt ab. Unternehmen, die dem Markt nicht ausgesetzt sind, sollen nur dann zusätzliche Leistungen erbringen, wenn sie eng mit der Hauptaufgabe zusammenhängen und keine finanzielle noch materielle Beeinträchtigung für andere private Unternehmen bedeuten. Das letztere wäre namentlich dann der Fall, wenn solche kommerzielle Nebenleistungen verzerrende Auswirkungen auf den Wettbewerb haben. Bei öffentlichen Unternehmen, die im Wettbe-

werb stehen, kann hingegen die Möglichkeit von Geschäftsfelderweiterungen wichtig sein.

Daraus lassen sich folgende Kernaussagen für die Corporate Governance ableiten:

- Inwieweit ein ausgelagerter Betrieb Kooperationen eingeht oder Beteiligungen erwirbt, sollte vom Grad des Marktkontakts abhängen.
- Unternehmen, die dem Markt nicht ausgesetzt sind, sollen nur Nebenleistungen erbringen, wenn sie eng mit der Hauptaufgabe zusammenhängen und nicht wettbewerbsverzerrend wirken. Am Markt tätige öffentliche Unternehmen sind hingegen allenfalls mit der Befugnis zur Erweiterung der Geschäftsfelder auszustatten.

Allgemeine Oberaufsichts- und Aufsichtskompetenz

Die Regierung übt die direkte Aufsicht über die ausgelagerten Betriebe aus. Damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen kann, muss ihr über die Erreichung der strategischen Ziele, die Unternehmenszahlen, die Jahresrechnung sowie allfällige Finanzprüfungen und Kontrollen berichtet werden. Die Regierung hat diese Unterlagen nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern auch zu genehmigen. Eine Genehmigung ist dabei gleichbedeutend mit der Entlastung des Verwaltungsrats.

Die Rolle des Parlaments definiert sich durch seine Oberaufsichtsfunktion: Das Parlament hat die Aufgabe, die Regierung bei der Wahrnehmung der Eignerinteressen zu beaufsichtigen. Die Aufsicht über die öffentlich-rechtliche Anstalt knüpft daher an der Kontrolle der Regierung an. Sowohl die Aufsicht der Regierung wie auch die Oberaufsicht des Parlaments hört dort auf, wo die Autonomie und Verantwortung der selbstständigen Einheiten beginnen. Die Aufsichts- wie auch die Oberaufsichtsrechte sind demzufolge bezüglich öffentlich-rechtlicher Anstalten im Vergleich zur Zentralverwaltung wesensgemäss beschränkt. Sie ergeben sich im Wesentlichen aus den jeweiligen Spezialerlassen (Reglementen).

Daraus lassen sich folgende Kernaussagen für die Corporate Governance ableiten:

- Die Regierung übt die direkte Aufsicht in Bezug auf die ausgelagerten Betriebe aus. Diese besteht insbesondere in der Genehmigung von

Budget sowie Jahresrechnung und Geschäftsbericht (und bedeutet damit eine Entlastung des Verwaltungsrats).

- Das Parlament beaufsichtigt die öffentlich-rechtlichen Anstalten im Rahmen seiner Oberaufsicht und übt grundsätzlich keine direkte Kontrolle über die öffentlich-rechtlichen Anstalten aus.

Beteiligungsmanagement

Der Corporate-Governance-Ansatz geht davon aus, dass die Ausübung der Eignerkompetenzen innerhalb der Exekutive stattfindet. Wenn mehrere öffentlich-rechtliche Anstalten vorhanden sind, besteht jedoch die Gefahr von uneinheitlichen Strategien und Führungen. Nach Corporate-Governance-Gesichtspunkten sollten die Funktionen, die mit der Auslagerung zusammenhängen, zentralisiert werden. Die Vorteile einer solchen zentralisierten Konzernleitung bestehen insbesondere darin, dass

- die Verantwortung bei einer einzigen Verwaltungseinheit liegt,
- das notwendige Fachwissen konzentriert werden kann, was die Auslagerungspolitik harmonisieren wird,
- allgemeine Auslagerungsgrundsätze gestaltet werden können,
- eine einheitliche Praxis bei der Behandlung durch unterschiedliche Departemente oder Direktionen gewährleistet wird,
- ein einheitliches Controlling durchgeführt werden kann,
- das Beteiligungsmanagement einheitlich gestaltet wird.

5 Folgerungen für die Auslagerungen in der Stadt Bern

5.1 Allgemeine Folgerungen für alle drei Unternehmen

5.1.1 Vorbemerkung

Im 4. Kapitel wurde für die öffentlich-rechtlichen Anstalten der Ist-Zustand der Kompetenzverteilung und der politischen Steuerung erfasst. Im 5. Kapitel wurden auf der Grundlage der Überlegungen aus der Corporate-Governance-Diskussion allgemeine Soll-Grössen umschrieben. Im Folgenden sollen nun basierend auf dem Vergleich von Ist- und Soll-Analyse Verbesserungsvorschläge für eine Optimierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt Bern abgeleitet werden.

5.1.2 Strategische und operative Steuerung der Unternehmen

Grundsätzlich werden in der Stadt Bern Steuerungsinstrumente konform mit den Grundsätzen der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen eingesetzt. Der Stadtrat hat für alle drei öffentlich-rechtlichen Anstalten ein Reglement mit gesetzlichen Leistungsaufträgen erlassen, für die StaBe und die ewb wurden Eignerstrategien erarbeitet und für die StaBe ein Rahmenvertrag abgeschlossen. Insgesamt könnten die Steuerungsinstrumente aber konsistenter ausgestaltet und konsequenter genutzt werden, als dies zurzeit der Fall ist. Zum einen erwies es sich als nachteilig, dass die StaBe- und ewb-Eignerstrategien erst lange nach den Auslagerungen implementiert wurden und sie für die BERNMOBIL erst noch im Entstehen sind. Des Weiteren fällt auf, dass mit dem Rahmenvertrag nur bei den StaBe periodische Leistungsaufträge als Instrument genutzt werden. Jedoch ist dies aufgrund der Tatsache, dass die Stadt nur bei den StaBe eigentlicher Leistungsbesteller ist, wogegen die ewb weitergehend liberalisiert und bei BERNMOBIL der Kanton Leistungsbesteller ist, vertretbar.

Ein weiteres Problem ist die Begleitung der Steuerungsinstrumente. Es findet keine systematische Kontrolle statt, inwieweit sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten nach den Steuerungsvorgaben richten bzw. inwieweit die Steuerungsinstrumente noch wirksam sind. Daran knüpft die Frage nach dem Weisungsrecht bei Nichterfüllung des Leistungsauftrages an. Wann dieser Fall eintritt, ist unklar, bzw. unterliegt der einseitigen Interpretation des Gemeinderats.

Empfehlungen zur Optimierung der Steuerung:

- Die Steuerung der öffentlich-rechtlichen Anstalten sollte im Sinne einer Komplexitätsreduzierung vereinheitlicht werden. Dabei sollte überdacht werden, inwieweit unterschiedliche Vorschriften im Bereich der Besetzung des Verwaltungsrats, der Aufsichtsfunktionen, der Informationsrechte und -pflichten sowie der Gehälter und Abgeltungen für die jeweilige öffentlich-rechtliche Anstalt notwendig und gewollt sind.
- Die gesetzlichen (reglementarischen) Leistungsaufträge (Zweckumschreibung der Unternehmen) sind periodisch auf ihre Zweckmässigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.
- In den drei Reglementen werden die Bedingungen für die Inanspruchnahme des gemeinderätlichen Weisungsrechts bei Nichterfüllung des Leistungsauftrages unterschiedlich definiert. Dies sollte vereinheitlicht werden. Dazu ist es notwendig, klare Ziele zu setzen, sie mit messbaren Indikatoren zu ergänzen und ein entsprechendes Reporting-System aufzubauen.
- Die Eignerstrategien der drei Unternehmen sollten formal und strukturell einheitlich ausgestaltet sein.
- Die Eignerstrategien sollten im jeweiligen Auslagerungsreglement ausdrücklich als Steuerungsinstrumente vorgeschrieben werden. Dasselbe gilt für die Unternehmensstrategien.

5.1.3 Rollenverteilung in der Stadt Bern

Die Kompetenzaufteilung in Bezug auf die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente entspricht bei der Stadt Bern weitgehend den Corporate-Governance-Grundsätzen. Das Parlament ist für die übergeordnete Steuerung, die aus grundsätzlichen Wirkungs- und Leistungszielen sowie den weiteren gesetzlichen Vorgaben besteht, verantwortlich. Der Gemeinderat präzisiert die übergeordnete Steuerung durch die Erstellung einer Eignerstrategie, die je nach Marktfrequentierung des Unternehmens eher aufgabenbezogene Ziele oder eher unternehmensbezogene Ziele betont. Falls notwendig, kann der Gemeinderat zudem noch Leistungsaufträge abschliessen. Der Verwaltungsrat hingegen zeichnet für die Unternehmensstrategie verantwortlich.

In der Praxis bedeutet dies, dass der Stadtrat als oberstes Aufsichtsorgan mit den öffentlich-rechtlichen Anstalten in erster Linie über den Umweg des Gemeinderats in Kontakt kommt. Das Parlament hat – mit wenigen (vorbehaltenen) Ausnahmen – keinen Einfluss auf das operative Geschäft der Unternehmen und kein Weisungsrecht. Die Oberaufsicht erfolgt im Rahmen der Gesamtaufsicht über die Exekutive.

In der Vergangenheit hat die Rollenverteilung zwischen Stadtrat und Gemeinderat Probleme aufgeworfen. Insbesondere der Stadtrat war unzufrieden, da er bei für ihn wesentlichen Themen und Entscheidungen keinen hinreichenden Einfluss besass. Gleichzeitig nahmen der Gemeinderat und die Unternehmensführung die stadträtliche Position als ungerechtfertigte Beschneidung ihres Handlungsspielraums wahr. Der Kern der Problematik liegt im Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlichem Freiraum und politischer Legitimation. Der Stadtrat von Bern und die Bevölkerung der Stadt Bern haben der Auslagerung zugestimmt, da sie sich unter anderem Effizienzgewinne durch die stärkere Autonomie der Unternehmen versprachen. Gleichzeitig hat der Stadtrat die Interessen der Bürger zu vertreten, und die einzelnen Abgeordneten haben die Pflicht und den legitimen Anspruch, den Interessen ihrer Wählerschaft Nachdruck zu verleihen. Wenn sich jedoch die Unternehmen in ihrer operativen Geschäftstätigkeit zu stark nach Wünschen aus der Politik ausrichten, ist der durch die Auslagerung beabsichtigte Effizienzgewinn in Gefahr. Der Stadtrat muss sich daher grundsätzlich im Klaren darüber sein, dass die mit den Auslagerungen geschaffene Autonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der damit verbundenen Vorteile eine Begrenzung der eigenen Handlungsmöglichkeiten zur Folge hat.

Der Stadtrat hat aber selbstverständlich das Recht, politische Faktoren stärker zu gewichten als wirtschaftliche. Falls dies der Fall ist, hat er die Kompetenz, seine konkreten Vorstellungen in das Reglement der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Anstalt festzuschreiben und sich auf diesem Weg weitere Einflussmöglichkeiten, wie beispielsweise beim Bau von Grosskraftwerken, zu sichern.

Die bisher aufgetretenen Problemfelder beschränken sich auf einige spezifisch kontroverse Fragen. So traten Probleme häufig bei Neubauten der StaBe sowie beim Erwerb von anderen Unternehmen oder bei der Änderung der Unternehmensstrukturen auf. In diesen Bereichen könnten die betreffenden Reglemente allenfalls mit weitergehenden Einflussbefugnissen des Stadtrats ergänzt werden (z.B. Projektgenehmigung für besondere Bauten). Begrenzte Eingriffsrechte hätten den Vorteil, dass der Stadtrat Einfluss in Bereichen hat, die ihm als sehr wichtig erschei-

nen, ohne jedoch gleichzeitig das gesamte Steuerungssystem der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu sprengen.

Eine – mit den Corporate-Governance-Grundsätzen verträglichere – Variante zur Regelung der unterschiedlichen Interessenslagen ist die Einrichtung eines Mediationsausschusses, in dem Vertreter des Stadtrats, des Gemeinderats und der Unternehmen vertreten sind (ständig oder ad hoc). Dieser sollte jedoch rein konsultativ tätig sein und keine Entscheidungsbefugnisse innehaben – die bestehende Kompetenzordnung also berücksichtigen. Die Praxistauglichkeit eines derartigen Problemlösungsmechanismus müsste gegebenenfalls näher untersucht werden. Allenfalls einfacher umsetzbar wäre ein periodischer Austausch zwischen Vertretern des Stadtrats (BAK und zuständige Fachkommission) und des Gemeinderats (zuständige Fachdirektion und nötigenfalls Finanzdirektion).

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Stadtrat durchaus Möglichkeiten hat, um auf die Aufgabenerfüllung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten Einfluss zu nehmen. Zum einen kann er dies über die Spezialreglemente wie das StaBe-Reglement, das ewb-Reglement und das BERN-MOBIL-Reglement. Erscheinen dem Stadtrat bestimmte Punkte wichtig, so kann er diese in den gesetzlichen Leistungskatalog aufnehmen oder sich Zustimmungs-, Einspruchs- oder Informationsrechte sichern, welche eine hinreichende Oberaufsicht ermöglichen. Eine detaillierte Übersicht und vergleichende Analyse der Kompetenzen des Stadtrats findet sich in der Kompetenzmatrix in Anhang I. Und zudem bleiben ihm die klassischen Interventionsmittel wie Motion¹¹⁹, Postulat¹²⁰, Parlamentarische Initiative¹²¹ sowie Fragen an den Gemeinderat¹²² erhalten. Die Oberaufsicht knüpft dabei an eine wirksame Aufsicht durch den Gemeinderat.

Empfehlung zur Rollenverteilung:

- Der Stadtrat muss sich im Klaren darüber werden, dass verringerte Einflussmöglichkeiten notwendige Konsequenz von Auslagerungen sind und gewissermassen den Preis für die beabsichtigte höhere Effizienz der städtischen Leistungen darstellen.
- Wenn der Stadtrat seinen Einfluss stärken will, muss dies durch das Reglement sowie parlamentarische Vorstösse geschehen. Der Stadtrat kann aber auch seine bestehenden Kompetenzen und die ihm zur

¹¹⁹ Art. 59 GO.

¹²⁰ Art. 60 GO.

¹²¹ Art. 61 GO.

¹²² Art. 62 GO.

Verfügung stehenden Informations- und Einflussrechte noch konsequenter wahrnehmen.

- Eine Alternative zur Verbesserung der Einflussmöglichkeiten wäre die Einrichtung eines konsultativen Mediationsausschusses ohne Entscheidungskompetenzen, in dem Vertreter des Stadtrats, des Gemeinderats und der Unternehmen vertreten sind (ständig oder ad hoc).
- Der Stadtrat und der Gemeinderat sollten klären, wann eine unzureichende Erfüllung des Leistungsauftrages vorliegt, bzw. klare Kriterien dazu festlegen.

5.1.4 Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalt

Wer über die Wahl des Verwaltungsrats bestimmt, ist durch Corporate-Governance-Grundsätze nicht eindeutig definiert. Aufgrund der Nähe der Exekutive zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten macht es jedoch Sinn, die Verwaltungsräte durch den Gemeinderat zu bestimmen – wie dies bei den StaBe bereits der Fall ist. Diese Regelung ist zudem stufengerecht, da der Gemeinderat die ausgelagerten Betriebe kontrolliert und die Rechte der Eigner wahrnimmt. Es ist somit konsequent, wenn er auch darüber bestimmt, wer Mitglied im Verwaltungsrat ist bzw. wer ersetzt wird¹²³. Die Wahl des Verwaltungsrats muss jedoch möglichst transparent und strukturiert verlaufen. Anforderungsprofile sollten präzise, unternehmensspezifisch und detailliert sein. Ebenso sollte ein für alle Auslagerungen einheitliches Verfahren eingerichtet werden (dies war ein Punkt, der von Befragten kritisiert wurde). Zwar hat der Gemeinderat am 27. Oktober 1999 ein Anforderungsprofil für Verwaltungsräte gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen verabschiedet, jedoch ist dieses zu allgemein gehalten und trägt unternehmensspezifischen Erfordernissen nicht Rechnung. Eine Revision dieses Anforderungsprofils ist daher notwendig.

Alleine die Tatsache, dass der Gemeinderat über die Wahl des Verwaltungsrats bestimmt, sollte die Transaktionskosten deutlich reduzieren. Der Stadtrat muss jedoch über die Kriterien und den Stand der Auswahl im Bilde sein und Informationsrechte besitzen. In den Reglementen kommt dies bisher nicht deutlich genug zum Ausdruck, konzentrieren sich doch die Transparenzbestimmungen eher auf finanzpolitische

¹²³ Diese Regelung ist in der Schweiz „Best Practice“. In vielen Gemeinden wird der Verwaltungsrat von Auslagerungen durch den Gemeinderat bestimmt (z.B. Münsingen, Solothurn und Oberburg).

Aspekte. Eine Erweiterung der Vorschriften bezüglich des Auswahlprozesses für Verwaltungsräte wäre hilfreich.

Bei der Besetzung der Verwaltungsposten sollte es gemäss allgemeinen Corporate-Governance-Grundsätzen im öffentlichen Sektor eine Trennung zwischen Exekutive und Unternehmen geben. Die personelle Trennung von Gemeinderat und Verwaltungsrat richtet sich insbesondere nach dem Grad der Verselbständigung. In allen drei untersuchten öffentlich-rechtlichen Anstalten hat der Gemeinderat zumindest einen Verwaltungsratssitz inne. Dies entspricht den Prinzipien der Corporate Governance nur dann, wenn der Gemeinderat sonst keine Einflussmöglichkeit auf das Unternehmen hat oder der Verwaltungsrat spezifisches Wissen benötigt, das nur von einem Gemeinderat eingebracht werden kann. Ob bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt Bern eine dieser beiden Bedingungen zutrifft, erscheint zumindest fraglich, denn insbesondere durch Eignerstrategien und gegebenenfalls periodische Leistungsaufträge sowie ein entsprechendes Beteiligungscontrolling sollten die Einflussnahmen sichergestellt und auch das trotz Auslagerung grundsätzlich weiter bestehende Haftungsrisiko beschränkt werden können. Falls Verwaltungsräte ganz ohne Gemeinderäte auskommen, entfällt zudem das Problem des doppelten Pflichtnexus, der bei öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt Bern schon zu Problemen geführt hat. Das heisst jedoch nicht, dass Verwaltungsratsmitglieder in öffentlichen Unternehmen nicht ein besonderes politisches Verständnis besitzen müssen – im Gegenteil: die Anforderungsprofile sollen dem besondere Beachtung schenken. Ein Steuerungsmodell ohne Gemeinderäte im Verwaltungsrat hat aber zusätzlich auch noch den positiven Nebeneffekt, dass die Gemeinderäte von der obersten Unternehmensführung entlastet werden.

Klar verbesserungswürdig ist die Entlastungs- bzw. Prüfungsfunktion gegenüber dem Verwaltungsrat bei BERNMOBIL: Seit 2005 nimmt der Gemeinderat die Rechnung nur noch zur Kenntnis, da eine Genehmigung von Seiten der Stadt reglementarisch nicht vorgeschrieben wird. Dass die Stadt als Besitzerin der BERNMOBIL den Verwaltungsrat nicht entlastet bzw. die Rechnung nicht genehmigt, muss als aussergewöhnlich gewertet werden. Auch die nicht-regelkonforme Praxis bis 2004 zeigt, dass hier ein Optimierungsbedarf besteht.

Empfehlung zu den Organen der öffentlich-rechtlichen Anstalt:

- In allen drei Unternehmen sollte der Gemeinderat den Verwaltungsrat wählen.

-
- Die Transparenz bei der Wahl des Verwaltungsrats sollte erhöht und entsprechende unternehmensspezifische Anforderungsprofile erstellt werden. Das geltende Anforderungsprofil sollte überarbeitet werden.
 - Die Vertretung von Gemeinderäten in den Verwaltungsräten sollte auf Grundlage von Corporate-Governance-Kriterien kritisch überprüft werden.
 - Die Entlohnung der Verwaltungsräte sollte transparent sein und von einem Ausschuss begleitet werden (vgl. in der Privatwirtschaft übliche Compensation Committees).
 - Der Gemeinderat sollte die Kompetenz zur Genehmigung der Rechnung und der Entlastung des Verwaltungsrats bei sämtlichen Unternehmen innehaben.

5.1.5 Kooperationen, Beteiligungen und Nebengeschäfte

Nach Corporate-Governance-Grundsätzen ist die Marktfrequentierung eine wesentliche Grösse für den Nutzen von Kooperationen mit – oder Beteiligungen an – anderen Unternehmen. Vergleicht man die drei öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt Bern, spiegelt sich diese Grundannahme deutlich wieder. Sowohl bei den StaBe wie auch bei der ewb wurden finanzielle Obergrenzen für die Veräusserung und den Erwerb von Unternehmensteilen festgesetzt. Werden diese erreicht, bedarf es einer Zustimmung von Gemeinderat oder Stadtrat. Jedoch sind diese Obergrenzen bei der ewb höher als bei den StaBe. Bei der BERNMOBIL haben Gemeinderat oder Stadtrat diesbezüglich keine Mitwirkungsmöglichkeiten. Diese Regelungen machen aufgrund der Marktfrequentierung und der Rolle des Kantons bei BERNMOBIL Sinn. Das Regime für den Erwerb und den Verkauf von Beteiligungen und Unternehmensteilen sollte nicht verschärft werden.

5.1.6 Beteiligungsmanagement

Ein wesentlicher Punkt der Corporate Governance ist die Organisation der Eigenerkompetenzen. In der Stadt Bern bewirken Auslagerungen quantitativ und qualitativ eine stärkere Belastung der – und höhere Anforderung an die – politischen Behörden. Der Gemeinderat steht vor der Herausforderung, die Aufsicht und Kontrolle in ausreichendem Masse wahrzunehmen. Dies insbesondere auch, weil mehrere Direktionen beteiligt sind. Auch von einem Milizparlament wird erwartet, dass es die

komplexen Themen der öffentlich-rechtlichen Anstalten begleitet, bewertet und kontrolliert.

Es fällt auf, dass es bei der Nutzung der Eignerstrategie, als eines der Hauptsteuerungsinstrumente, Verbesserungsbedarf gibt. Die Eignerstrategie ist ein gutes Instrument zur Steuerung von öffentlich-rechtlichen Unternehmen, wenn sie sorgfältig ausgearbeitet ist, die in ihr enthaltenen Steuerungsvorgaben die Interessen der Stadt widerspiegeln und die Aktivitäten der Unternehmungen fortlaufend mit der Eignerstrategie abgeglichen werden. Bei der Stadt Bern zeigt sich jedoch, dass dies nicht immer der Fall ist. So treten häufig Probleme auf, die bei einer geregelten Begleitung der öffentlich-rechtlichen Anstalten hätten auffallen müssen.

Um solche Vorfälle zu vermeiden und die Begleitung der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu optimieren, sollte die Steuerung der ausgelagerten Verwaltungsträger in einem zentralen Steuerungsdienst zusammengefasst werden. Dieser Steuerungsdienst sollte in seiner operativen Arbeit relativ autonom sein, die Einhaltung der städtischen Vorgaben (Reglement, reglementarischer Leistungsauftrag und Eignerstrategie) überwachen, Ansprechpartner für alle Seiten sein und Entscheidungen des Gemeinderats vorbereiten. Mit einer Beteiligungsverwaltung könnten Kompetenzen konzentriert sowie Synergieeffekte geschaffen werden. Die Prozesse könnten auf diese Weise koordiniert und die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren verbessert werden. Dieser zentrale Steuerungsdienst wäre zweckmässigerweise direkt dem Gemeinderat zu unterstellen bzw. einer Direktion anzugliedern. Soweit man Vertreter der Stadt in den Verwaltungsräten wünscht, könnten allenfalls Angehörige dieses zentralen Steuerungsdienstes entsandt werden. Damit wäre auch das Kriterium des Informationsflusses zwischen Stadt und öffentlich-rechtlicher Anstalt sichergestellt.

Eine weniger weit gehende, im Rahmen der bestehenden Strukturen zu realisierende Alternative des Beteiligungsmanagements wäre der Verbleib der Zuständigkeiten bei der jeweiligen Fachdirektion – unter institutionalisiertem Einbezug der Finanzdirektion.

Um die Oberaufsichtsfunktion des Stadtrats zu verbessern, bietet sich zudem an, auch im Ratssekretariat eine Koordinationsstelle (sog. Spiegelreferat) anzusiedeln, die sich zuhause des Stadtrats bzw. dessen Kommissionen mit der Beteiligungsverwaltung beschäftigt und über den zentralen Steuerungsdienst auch als Bindeglied zwischen Stadtrat bzw. dessen Kommissionen, dem Gemeinderat bzw. dessen Direktionen und den öffentlich-rechtlichen Anstalten dient.

Im Sinne einer schlankeren Alternative könnte geprüft werden, ob mit den bestehenden Ressourcen im Ratssekretariat eine weiter gehende Koordinationsfunktion wahrgenommen werden könnte.

Um letztendlich zu entscheiden, welche Option für die Stadt Bern am geeignetsten ist, müssten gegebenenfalls die Bedürfnisse der Stadt Bern und die unterschiedlichen Problemlösungsmechanismen näher untersucht werden.

- Die Stadt Bern sollte einen zentralen Steuerungsdienst „Beteiligungsmanagement“ schaffen. Alternativ wäre der Verbleib der Verantwortlichkeiten bei den Direktionen mit stärkerem Einbezug der Finanzdirektion vorstellbar.
- Zur besseren Integration des Stadtrats könnte im Ratssekretariat parallel zum zentralen Steuerungsdienst des Gemeinderats eine entsprechende Koordinationsstelle (sog. Spiegelreferat) geschaffen werden.

5.2 Spezifische Folgerungen nach Unternehmen

5.2.1 Bernmobil

Die Stellung der BERNMOBIL ist sehr komplex und die Steuerung entsprechend ausdifferenziert. Grundsätzlich weist BERNMOBIL die Besonderheit auf, dass sie der Stadt Bern gehört (tendenzielle Stärkung der Aufsicht), aber aufgrund der Leistungsbestellung für den Kanton sehr viel mehr von diesem abhängt und folglich diesem insofern näher steht als der Stadt (tendenzielle Stärkung der Autonomie). Neben diesem Konflikt zwischen formaler Zugehörigkeit und den realen Abhängigkeiten hat die Stadt kaum finanzielle Interessen an der BERNMOBIL, da die BERNMOBIL keinen Gewinn machen darf und damit das Eigenkapital der Stadt auch nicht verzinst wird. Von daher ist es für die Stadt Bern aus finanzieller Sicht nicht sehr wichtig, wie wirtschaftlich die BERNMOBIL arbeitet. Aufgrund dieses geringen Einflusses und der geringen finanziellen Relevanz für die Stadt kann eine gewisse Gleichgültigkeit gegenüber der BERNMOBIL beobachtet werden. Vor diesem Hintergrund und auch in Anbetracht des sich verstärkenden Wettbewerbsdrucks auf die öffentlichen Transportunternehmen wäre mittel- bis längerfristig eine grundlegende Umstrukturierung zu prüfen: Zu denken wäre, falls es insbesondere eine Fusionsoption gibt, an eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft. Kurzfristig sollten jedenfalls auch bei BERNMOBIL die Jahresrechnung und der Geschäftsbericht vom Gemeinderat genehmigt wer-

den, damit dieser – ergänzend zu den entsprechenden Kompetenzen von übergeordneten Behörden – die Eignerverantwortung wahrnehmen kann.

Zusammenfassend ergeben sich bezüglich der BERNMOBIL folgende Empfehlungen:

- Die Eignerstrategie der BERNMOBIL sollte rasch fertig gestellt werden.
- Der Gemeinderat sollte den Verwaltungsrat einsetzen.
- Mit der Eignerstrategie entfällt die Notwendigkeit der Einsitznahme von Gemeinderatsmitgliedern im Verwaltungsrat.
- Die Jahresrechnung und der Geschäftsbericht sollten durch den Gemeinderat genehmigt werden.
- Die zuständigen stadträtlichen Kommissionen sollten wie bei den anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten vom Gemeinderat und nicht von der BERNMOBIL direkt über den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung informiert werden.
- Aufgrund des Umstands, dass die Stadt Besitzerin der BERNMOBIL ist, aber kaum Einflussmöglichkeiten hat, und zudem ein Konzentrationsprozess stattfindet, könnte erwogen werden, die BERNMOBIL in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln.

5.2.2 Energie Wasser Bern

Die ewb unterscheidet sich von den StaBe unter anderem durch ihre Marktfrequentierung. Im Hinblick darauf, dass sich die ewb im Wettbewerb mit anderen Versorgungsanbietern befindet und dies durch die weitere Liberalisierung der Energie- und Wassermärkte noch zunehmen wird, sollte der Stadtrat mittelfristig über die Umwandlung der ewb in eine Aktiengesellschaft nachdenken. Dies erscheint notwendig, um der ewb den notwendigen Freiraum und die Flexibilität für ein Bestehen auf einem liberalen Energiemarkt zu schaffen (z.B. auch vollumfängliche Fusionsfähigkeit). Gleichzeitig kann die Aktienmehrheit weiterhin bei der Stadt bleiben, die damit noch gewisse Einflussmöglichkeiten hat und zudem von den wirtschaftlichen Gewinnen profitieren kann. Im Zuge einer solchen Organisationsprivatisierung wäre zu erwägen, den ewb auch die Kompetenz einzuräumen, die Preise weitgehend autonom festzulegen.

Bisher besteht hier ein Widerspruch zwischen den ewb-Kompetenzen und der Ergebnisverantwortung.

Zusammenfassend ergeben sich bezüglich der Energie Wasser Bern folgende Empfehlungen:

- Nach Corporate-Governance-Grundsätzen sind die Mitwirkungsrechte des Stadtrats insgesamt zweckmässig und sollten dementsprechend nicht verändert werden.
- Insbesondere sollten die Zustimmungshürden für die Veräusserungen beibehalten werden.
- Die Mitwirkungsrechte des Stadtrats bezüglich Erwerb und Kooperation mit anderen Unternehmen sollten nicht verstärkt werden.
- Der Verwaltungsrat sollte durch den Gemeinderat bestimmt werden.
- Es sollte keine Weisungsbefugnis auf der operativen Ebene geben.
- Der Verwaltungsrat sollte lediglich durch die Eignerstrategie gesteuert werden; auf die Einsitznahme des Gemeinderats im Verwaltungsrat sollte verzichtet werden.
- Aufgrund der Marktliberalisierung könnte erwogen werden, die ewb in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln.

5.2.3 Stadtbauten Bern

Die Stadtbauten Bern unterscheiden sich von ewb und BERNMOBIL unter anderem dadurch, dass abschreibungstechnische Gründe bei der Auslagerung die wohl grösste Rolle spielten¹²⁴. Dies spiegelt sich auch in der Einstellung des Stadtrats gegenüber den StaBe wider. Zum einen befürworten die meisten Mitglieder die Auslagerung, da günstige Abschreibungssätze genutzt werden können, aber gleichzeitig würde man die StaBe gerne so führen, als sei sie Teil der Stadtverwaltung. Hinzu kommt das Spannungsverhältnis, das sich aus der Stadt als Eigentümerin und der Stadt als Kundin ergibt: Die Stadt ist daran interessiert, dass

¹²⁴ Zwar werden in der Volksabstimmung, dem Reglement und der Eigentümerinnenstrategie auch andere Schwerpunkte gesetzt, aber das Abschreibungsargument stand implizit immer im Vordergrund. Je nachdem werden von den Befragten die unterschiedlichen Argumente stärker bzw. schwächer gewichtet. Für den Befragten der StaBe steht nicht nur das Abschreibungsargument im Vordergrund, sondern auch andere Vorteile. Aus der Politik wird die Abschreibungsmöglichkeit meist als Hauptgrund für die Auslagerung angegeben.

die StaBe möglichst kostendeckend wirtschaften und gleichzeitig billigen Raum für die Stadtverwaltung zur Verfügung stellen. Diese beiden Ziele sind per se konfliktbehaftet. Aus diesem Spannungsverhältnis heraus und aufgrund des Abschreibungsarguments ist eine Rückführung der StaBe in die Stadtverwaltung – vorausgesetzt, dass es zu einer Änderung kantonaler Abschreibungsregeln kommt – eine Option, die der Stadtrat prüfen könnte. Diese Überlegungen sollten auch gemacht werden, wenn die laufend zurückgehenden Abschreibungen so gering sind, dass der finanzielle Vorteil die geltend gemachten Nachteile, die der Stadt durch die verminderten Mitsprachemöglichkeiten entstehen, einen bestimmten Schwellenwert unterschritten haben. Bis dahin sollte der Stadtrat die den StaBe zugesprochene Autonomie respektieren. Aufgrund der speziellen Beziehungen zwischen der Stadt und den StaBe als Hauptauftraggeber bzw. Hauptauftragnehmer und des geringen Marktkontakts kann die Autonomie deutlich geringer ausfallen als bei der ewb oder der BERNMOBIL. Denkbar wäre auf der anderen Seite dann auch ein Outsourcing des Liegenschaftsmanagements auf eine private Liegenschaftsverwaltung. Die für einen allfälligen Reorganisationsentscheid notwendigen Grundlagen liegen derzeit noch nicht vor; vielmehr müssen zunächst weitere Erfahrungen gesammelt und alsdann mit den Auslagerungszielsetzungen verglichen werden.

Aufgrund der relativ häufig auftretenden Konflikte wäre die Einrichtung eines Mediationsausschusses hier besonders zu erwägen. In diesem Mediationsorgan könnten Vertreter des Stadtrats, des Gemeinderats und der StaBe Einsitz nehmen und Konflikte verhandeln (ständig oder ad hoc).

Zusammenfassend ergeben sich bezüglich der Stadtbauten Bern folgende Empfehlungen:

- Nach Corporate-Governance-Grundsätzen sind die Mitwirkungsrechte des Stadtrats ausreichend und sollten dementsprechend nicht verändert werden.
- Wenn der Stadtrat seinen Einfluss trotz möglicher negativer Konsequenzen für die Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt erhöhen will, müsste diese im Reglement entsprechend modifiziert werden. Denkbar wäre allenfalls ein spezifisches Vetorecht bei häufig strittigen Themen wie z.B. bei Neubauten.
- Eine Lösung für Konflikte könnte aber auch die Einrichtung eines Mediationsausschusses darstellen, der bei strittigen Themen vermittelt und versucht, gemeinsame Lösungen zu finden.

-
- Der Verwaltungsrat sollte weiterhin vom Gemeinderat bestimmt werden.
 - Der Gemeinderat soll überprüfen, inwieweit ein Sitz im Verwaltungsrat notwendig ist.
 - Mit abnehmenden Abschreibungsvorteilen könnte allenfalls eine Rückführung in die Zentralverwaltung näher geprüft werden. Denkbar wäre auch ein Outsourcing des Liegenschaftsmanagements auf eine private Liegenschaftsverwaltung.

5.3 Beantwortung der Leitlinienfragen

- 1) Wer soll für die jeweilige Unternehmung das Reglement verabschieden und ändern dürfen?

Der Stadtrat (unter Vorbehalt des Referendums).

- 2) Wie durchgängig und detailliert sollte die politische Steuerung sein? Braucht es neben den Reglementen periodische Leistungsaufträge und Eignerstrategien?

Für jedes Unternehmen sollte eine Eignerstrategie entworfen werden. Periodische Leistungsaufträge machen nur Sinn, wenn die Stadt auch Leistungsbesteller ist, wie dies bei den StaBe der Fall ist. Bei BERN-MOBIL ist der Kanton Leistungsbesteller und verabschiedet daher auch Leistungsaufträge. Aufgrund der Marktsteuerung wird empfohlen, bei der ewb auf einen periodischen Leistungsauftrag zu verzichten.

- 3) Wie geht man mit der Weisungsbefugnis aufgrund Nichterfüllung des Leistungsauftrages um?

Diese Kompetenz wird sehr informell benutzt, und es sollte besser definiert werden, wann ein Leistungsauftrag nicht erfüllt wurde.

- 4) Wie sieht das Gleichgewicht zwischen Stadtrat und Gemeinderat bei Bestimmung und Vertretung im Verwaltungsrat der jeweiligen Unternehmung aus und wie transparent muss das Verfahren sein?

Der Gemeinderat würde in allen drei Auslagerungen den Verwaltungsrat bestimmen. Das Verfahren sollte aber sehr transparent und effizient sein.

- 5) Wie gross ist die Autonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalten bei substantiell wichtigen Geschäftstätigkeiten wie Kauf und Verkauf von Immobilien sowie Kauf und Verkauf von Beteiligungen?

Dies sollte vom Liberalisierungsgrad abhängen. Bei BERNMOBIL und ewb ist dieser relativ hoch, bei den StaBe eher gering.

- 6) Wie transparent ist die öffentlich-rechtliche Anstalt in der Geschäftstätigkeit und den Zielen?

Die Ziele sollten durch Reglement, Eignerstrategie und Unternehmensstrategie festgelegt werden. Eignerstrategie und Reglement sind öffentlich einsehbar. Zudem soll die Berichterstattung ein aussagekräftiges Bild über die Geschäftstätigkeit vermitteln.

- 7) Wie ermöglicht man dem Stadtrat, im existierenden Milizsystem seine Oberaufsichtspflichten optimal zu erfüllen?

Optimal wäre eine Beteiligungsverwaltung, die Informationen bündelt, liefert und Entscheidungsgrundlagen vorbereitet. Auf der Ebene des Gemeinderats sollte zu diesem Zweck ein zentraler Steuerungsdienst geschaffen werden, der im Ratssekretariat seine Entsprechung findet (sog. Spiegelreferat).

- 8) Was für ein Rollenverständnis muss man von Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltungsrat erwarten?

Der Stadtrat muss sich seiner Oberaufsichtsrolle bewusst werden. Er sollte möglichst nicht in die operative Arbeit eingreifen. Der Gemeinderat nimmt für die Stadt die Eignerrolle wahr (Ernennung des Verwaltungsrats, Genehmigung der Rechnung und Verabschiedung der Eignerstrategie).

6 Zusammenfassende Übersicht über die Empfehlungen

Empfehlungen zur Optimierung der Steuerung

- Die Steuerung der öffentlich-rechtlichen Anstalten sollte im Sinne einer Komplexitätsreduzierung vereinheitlicht werden. Dabei sollte überdacht werden, inwieweit unterschiedliche Vorschriften im Bereich der Besetzung des Verwaltungsrats, der Aufsichtsfunktionen, der Informationsrechte und -pflichten sowie der Gehälter und Abgeltungen für die jeweilige öffentlich-rechtliche Anstalt notwendig und gewollt sind.
- Die gesetzlichen (reglementarischen) Leistungsaufträge (Zweckumschreibung der Unternehmen) sind periodisch auf ihre Zweckmässigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.
- In den drei Reglementen werden die Bedingungen für die Inanspruchnahme des gemeinderätlichen Weisungsrechts bei Nichterfüllung des Leistungsauftrages unterschiedlich definiert. Dies sollte vereinheitlicht werden. Dazu ist es notwendig, klare Ziele zu setzen, die mit messbaren Indikatoren ergänzt werden, und ein entsprechendes Reporting-System aufzubauen.
- Die Eignerstrategien der drei Unternehmen sollten formal und strukturell einheitlich ausgestaltet sein.
- Die Eignerstrategien sollten im jeweiligen Auslagerungsreglement ausdrücklich als Steuerungsinstrumente vorgeschrieben werden. Dasselbe gilt für die Unternehmensstrategien.

Empfehlung zur Rollenverteilung

- Der Stadtrat muss sich im Klaren darüber werden, dass verringerte Einflussmöglichkeiten notwendige Konsequenz von Auslagerungen sind und gewissermassen den Preis für die beabsichtigte höhere Effizienz der städtischen Leistungen darstellen.
- Wenn der Stadtrat seinen Einfluss stärken will, muss dies durch das Reglement sowie parlamentarische Vorstösse geschehen. Der Stadtrat kann aber auch seine bestehenden Kompetenzen und die ihm zur Verfügung stehenden Informations- und Einflussrechte noch konsequenter wahrnehmen.
- Eine Alternative zur Verbesserung der Einflussmöglichkeiten wäre die Einrichtung eines konsultativen Mediationsausschusses ohne Entscheidungskompetenzen, in dem Vertreter des Stadtrats, des Gemeinderats und der Unternehmen vertreten sind (ständig oder ad hoc).
- Der Stadtrat und der Gemeinderat sollten klären, wann eine unzureichende Erfüllung des Leistungsauftrages vorliegt, bzw. klare Kriterien dazu festlegen.

Empfehlung zu den Organen der öffentlich-rechtlichen Anstalt

- In allen drei Unternehmen sollte der Gemeinderat den Verwaltungsrat wählen.
- Die Transparenz bei der Wahl des Verwaltungsrats sollte erhöht und entsprechende unternehmensspezifische Anforderungsprofile erstellt werden. Das geltende Anforderungsprofil sollte überarbeitet werden.
- Die Vertretung von Gemeinderäten in den Verwaltungsräten sollte auf der Grundlage von Corporate-Governance-Kriterien kritisch überprüft werden.
- Die Entlohnung der Verwaltungsräte sollte transparent sein und von einem Ausschuss begleitet werden (vgl. in der Privatwirtschaft übliche Compensation Committees).
- Der Gemeinderat sollte die Kompetenz zur Genehmigung der Rechnung und der Entlastung des Verwaltungsrats bei sämtlichen Unternehmen innehaben.

Empfehlungen zum Beteiligungsmanagement

- Die Stadt Bern sollte einen zentralen Steuerungsdienst „Beteiligungsmanagement“ schaffen. Alternativ wäre der Verbleib der Verantwortlichkeiten bei den Direktionen mit stärkerem Einbezug der Finanzdirektion vorstellbar.
- Zur besseren Integration des Stadtrats könnte im Ratssekretariat parallel zum zentralen Steuerungsdienst des Gemeinderats eine entsprechende Koordinationsstelle (sog. Spiegelreferat) geschaffen werden.

Empfehlungen bezüglich der BERNMOBIL

- Die Eignerstrategie der BERNMOBIL sollte rasch fertig gestellt werden.
- Der Gemeinderat sollte den Verwaltungsrat einsetzen.
- Mit der Eignerstrategie entfällt die Notwendigkeit der Einsitznahme von Gemeinderatsmitgliedern im Verwaltungsrat.
- Die Jahresrechnung und der Geschäftsbericht sollten durch den Gemeinderat genehmigt werden.
- Die zuständigen stadträtlichen Kommissionen sollten wie bei den anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten vom Gemeinderat und nicht von der BERNMOBIL direkt über den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung informiert werden.
- Aufgrund des Umstands, dass die Stadt Besitzerin der BERNMOBIL ist, aber kaum Einflussmöglichkeiten hat, und zudem ein Konzentrationsprozess stattfindet, könnte erwogen werden, die BERNMOBIL in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln.

Empfehlungen bezüglich der Energie Wasser Bern

- Nach Corporate-Governance-Grundsätzen sind die Mitwirkungsrechte des Stadtrats insgesamt zweckmässig und sollten dementsprechend nicht verändert werden.
- Insbesondere sollten die Zustimmungshürden für die Veräusserungen beibehalten werden.

- Die Mitwirkungsrechte des Stadtrats bezüglich Erwerb und Kooperation mit anderen Unternehmen sollten nicht verstärkt werden.
- Der Verwaltungsrat sollte durch den Gemeinderat bestimmt werden.
- Es sollte keine Weisungsbefugnis auf der operativen Ebene geben.
- Der Verwaltungsrat sollte lediglich durch die Eignerstrategie gesteuert werden; auf die Einsitznahme des Gemeinderats im Verwaltungsrat sollte verzichtet werden.
- Aufgrund der Marktliberalisierung könnte erwogen werden, die ewb in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln.

Empfehlungen bezüglich der Stadtbauten Bern

- Nach Corporate-Governance-Grundsätzen sind die Mitwirkungsrechte des Stadtrats ausreichend und sollten dementsprechend nicht verändert werden.
- Wenn der Stadtrat seinen Einfluss trotz möglicher negativer Konsequenzen für die Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt erhöhen will, müsste dieser im Reglement entsprechend modifiziert werden. Denkbar wäre allenfalls ein spezifisches Vetorecht bei häufig strittigen Themen wie z.B. bei Neubauten.
- Eine Lösung für Konflikte könnte aber auch die Einrichtung eines Mediationsausschusses darstellen, der bei strittigen Themen vermittelt und versucht, gemeinsame Lösungen zu finden.
- Der Verwaltungsrat sollte weiterhin vom Gemeinderat bestimmt werden.
- Der Gemeinderat soll überprüfen, inwieweit ein Sitz im Verwaltungsrat notwendig ist.
- Mit abnehmenden Abschreibungsvorteilen könnte allenfalls eine Rückführung in die Zentralverwaltung näher geprüft werden. Denkbar wäre auch ein Outsourcing des Liegenschaftsmanagements auf eine private Liegenschaftsverwaltung.

ANHANG I: Kompetenzenmatrix

Stadtrat

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
Reglement/Gesetzlicher Leistungsauftrag	Reglement Energie Wasser Bern (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums). Art. 66 GG	Reglement Energie Wasser Bern (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums). Art. 66 GG	Anstaltsreglement der SVB (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums). Art. 66 GG _____ Änderungen oder Ergänzungen der Grundlagen des Reglements unterliegen dem obligatorischen Referendum. Art. 26 ARSVB
Verordnungen			
Periodischer Leistungsauftrag	Der Gemeinderat orientiert die zuständige stadträtliche Kommission über den Rahmenvertrag. Art. 5 StaBeR		
Eignerstrategie			
Unternehmensstrategie			
Weisungskompetenzen			
Einsetzung des Verwaltungsrats		Art. 15 Abs. 1 ewr	Art. 11 ARSVB
Vertretung im Verwaltungsrat			
Entlastung des Ver-			

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
waltungsrats			
Einberufung des Verwaltungsrats			
Festlegung der Gehälter für den Verwaltungsrat und die leitenden Angestellten			
Offenlegung der Gehälter und Beteiligungen des Verwaltungsrats und der leitenden Angestellten	<p>Im Rahmen des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung bringt der Gemeinderat dem Stadtrat sämtliche Angaben, analog zu Artikel 663b und 663c Obligationenrecht (SR 220; OR) über die Vergütungen und Beteiligungen von Verwaltungsrats- und Geschäftsführungsmitgliedern, zur Kenntnis.</p> <p>Art. 20 Abs. 8 (neu) StaBeR</p> <p>Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006.</p>	<p>Jährlicher Bericht über Abgeltungen und Löhne an die zuständige Kommission des Stadtrats.</p> <p>Art. 25 Abs. 3 ewr</p> <p>_____</p> <p>Im Rahmen des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung bringt der Gemeinderat dem Stadtrat sämtliche Angaben, analog zu Artikel 663b und 663c Obligationenrecht (SR 220; OR) über die Vergütungen und Beteiligungen von Verwaltungsrats- und Geschäftsführungsmitgliedern, zur Kenntnis.</p> <p>Art. 25 Abs. 8 (neu) ewr</p> <p>Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006.</p>	<p>Im Rahmen des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung bringt die BERNMOBIL dem Stadtrat sämtliche Angaben, analog zu Artikel 663b und 663c Obligationenrecht (SR 220; OR) über die Vergütungen und Beteiligungen von Verwaltungs- und Geschäftsführungsmitgliedern, zur Kenntnis.</p> <p>Art. 10a Abs. 2 (neu) ARSVB</p> <p>Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006.</p>
Personalkompetenzen			
Besondere Geschäftskompetenzen	<p>Bei Übertragung von Liegenschaften bestimmt das zur Übertragung kompetente Organ der Stadt die Höhe des dem Dotationskapital zuweisenden Anteils vom Sacheinlagewert.</p> <p>Art. 31 Abs. 1 StaBeR</p>		

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
Finanzkompetenzen	Zuständigkeit für alle Geschäfte über 7 Mio. Franken (unter Vorbehalt des freiwilligen Referendums). Art. 21 Abs. 1 StaBeR	Auf Antrag des Verwaltungsrats, Beschluss über Ausgaben und Beteiligungen an Grosskraftwerken (wenn nach GO das finanzkompetente Organ). Art. 28 ewr	
Veräusserungen von Beteiligungen und Unternehmensteilen	Zuständigkeit für alle Geschäfte über 7 Mio. Franken (unter Vorbehalt des freiwilligen Referendums). Art. 21 Abs. 1 StaBeR	Genehmigung bei Veräusserungen über 7 Mio. Franken. Art. 26 Abs. 1 und 2 ewr _____ Auf Antrag des Verwaltungsrats, Beschluss über Ausgaben und Beteiligungen an Grosskraftwerken (wenn nach GO das finanzkompetente Organ). Art. 28 ewr	
Erwerb von Beteiligungen und Unternehmensteilen	Zuständigkeit für alle Geschäfte über 7 Mio. Franken (unter Vorbehalt des freiwilligen Referendums). Art. 21 Abs. 1 StaBeR	Auf Antrag des Verwaltungsrats, Beschluss über Ausgaben und Beteiligungen an Grosskraftwerken (wenn nach GO das finanzkompetente Organ). Art. 28 ewr	
Budget, Geschäftsbericht, Jahresrechnung und Gewinnverwendung	Der Gemeinderat orientiert die zuständige stadträtliche Kommission über die zu erwartende zukünftige Geschäftsentwicklung. Art. 20 Abs. 4 StaBeR _____ Der Stadtrat erhält vom Gemeinderat Kenntnis vom Geschäftsbericht mit Jahresrechnung sowie von einer detaillierten Investitions- und Fi-	Der Gemeinderat orientiert die zuständige stadträtliche Kommission über den Jahresabschluss und über die zu erwartende künftige Geschäftsentwicklung. Art. 27 Abs. 1 ewr _____ Die zuständige stadträtliche Kommission prüft die ihr vorgelegten Unterlagen. Sie kann zusätzliche Unterlagen anfordern sowie Sachver-	Bei Weisung des Gemeinderats aufgrund von Überschreitung oder schlechter Erfüllung des Leistungsauftrages wird der Stadtrat über bevorstehende Massnahmen orientiert. Art. 15 ARSVB _____ Gewinne der Stadt Bern, vorbehaltlich der Gewinne, die für die Äufnung weiterer Spezialfinanzierungen beansprucht

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
	<p>finanzplanung.</p> <p>Art. 20 Abs. 7 StaBeR</p> <p>_____</p> <p>Die zuständige stadträtliche Kommission prüft die ihr vorgelegten Unterlagen. Sie kann zusätzliche Unterlagen anfordern sowie Sachverständige oder Mitglieder des Verwaltungsrats anhören.</p> <p>Art. 21 Abs. 2 StaBeR</p> <p>_____</p> <p>Kurzberichterstattung und konsolidierte Rechnung im Rahmen des Jahresberichtes des Gemeinderats.</p>	<p>ständige oder Mitglieder des Verwaltungsrats anhören.</p> <p>Art. 27 Abs. 2 ewr</p> <p>_____</p> <p>Der Gemeinderat bringt der zuständigen stadträtlichen Kommission den Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und Gewinnverwendung, das Budget des folgenden Jahres sowie eine detaillierte Investitions- und Finanzplanung der nächsten vier Jahre zur Kenntnis.</p> <p>Art. 25 Abs. 7 (neu) ewr</p> <p>Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006.</p> <p>_____</p> <p>Kurzberichterstattung und konsolidierte Rechnung im Rahmen des Jahresberichtes des Gemeinderats.</p>	<p>werden, stehen der Stadt Bern zur freien Verfügung.</p> <p>Art. 24 Abs. 2 ARSVB</p> <p>_____</p> <p>Die BERNMOBIL bringt der zuständigen stadträtlichen Kommission den Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und Gewinnverwendung, das Budget des folgenden Jahres sowie eine detaillierte Investitions- und Finanzplanung der nächsten vier Jahre zur Kenntnis.</p> <p>Art. 10a (neu) ARSVB</p> <p>Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006.</p> <p>_____</p> <p>Kurzberichterstattung und konsolidierte Rechnung im Rahmen des Jahresberichtes des Gemeinderats.</p>
<p>Allgemeine Oberaufsichts- und Aufsichtskompetenz</p>	<p>Oberaufsicht (insb. Informationsrechte und Vorstösse).</p> <p>Insb. Art. 56 GO</p> <p>Art. 67 GO</p> <p>Art. 71a GO</p> <p>Art. 71b GO</p> <p>Art. 72b GO</p> <p>_____</p> <p>Verwaltungskontrolle durch die Budget- und Aufsichtskommission.</p> <p>Art. 72a Abs. 1 und 2</p>	<p>Oberaufsicht (insb. Informationsrechte und Vorstösse).</p> <p>Insb. Art. 56 GO</p> <p>Art. 67 GO</p> <p>Art. 71a GO</p> <p>Art. 71b GO</p> <p>Art. 72b GO</p> <p>_____</p> <p>Verwaltungskontrolle durch die Budget- und Aufsichtskommission.</p> <p>Art. 72a Abs. 1 und 2</p>	<p>Oberaufsicht (insb. Informationsrechte und Vorstösse).</p> <p>Insb. Art. 56 GO</p> <p>Art. 67 GO</p> <p>Art. 71a GO</p> <p>Art. 71b GO</p> <p>Art. 72b GO</p> <p>_____</p> <p>Verwaltungskontrolle durch die Budget- und Aufsichtskommission.</p> <p>Art. 72a Abs. 1 und 2</p>

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
	GO	GO _____ Prüfung der Unterlagen durch die zuständige Kommission. Art. 27 Abs. 2 ewr	GO
Einsetzung der Revisionsstelle			

Gemeinderat

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
Reglement/Gesetzlicher Leistungsauftrag			
Verordnungen			
Periodischer Leistungsauftrag	Rahmenvertrag zwischen Stadt Bern und Stadtbauten Bern vom 17.11.2004. Art. 5 StaBeR		
Eignerstrategie	Eigentümergebietstrategie der Stadtbauten Bern vom 28.01.2004.	Eigentümergebietstrategie der Stadt Bern für Energie Wasser Bern vom 30.06.2004.	
Unternehmensstrategie			
Weisungskompetenzen	Bezüglich Leistungsauftrag. Art. 20 Abs. 1 StaBeR _____ Bei Streitigkeiten entscheidet der Gemeinderat. Art. 7 Eigentümergebietstrategie für die Stadtbauten Bern Art. 1.6 Rahmenvertrag zwischen Stadt Bern und Stadtbauten Bern	Bezüglich Leistungsauftrag. Art. 25 Abs. 1 ewr _____ Bei Streitigkeiten entscheidet der Gemeinderat. Art. 7 Eigentümergebietstrategie der Stadt Bern für Energie Wasser Bern	Bezüglich Leistungsauftrag. Art. 15 ARSVB
Einsetzung des Verwaltungsrats	Art. 10 Abs. 1 StaBeR		
Vertretung im Verwaltungsrat		Gemeinderat hat mindestens einen Sitz im Verwaltungsrat. Art. 14 Abs. 1 ewr	Dem Verwaltungsrat gehört als Präsidentin/Präsident die oder der Ressortverantwortliche des Gemeinderats der Stadt Bern an.

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
			Art. 11 ARSVB und Art. 3 Abs. 3.1.1 Organisationsreglement BERNMOBIL
Entlastung des Verwaltungsrats	Art. 20 Abs. 6 StaBeR	Art. 25 Abs. 4 ewr	
Einberufung des Verwaltungsrats			
Festlegung der Gehälter für den Verwaltungsrat und die leitenden Angestellten	Art. 20 Abs. 5 StaBeR	Art. 25 Abs. 3 ewr	
Offenlegung der Gehälter und Beteiligungen des Verwaltungsrats und der leitenden Angestellten			Im Rahmen des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung bringt die BERNMOBIL dem Gemeinderat sämtliche Angaben, analog zu Artikel 663b und 663c Obligationenrecht (SR 220; OR) über die Vergütungen und Beteiligungen von Verwaltungsrats- und Geschäftsführungsmitgliedern, zur Kenntnis. Art. 10a Abs. 2 (neu) ARSVB Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006
Personalkompetenzen	Der Gemeinderat muss bei der Kündigung der Vorsorgeeinrichtung für die berufliche Vorsorge zustimmen. Art. 23 Abs. 2 StaBeR	Der Gemeinderat muss bei der Kündigung der Vorsorgeeinrichtung für die berufliche Vorsorge zustimmen. Art. 20 Abs. 2 ewr	Der Gemeinderat muss bei der Kündigung der Vorsorgeeinrichtung für die berufliche Vorsorge zustimmen. Art. 17 ARSVB
Besondere Geschäftskompetenzen	Grundsätze für die Ermittlung der Mietzinse und Entgelte. Art. 5 StaBeR	Höhe der Gebühren bedarf der Zustimmung. Art. 34 ewr _____	

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
	<p>_____</p> <p>Abschluss der Mietverträge mit den StaBe.</p> <p>Art. 25 Abs. 3 StaBeR</p> <p>_____</p> <p>Verzinsung bei Darlehen der Stadt aus der Gründungsbilanz.</p> <p>Art. 28 StaBeR</p>	<p>Auf Antrag des Verwaltungsrats, Aufhebung von Tarifen und Genehmigung eines Preisrahmens.</p> <p>Art. 37 ewr</p> <p>_____</p> <p>Festlegung der Kilowattstunden an erneuerbarer Energie.</p> <p>Art. 25 Abs. 4 ewr</p>	
Finanzkompetenzen	<p>Genehmigung beim Verkauf von Liegenschaften bis 7 Mio. Franken und Genehmigung von Ausgaben zwischen 2 und 7 Mio. Franken.</p> <p>Art. 20 Abs. 2 StaBeR</p>	<p>Auf Antrag des Verwaltungsrats, Beschluss über Ausgaben und Beteiligungen an Grosskraftwerken (wenn nach GO das finanzkompetente Organ).</p> <p>Art. 28 ewr</p>	
Veräusserungen von Beteiligungen und Unternehmensteilen	<p>Genehmigung bei Veräusserungen bis 7 Mio. Franken.</p> <p>Art. 20 Abs. 2 StaBeR</p>	<p>Auf Antrag des Verwaltungsrats, Beschluss über Ausgaben und Beteiligungen an Grosskraftwerken (wenn nach GO das finanzkompetente Organ).</p> <p>Art. 28 ewr</p>	
Erwerb von Beteiligungen und Unternehmensteilen	<p>Genehmigung bei Erwerb bis 7 Mio. Franken.</p> <p>Art. 20 Abs. 2 StaBeR</p>	<p>Einspruchsrecht bei Beteiligungen an anderen Unternehmen von mehr als 20 Mio. Franken.</p> <p>Art. 25 Abs. 6 ewr</p>	

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
		<p>—</p> <p>Auf Antrag des Verwaltungsrats, Beschluss über Ausgaben und Beteiligungen an Grosskraftwerken (wenn nach GO das finanzkompetente Organ).</p> <p>Art. 28 ewr</p>	
Budget, Geschäftsbericht, Jahresrechnung und Gewinnverwendung	<p>Gewinnverwendung.</p> <p>Art. 20 Abs. 2 und 3 StaBeR</p> <p>—</p> <p>Gewinne aus Aufwertung.</p> <p>Art. 31 Abs. 2 StaBeR</p> <p>—</p> <p>Vorlage durch den Verwaltungsrat: Jahresbudget, Investitionsplan, Finanzplan (bis 1. Juni des vorangehenden Jahres); Geschäftsbericht mit Jahresrechnung, Antrag über Gewinnverwendung (bis 1. Februar des Folgejahres); Revisionsbericht (bis 31. März des Folgejahres).</p> <p>Art. 14 Abs. 1 StaBeR</p> <p>—</p> <p>Genehmigung des Jahresbudgets.</p> <p>Art. 20 Abs. 3 StaBeR</p> <p>—</p> <p>Genehmigung des Geschäftsberichtes.</p> <p>Art. 20 Abs. 6 StaBeR</p>	<p>10% der Gewinnausschüttung an die Stadt geht zurück in die Unternehmung und wird zu Gunsten erneuerbarer Energien eingesetzt.</p> <p>Art. 25 Abs. 5 ewr</p> <p>—</p> <p>Vorlage durch den Verwaltungsrat: Ein nach Bereichen gegliedertes und konsolidiertes Budget, Geschäftsbericht, die Bereichsrechnungen, konsolidierte Rechnung, Antrag über die Gewinnverwendung.</p> <p>Art. 19 ewr</p> <p>—</p> <p>Genehmigung des Jahresbudgets.</p> <p>Art. 25 Abs. 4 ewr</p> <p>—</p> <p>Genehmigung der Jahresrechnung.</p> <p>Art. 25 Abs. 4 ewr</p>	<p>Die BERNMOBIL bringt dem Gemeinderat den Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und Gewinnverwendung, das Budget des folgenden Jahres sowie eine detaillierte Investitions- und Finanzplanung der nächsten vier Jahre zur Kenntnis.</p> <p>Art. 10a (neu) ARSVB</p> <p>Stadtratsbeschluss vom 02.03.2006</p>

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
	<p>_____</p> <p>Genehmigung der Jahresrechnung.</p> <p>Art. 20 Abs. 6 StaBeR</p>		
Allgemeine Oberaufsichts- und Aufsichtskompetenz	<p>Beaufsichtigung der Verwaltung.</p> <p>Art. 97 GO Abs. 3</p> <p>_____</p> <p>Aufsichtsbefugnis des Gemeinderats.</p> <p>Art. 20 Abs. 1 StaBeR</p> <p>_____</p> <p>Berichtspflicht von Seiten der StaBe.</p> <p>Art. 6 Eigentümerinnenstrategie für die Stadtbauten Bern</p>	<p>Beaufsichtigung der Verwaltung.</p> <p>Art. 97 GO Abs. 3</p> <p>_____</p> <p>Aufsichtsbefugnis des Gemeinderats.</p> <p>Art. 25 Abs. 2 ewr</p> <p>_____</p> <p>Berichtspflicht von Seiten der ewb.</p> <p>Art. 5 Eigentümerinnenstrategie der Stadt Bern für Energie Wasser Bern</p>	<p>Beaufsichtigung der Verwaltung.</p> <p>Art. 97 GO Abs. 3</p> <p>_____</p> <p>Aufsichtsbefugnis des Gemeinderats.</p> <p>Art. 15 ARSVB</p>
Einsetzung der Revisionsstelle	<p>Der Gemeinderat beauftragt als Revisionsstelle eine anerkannte Treuhandgesellschaft.</p> <p>Art. 18 StaBeR</p>	<p>Der Gemeinderat setzt als Revisionsstelle eine fachlich ausgewiesene Treuhandgesellschaft ein.</p> <p>Art. 23 ewb</p>	

Verwaltungsrat

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
Reglement/Gesetzlicher Leistungsauftrag			
Verordnungen			
Periodischer Leistungsauftrag			
Eignerstrategie			
Unternehmensstrategie			Art. 3 Abs. 3.5.3 Organisationsreglement BERNMOBIL
Weisungskompetenzen		Ausführungsvorschriften zum Reglement und Weisungen. Art. 17 Abs. 3 ewr	Ausführungsvorschriften zum Reglement und Weisungen. Art. 12 ARSVB
Einsetzung des Verwaltungsrats			
Vertretung im Verwaltungsrat			
Entlastung des Verwaltungsrats			
Einberufung des Verwaltungsrats	Durch Präsidentin/Präsident. Art. 11 Abs. 2 StaBeR	Durch Präsidentin/Präsident. Art. 16 ewr	Durch Präsidentin/Präsident. Art. 11 ARSVB Art. 4 und Art. 3 Abs. 3.2.2 Organisationsreglement BERNMOBIL
Festlegung der Gehälter für den Verwaltungsrat und die leitenden Angestellten			Art. 3 Abs. 3.5.5 Abs. 12 Organisationsreglement BERNMOBIL
Offenlegung der Gehälter und Beteiligungen			

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
des Verwaltungsrats und der leitenden Angestellten			
Personalkompetenzen	<p>Wahl der Geschäftsleitung und Bestimmung des Vorsitzes.</p> <p>Art. 15 Abs. 1 StaBeR</p> <p>—</p> <p>Die Geschäftsführung führt das Personal und regelt die Mitwirkung. Sie ist verantwortlich für Einstellung und Entlassung. Als Grundlage für den Gesamtarbeitsvertrag gelten die Personalvorschriften der Stadt Bern.</p> <p>Art. 16 StaBeR</p> <p>Art. 22 StaBeR</p>	<p>Wählt die Geschäftsleitung.</p> <p>Art. 20 Abs.1 ewr</p> <p>—</p> <p>Die Geschäftsführung stellt das Personal ein und wird auf der Grundlage eines Firmengesamtarbeitsvertrages angestellt.</p> <p>Art. 21 Abs. 2</p> <p>Art. 29</p>	<p>Anstellung, Ernennung und Abberufung der Geschäftsleitung.</p> <p>Art. 3 Abs. 3.5.4 Abs. 4 Organisationsreglement BERNMOBIL</p>
Besondere Geschäftskompetenzen		<p>Unter Vorbehalt des Gemeinderats (Art. 34 und 37), Festlegung von Gebühren und Preisrahmen.</p> <p>Art. 17 Abs. 4 ewr</p>	<p>Soweit die Fahrpreise oder Tarife der BERNMOBIL nicht kraft übergeordneten Rechts durch andere Instanzen festgelegt werden, sind diese durch den Verwaltungsrat so festzusetzen, dass die Einnahmen insgesamt die nicht durch Subventionen abgegoltenen Aufwendungen für das Leistungsangebot des durch den Kanton mitfinanzierten öffentlichen, nicht touristischen Verkehrs abdecken.</p> <p>Art. 21 ARSVB</p>
Finanzkompetenzen	<p>Beschluss der für die Erstellung des Leistungsauftrages notwendigen Ausgaben bis zu 2 Mio. Franken.</p>	<p>Beschluss über Ausgaben unter Vorbehalt von Art. 19 ewr.</p> <p>Art. 18 ewr</p>	<p>Beschluss von Ausgaben.</p> <p>Art. 12 ARSVB</p>

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
	Art. 13 StaBeR		
Veräusserungen von Beteiligungen und Unternehmensteilen			Art. 12 ARSVB
Erwerb von Beteiligungen und Unternehmensteilen			Art. 12 ARSVB
Budget, Geschäftsbericht, Jahresrechnung und Gewinnverwendung		Antragsrecht über die Gewinnverteilung. Art. 25 Abs. 5 ewr	Die BERNMOBIL ist berechtigt, mit Gewinnen aus gewerblichen Leistungen weitere Spezialfinanzierungen zu öffnen, soweit dies betriebswirtschaftlich gerechtfertigt ist. Die BERNMOBIL bestimmt die jährlichen Einlagen und Entnahmen aufgrund betriebswirtschaftlicher Bedürfnisse und begründet diese zuhanden der Rechnungsprüfung schriftlich. Die Höhe dieser Spezialfinanzierung darf insgesamt nicht mehr als die Hälfte des jährlichen Gesamtumsatzes der seitens der BERNMOBIL erbrachten gewerblichen Leistungen ausmachen. Art. 24 ARSVB
Allgemeine Oberaufsichts- und Aufsichtskompetenz			
Einsetzung der Revisionsstelle			Die SVB haben unabhängige, mit dem erteilten Leistungsauftrag vertraute Fachkräfte zur Beurteilung des internen Rechnungs- und Kontrollsystems (Controlling) sowie zur Prüfung der formellen und materiellen Richtigkeit der konsolidierten

	StaBe	ewb	BERNMOBIL
			Buchhaltung und Jahresrechnung beizuziehen. Art. 14 Abs. 1 ARSVB

ANHANG II: Durchgeführte schriftliche Befragungen

Gemeinderat

Präsidialdirektion

Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie

Direktion für Bildung, Soziales und Sport

Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün

Direktion für Finanzen, Personal und Informatik

a. Gemeinderat Adrian Guggisberg

Dr. Jürg Wichtermann, Rechtskonsulent

Stadtrat

Präsidium der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt

Präsidium der Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün

Präsidium der Kommission für Soziales, Bildung und Kultur

Präsidium der Budget- und Aufsichtskommission

Öffentlich-rechtliche Anstalten

Direktion der Stadtbauten Bern

Direktion der Energie Wasser Bern

Direktion der BERNMOBIL

ANHANG III: Beispiel eines Interviewfragebogens

Projekt Auslagerungen öffentlicher Aufgaben

Befragung der Budget- und Aufsichtskommission zu den Stadtbauten Bern, zur Energie Wasser Bern und zur BERNMOBIL

Teil A: Kompetenzverteilung

Die Kompetenzverteilung zwischen dem Stadtrat, dem Gemeinderat und den Unternehmen Stadtbauten Bern (StaBe), Energie Wasser Bern (ewb) und BERNMOBIL ist in einer Reihe von rechtlichen Grundlagen wie z.B. dem Gemeindegesetz, der Gemeindeordnung, den entsprechenden Reglementen oder anderen Regelwerken festgelegt. Diese Vorschriften bestimmen unter anderem die folgenden Aspekte:

- Die Kompetenzen für Steuerungsinstrumente wie z.B. Reglemente (einschliesslich reglementarische Leistungsaufträge), Eigentümerinnenstrategien oder Rahmenverträge (um die Einzelheiten der Erfüllung des Leistungsauftrages zu regeln).
- Die Autonomie der ausgelagerten Organisationen im Rahmen dieser Steuerungsinstrumente.
- Die Mitwirkungsrechte des Stadtrats und des Gemeinderats bei finanziellen Transaktionen der StaBe, der ewb und der BERNMOBIL.
- Die Besetzung von Verwaltungsrat und Geschäftsführung.
- Die Oberaufsicht und Aufsicht von Stadtrat und Gemeinderat.
- Die Genehmigung des Jahresbudgets und der Jahresrechnung.

Fragen

- A1 Wie bewerten Sie zum einen das Mass und zum anderen die Art der Autonomie die den StaBe, der ewb und der BERNMOBIL zur Erfüllung ihrer Geschäftstätigkeit eingeräumt wurde?
- A2 Wie beurteilen Sie den Einfluss des Stadtrats und des Gemeinderats auf die Geschäftspolitik von StaBe, ewb und BERNMOBIL?
- A3 Bei welchen Sachfragen erachten Sie ein direktes Weisungsrecht des Stadtrats gegenüber den StaBe, der ewb und der BERNMOBIL als wünschenswert?
- A4 Bei welchen Sachfragen erachten Sie ein direktes Weisungsrecht des Gemeinderats gegenüber den StaBe, der ewb und der BERNMOBIL als wünschenswert?

-
- A5 Welche Bedeutung hat die Möglichkeit des Stadtrats, über den Gemeinderat Einfluss auf den StaBe-Verwaltungsrat, den ewb-Verwaltungsrat und den BERNMOBIL-Verwaltungsrat zu nehmen?
- A6 Welche Rolle spielt die Möglichkeit des Gemeinderats der StaBe, der ewb und der BERNMOBIL, bei unzureichender Erfüllung des reglementarischen Leistungsauftrages Weisungen zu erteilen?
- A7 Was für eine Rolle spielt die Kompetenz des Gemeinderats, eine StaBe-Eigentümergebenstrategie festzulegen und den Rahmenvertrag auszuhandeln? Halten Sie eine Eigentümerinnenstrategie und/oder die Erstellung eines Rahmenvertrages für notwendig?
- A8 Die BERNMOBIL verfügt über keine Eigentümerinnenstrategie und keinen Rahmenvertrag. Würden Sie eine Eigentümerinnenstrategie und/oder die Schaffung eines Rahmenvertrages für notwendig halten?
- A9 Was für eine Rolle spielt die Kompetenz des Gemeinderats, eine ewb-Eigentümergebenstrategie festzulegen? Halten Sie eine Eigentümerinnenstrategie und/oder die Erstellung eines Rahmenvertrages für notwendig?
- A10 Der Stadtrat kann (unter Vorbehalt des Referendums) das Reglement und den reglementarischen Leistungsauftrag der StaBe, der ewb und der BERNMOBIL revidieren oder aufheben. Wie bewerten Sie es, dass der Stadtrat diese Kompetenz innehat und welche Auswirkungen hat diese Regelung?
- A11 Hat es sich Ihrer Meinung nach bewährt, dass die Kompetenz für die Besetzung des ewb-Verwaltungsrats und des BERNMOBIL-Verwaltungsrats beim Stadtrat und nicht beim Gemeinderat liegt?
- A12 Hat es sich Ihrer Meinung nach bewährt, dass die Kompetenz für die Besetzung des StaBe-Verwaltungsrats beim Gemeinderat und nicht beim Stadtrat liegt?
- A13 Welchen Einfluss hat die Kompetenz zur Besetzung und Abberufung des StaBe-, des ewb- und des BERNMOBIL-Verwaltungsrats auf die Durchsetzungsfähigkeit von Stadtrat und Gemeinderat?
- A14 Für wie sinnvoll halten Sie die Besetzung von StaBe-, ewb- oder BERNMOBIL-Verwaltungsratsposten mit Gemeinderatsmitgliedern?
- A15 Wie bewerten Sie die Transparenz des Auswahlverfahrens für den StaBe-, den ewb und den BERNMOBIL-Verwaltungsrat?
- A16 Wie beurteilen Sie die finanzpolitische Autonomie der StaBe, der ewb und der BERNMOBIL im Verhältnis zu den finanzpolitischen Kompetenzen und Kontrollmöglichkeiten des Gemeinderats und des Stadtrats?
- A17 Beschreiben Sie eine Situation, in der es bei den StaBe, der ewb oder/und der BERNMOBIL zwischen zwei oder mehreren der Hauptakteure Stadtrat, Gemeinderat, Verwaltungsrat und Geschäftsführungen zu Meinungsverschiedenheiten über Inhalt und Zuständigkeit kam. Welche strukturellen Anpassungen müssten vorgenommen werden, um solche Konflikte in Zukunft zu vermeiden?
- A18 Inwieweit haben die Auslagerungen durch die StaBe, die ewb und die BERNMOBIL, die politischen Mitwirkungs-, Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten eingeschränkt oder ausgeweitet?
- A19 Sind die Aufsichtskompetenzen des Stadtrats zum einen und des Gemeinderats zum anderen ausreichend? Können Sie auf der Grundlage der Ihnen zugänglichen Informationen die Aktivitäten der StaBe, der ewb und der BERNMOBIL nachvollziehen und bewerten?

- A20 Wie bewerten Sie bei den StaBe, der ewb und der BERNMOBIL die Konzentration von Kompetenzen auf Stadtrat und Gemeinderat? Sollte man Ihrer Meinung nach die Kompetenz stärker auf einen der beiden Akteure konzentrieren?
- A21 Zur beigelegten Kompetenzmatrix:
- Vergleicht man die Kompetenzverteilungen von Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltungsrat bei den StaBe, der ewb und der BERNMOBIL, so zeigen sich diese uneinheitlich. Inwieweit finden Sie diese Unterschiede sinnvoll?
 - Wo und inwiefern sehen Sie besonderen Optimierungsbedarf bei der Kompetenzverteilung der StaBe, der ewb und der BERNMOBIL?

Teil B: Effektivität des Steuerungsinstrumentariums

Die Stadt Bern hat bei der Auslagerung ihrer Betriebe verschiedene Steuerungsinstrumente eingeführt. Mit Hilfe des Reglements, des in ihm enthaltenen reglementarischen Leistungsauftrages sowie, falls vorhanden, durch die Eigentümerinnenstrategie und den Rahmenvertrag sollen die übergeordneten Vorgaben umgesetzt werden.

Fragen

- B1 Wie beurteilen Sie die Effektivität des StaBe-Reglements, des ewb-Reglements und des BERNMOBIL-Reglements hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit? Sind die Bedürfnisse und Vorgaben der Stadt Bern sowie die im Reglement enthaltenen reglementarischen Leistungsaufträge erfüllt worden?
- B2 Wie beurteilen Sie die Berücksichtigung der übergeordneten politischen Interessen der Stadt Bern bei der Geschäftstätigkeit der StaBe, der ewb und der BERNMOBIL?
- B3 Wie beurteilen Sie bei den StaBe die Effektivität der Eigentümerinnenstrategie und des Rahmenvertrages? Haben die StaBe die Vorgaben umgesetzt und sind damit die Bedürfnisse der Stadt Bern erfüllt worden?
- B4 Wie beurteilen Sie bei der ewb die Effektivität der Eigentümerinnenstrategie? Haben die StaBe die Vorgaben umgesetzt und sind damit die Bedürfnisse der Stadt Bern erfüllt worden?
- B5 Wie bewerten Sie bei den StaBe das Verhältnis zwischen der Detailliertheit des Reglements, der Eigentümerinnenstrategie und des Rahmenvertrages auf der einen Seite und der für die StaBe notwendigen Autonomie auf der anderen Seite?
- B6 Wie bewerten Sie bei der ewb das Verhältnis zwischen Detailliertheit der Reglemente und der Eigentümerinnenstrategie auf der einen Seite und der für die ewb notwendigen Autonomie auf der anderen Seite?
- B7 Wie bewerten Sie bei der BERNMOBIL das Verhältnis zwischen Detailliertheit der Reglemente auf der einen Seite und der für die BERNMOBIL notwendigen Autonomie auf der anderen Seite?
- B8 Wie beurteilen Sie bei den StaBe die Konsistenz von Reglement, Eigentümerinnenstrategie und Rahmenvertrag?
- B9 Wie beurteilen Sie bei der ewb die Konsistenz von Reglement und Eigentümerinnenstrategie?

Teil C: Allgemeines

Fragen

- C1 Wie bewerten Sie die Transparenz von Zielen, Entscheidungen und Geschäftstätigkeiten der StaBe, der ewb und der BERNMOBIL?
- C2 War die Auslagerung der Liegenschaftsverwaltung, der Energie- und Wasserversorgung sowie der städtischen Verkehrsbetriebe in Bern eine Erfolgsgeschichte? Begründen Sie bitte Ihre Meinung.
- C3 Wie bewerten Sie die Kenntnisse von Gemeinderats- und Stadtratsmitgliedern über die mit den StaBe, der ewb und der BERNMOBIL eingeführten Kompetenzabgrenzungen und Steuerungsinstrumente?

ANHANG IV: Dokumente und Literatur

Dokumente

BERNMOBIL (2006). Die Fahrgäste geben BERNMOBIL gute Noten.

BERNMOBIL (2006). Jahresbericht 2005.

ewb (2006). Erfolgsrechnung Energie Wasser Bern.

Gemeinderat von Bern (2004). Interpellation Peter Bernasconi/Hans Ulrich Gränicher (SVP): Kompetenzabgrenzung Stadtrat/Gemeinderat/Stadtbauten.

Gemeinderat von Bern (2006). Bericht zum Service Public.

Gemeinderat von Bern (2006). Postulat Catherine Weber/Michael Jordi (GB) vom 13. Mai 2004: BERNMOBIL, Combino & Cie: Im verflixten siebten Jahr der Auslagerung ist es Zeit für mehr Kontrolle durch das Parlament; Fristverlängerung.

Stadtrat von Bern (1997). "Stadtratsprotokoll Nr. 24."

Stadtrat von Bern (2005). "Dringliches Postulat Fraktion SP/JUSO (Andreas Krummen, SP): Bernmobil: Preisaufschlag auf der Mehrfahrtenkarte für Kinder: 73%."

Literatur

- *Arn Daniel/Friederich Ueli/Friedli Peter/Müller Markus/Müller Stefan/Wichtermann Jürg*, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999
- *Bolz Urs/Reitze Thomas*, Organisationsformen der zentralen und dezentralen Verwaltung: Stärken – Schwächen – Reformen, Bern 1999
- *Bolz Urs/Reitze Thomas/Erzinger Christian*, Der „dritte Kreis“ im Bundesorganisationsrecht, Bern 2001
- *Brun Mathias E.*, Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen, Diss., Bern/Stuttgart/Wien, 2003

-
- *Bundesamt für Justiz*, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats über die „halbstaatlichen“ Unternehmungen, VPB 1990 Nr. 36, S. 236 ff.
 - *Bundesrat*
 - Bericht über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben, 25. Juni 1997
 - Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), 13. September 2006
 - *Jaag Tobias* (Hrsg.), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000
 - *Eidgenössische Finanzverwaltung*, Erläuterungen zum Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), Bern, September 2006
 - *Finger Matthias/Lienhard Andreas*, Eignerpolitik des Bundes, Bericht des Bundesrats (Entwurf vom 15. Dezember 2005), Stellungnahme im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Februar 2006
 - *Kern Kerem*, Privatisierung kommunaler Elektrizitätsunternehmen, Rechtliche Aspekte des Überführungsvorgangs am Beispiel der Kantone Aargau und Zürich, Zürich/Basel/Genf 2005
 - *Knapp Blaise*, L'exécution de tâches publiques fédérales par des tiers, in: Heinrich Koller/Georg Müller/René Rhinow/Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Organisationsrecht, Basel/Frankfurt a. M. 1996
 - *Lienhard Andreas*
 - Besprechung der Dissertation von Isabella Proeller: Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung, Interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik, Paul Haupt-Verlag 2002, Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Newsletter Herbst 2003 (sgvw.ch)
 - Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, AJP 2002 1163 ff.
 - Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005
 - *Lienhard Andreas/Ladner Andreas/Steiner Reto/Balsiger Andreas/Buchser Michael/Wichtermann Jürg*, Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Interdisziplinäre Grundlagenstudie, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, Bern 2003

- *Lienhard Andreas/Ritz Adrian*, Prozesse und Inhalte der Steuerung mit Leistungsaufträgen, Grundlagen der Kontraktsteuerung am Beispiel der Swissmedic (Schweizerisches Heilmittelinstitut), KPM-Schriftenreihe Nr. 9, Bern 2006
- *Lienhard Andreas/Schedler Kuno*, Medizin gegen Interessenkonflikte bei staatlichen Unternehmungen – Anregungen zu Organisation, Führung und Aufsicht, NZZ Nr. 8 vom 11. Januar 2006, S. 15
- *Lienhard Andreas/Wichtermann Jürg*, Verwaltungsorganisation im Wandel, in: Andreas Bergmann/Daniel Giauque/Erik Nagel/Andreas Lienhard/Adrian Ritz/Reto Steiner (Hrsg.), Managementleitfaden öffentliche Verwaltung, Grundlagen – Mustervorlagen – Checklisten, Zürich 2006, Kapitel 7/1
- *Mader Luzius*, Bundesrat und Bundesverwaltung, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel Suisse, Zürich 2001, S. 1047 ff.
- *Proeller Isabella*, Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung, Interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik, Diss., Bern/Stuttgart/Wien 2002
- *Ruter Rudolf X.* (Hrsg.), Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden 2005
- *Sägesser Thomas* (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000
- *Schaffhauser René/Poledna Tomas* (Hrsg.), Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, St. Gallen 2002
- *Werder Hans*, Brauchen wir neue Governance-Strukturen für den öffentlichen Sektor? in: Andreas Bergmann/Albert Hofmeister (Hrsg.), Privatisierung – schlägt das Pendel zurück?, SGVW-Schriftenreihe Nr. 45, Bern 2004, S. 71 ff.
- *Zimmerli Ulrich/Lienhard Andreas*
 - „Privatisierung“ und parlamentarische Oberaufsicht, in: Wolfgang Wiegand (Hrsg.), Rechtliche Probleme der Privatisierung, Berner Tage für die juristische Praxis – BTJP 1997, Bern 1998, S. 167 ff.
 - Rechtsgutachten zu FLAG: Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, erstattet der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), April 2002

- *Zimmerli Ulrich*, Parlamentarische Oberaufsicht über die öffentlichen Unternehmen?, Rechtsgutachten für die Finanzkommission des Grossen Rates des Kantons Bern, April 2002
- *OECD*, Principles of Corporate Governance, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris, 2004

ANHANG V: Glossar und Abkürzungsverzeichnis

ARSVB	Anstaltsreglement der Städtischen Verkehrsbetriebe (SVB) 28.09.1997 (764.11)
BAK	Budget- und Aufsichtskommission
CEO	Chief Executive Officer oder Geschäftsführer
Compensation Committee	Organisationseinheit, die Leistungen der Geschäftsführung und deren Löhne/Entschädigungen beurteilt.
Corporate Governance	Die Corporate Governance beschäftigt sich mit der Unternehmenssteuerung durch Setzen und Einhalten von Regeln in Unternehmen und für Unternehmen.
ewb	Energie Wasser Bern
ewr	Reglement Energie Wasser Bern (ewb-Reglement; ewr) 15.03.2001 (741.1)
GG	Gemeindegesezt (GG; BSG 170.11)
GO	Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) 03.12.1998 (101.1)
GRSR	Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern (GRSR) 16.05.2002 (151.21)
Institutionenökonomie	In der Institutionenökonomie geht es im Prinzip darum, welchen Einfluss Institutionen auf das Verhalten von Wirtschaftsakteuren haben.
KoR	Reglement über die Kommissionen der Stadt Bern (Kommissionenreglement; KoR) 17.08.2000 (152.21)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Internationale Organisation, die zum grössten Teil aus Industrieländern besteht.
Opportunitätskosten	Kosten, die entstehen, weil alternative Möglichkeiten der Nutzung von Ressourcen nicht wahrge-

nommen werden. Beispiel: Wenn man sein Geld in Aktien anlegt, sind die Zinserträge aus der Anlageform, die man nicht gewählt hat (z.B. festverzinsliche Papiere), Opportunitätskosten.

Parmalat	Italienischer Lebensmittelkonzern, der 2003 aufgrund von Finanzbetrug Insolvenz anmelden musste.
Politische Behörden	Stadtrat und Gemeinderat
StaBe	Stadtbauten Bern
StaBeR	Reglement der Stadtbauten Bern (Stadtbautenreglement) 05.09.2002 (152.013)
SWX	Swiss Exchange. Schweizer Börse
Worldcom	US-amerikanisches Telekommunikationsunternehmen, das 2004 in einen Börsenskandal verwickelt war.